

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

PEDRO AQUINO NOLETO FILHO

**A imagem pública do Congresso:**  
*Uma análise político-midiática*

Brasília  
Setembro de 2009

PEDRO AQUINO NOLETO FILHO

**A imagem pública do Congresso:**  
*Uma análise político-midiática*

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Comunicação.

Orientador: Prof. Dr. Luis Felipe Miguel

Brasília  
Setembro de 2009

Noleto Filho, Pedro Aquino.

A imagem pública do Congresso: uma análise político-midiática  
/ Pedro Aquino Noleto Filho. -- 2009.

322 f.

Orientador: Luis Felipe Miguel.

Tese (doutorado) – Universidade de Brasília, 2009.

1. Brasil. Congresso Nacional, imagem pública. 2. Mídia e política, Brasil. 3.  
Democracia representativa, Brasil. I. Título.

CDU 342.53(81)

Pedro Aquino Noleto Filho

**A imagem pública do Congresso:**  
***Uma análise político-midiática***

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Comunicação.

Aprovada pela seguinte banca examinadora:

---

Prof. Dr. Luis Felipe Miguel  
Orientador  
Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília

---

Profa. Dra. Flávia Biroli  
Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Luiz Gonzaga Motta  
Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Luiz Martins da Silva  
Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília

---

Profa. Dra. Maria Helena Weber  
Faculdade de Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr. Luiz Carlos Martino  
Suplente  
Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília

Brasília, 17 de setembro de 2009



Dedico este trabalho à memória de meus pais,  
Pedro e Teresa Maria, com muito amor e saudade.

## **Agradecimentos**

Marlova e Laura, esposa e filha, tão queridas e amadas, pelo apoio e pela compreensão em todas as horas.

Ao meu orientador, Luis Felipe Miguel, pela leitura atenta e pelos sempre pertinentes comentários, críticas e sugestões.

Aos amigos Antônio Octávio Cintra, Martin W. Bauer e Sandra Jovchelovitch e, também, ao colega de doutorado Fábio Henrique Pereira, que me deram valioso incentivo ao ler e comentar versões iniciais da introdução e dos capítulos teóricos desta tese.

À Câmara dos Deputados, pelo apoio na elaboração deste trabalho. Aos 102 deputados federais que participaram da pesquisa empírica. E, sobretudo, aos colegas da Secretaria de Comunicação Social que contribuíram diretamente para a sua realização: Paulo Roberto Cardoso de Miranda, Humberto Martins, Jairo Ribeiro, Márcio Marques de Araújo, Ademir Malavazi, Mauro de Deus e Cid Queiroz.

Agradeço, ainda, a Roberto Seabra, Jorge Henrique Cartaxo, Sérgio Chacon, Casimiro Neto, Henrique Fontana, Osmar Serraglio, Vitor Leal Santana, Suzana Curi e Reinaldo Ferrigno.

## RESUMO

Este é um estudo sobre como e por que a imagem pública do Congresso Nacional pode ser vista como cronicamente negativa no senso comum, nas sondagens de opinião pública e nas representações da mídia informativa, bem como nas percepções dos atores políticos. Com esse objetivo, além da síntese de reflexões teóricas que podem ser relacionadas ao campo interdisciplinar da comunicação política, foi realizada uma série de entrevistas qualitativas com 20% dos parlamentares que formavam a Câmara dos Deputados na Legislatura 2003/2007. Embora as conclusões apontem para uma forte conexão entre tal imagem negativa, recorrentes escândalos políticos e questões institucionais de caráter estrutural e conjuntural, há também nesse contexto uma insuficiência de pluralismo político e social que revela um problema maior e mais complexo: a crise da democracia representativa – pois as organizações da sociedade civil não dispõem de canais adequados de participação que permitam a representação equilibrada de suas demandas tanto na mídia quanto no campo político parlamentar.

Palavras-chave: imagem pública, Congresso Nacional, mídia e política, democracia representativa.

## **ABSTRACT**

This is a study on how and why the public image of the Brazilian Congress can be seen as chronically negative in the common sense, public opinion surveys and news media representations, as well as in the political actors' perceptions. With this purpose, besides synthesizing theoretical reflections that may be related to the interdisciplinary field of political communication, a series of qualitative interviews was conducted with 20% of the parliamentarians who formed the Chamber of Deputies in the 2003/2007 Legislature. Although the conclusions point to a strong connection between such negative image, recurring political scandals and institutional issues of structural and conjuncture nature, there is also in this context a lack of political and social pluralism that reveals a bigger and more complex problem: the crisis of representative democracy – as civil society organizations do not have enough channels of participation that may assure a balanced representation of their demands both in the media and in the political parliamentary field.

Keywords: public image, Brazilian Congress, media and politics, representative democracy.

## Lista de figuras

Figura 1.1	Emblema do partido liberal.....	41
Figura 1.2	A dissolução – Depois de tanto parlatório... ..	42
Figura 1.3	O Congresso .....	44
Figura 2.1	Políticos e jornalistas .....	72
Figura 2.2	A imprensa diverte-se atirando ao alvo.....	77
Figura 2.3	A soberana dos países constitucionais .....	99
Figura 2.4	Pobre país! A corrupção alimenta a vaidade, para dar vida ao patriotismo! ....	113

## Lista de gráficos

Gráfico 1.1	Origem das leis aprovadas e sancionadas – Legislatura 2003/2007 .....	27
Gráfico 1.2	Autoria das leis – Legislatura 1999/2003 .....	28
Gráfico 1.3	Apoio à democracia no Brasil.....	34
Gráfico 1.4	Característica essencial da democracia, segundo os brasileiros .....	34
Gráfico 1.5	Avaliação da democracia no Brasil .....	35
Gráfico 1.6	Desconfiança média nos poderes legislativos nacionais.....	36
Gráfico 1.7	Instituições com maiores índices de confiança no mundo .....	36
Gráfico 1.8	Preferência pela democracia em 18 países latino-americanos – 1996 e 2002 .....	37
Gráfico 1.9	Percentual de eleitores no Brasil – 1886 até 2007 .....	46
Gráfico 1.10	Perfil educacional dos eleitores brasileiros – 2008.....	48
Gráfico 1.11	Instituições em que os brasileiros mais confiam – 2007 .....	51
Gráfico 1.12	Confiança na mídia e nos poderes legislativos – 2005.....	52
Gráfico 1.13	Cumprimento do dever pelos deputados e senadores – 1957.....	57
Gráfico 1.14	Apoio à democracia no Brasil <i>versus</i> desconfiança nas instituições democráticas – 1996.....	59
Gráfico 1.15	Apoio à democracia na América Latina – 2004 .....	59
Gráfico 1.16	Indicadores de confiança nas instituições na América Latina – 2005 .....	60
Gráfico 1.17	Instituições mais afetadas pela corrupção no mundo – 2004 .....	61
Gráfico 2.1	Faturamento anual do setor de comunicações no Brasil, em bilhões de reais ....	74
Gráfico 2.2	Mídias preferidas pelos parlamentares.....	85
Gráfico 2.3	Influência da mídia nas decisões dos parlamentares.....	86

Gráfico 2.4	Como os jornalistas veem os políticos .....	86
Gráfico 2.5	Mídia e isenção: opinião dos jornalistas .....	87
Gráfico 2.6	O interesse dos brasileiros pela política .....	108
Gráfico 2.7	Tipos de mídia preferidos pelos brasileiros .....	109
Gráfico 2.8	Brasileiros favoráveis à censura prévia na TV .....	109
Gráfico 2.9	Atenção dos brasileiros a temas políticos em pauta no Congresso – 2007.....	110
Gráfico 2.10	Distribuição do gasto do governo federal em publicidade de 2003 a 2008.....	117
Gráfico 3.1	Parlamentares reeleitos e novos.....	131
Gráfico 3.2	Divisão regional.....	131
Gráfico 3.3	Distribuição partidária da amostra .....	132
Gráfico 3.4	Distribuição partidária na Câmara .....	132
Gráfico 3.5	Gênero.....	132
Gráfico 4.1	A imagem pública da Câmara corresponde à realidade?.....	176
Gráfico 4.2	Imagem <i>versus</i> realidade .....	232
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).....	276
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).....	288
Gráfico 6.1	Avaliação do Congresso Nacional - 2001 a 2008 .....	308

## Lista de tabelas

Tabela 3.1	Deputados entrevistados.....	133
------------	------------------------------	-----

## Sumário

<b>Introdução .....</b>	<b>11</b>
Problemas e hipóteses de pesquisa .....	19
Corpo de análise.....	21
Estrutura do trabalho.....	21
<b>1. Contexto político .....</b>	<b>22</b>
1.1 Introdução .....	22
1.2 O desequilíbrio entre os poderes da República .....	25
1.3 O apoio ambivalente à democracia.....	33
1.4 Democracia representativa e antiliberalismo: breve panorama histórico.....	41
1.5 Reputação e capital político.....	49
1.6 A variável confiança na política.....	52
1.7 A desconfiança nas instituições democráticas .....	55
<b>2. Aspectos midiáticos e comunicacionais .....</b>	<b>63</b>
2.1 Mídiatização da política e representações sociais.....	63
2.2 A interação entre políticos e jornalistas .....	72
2.3 O quarto poder e o Parlamento .....	77
2.4 Imagem pública na política contemporânea .....	85
2.5 Poder simbólico e construção da realidade.....	96
2.6 Opinião pública e ação política .....	99
2.7 A influência da mídia na formação da opinião .....	107
<b>3. Representações da mídia pelos parlamentares .....</b>	<b>124</b>
3.1 Apresentação da pesquisa empírica.....	128
3.2 A mídia como “empresa de negócios” .....	133
3.3 A mídia “favorece” o Poder Executivo .....	143
3.4 A mídia como parte de “teoria conspiratória” .....	151
3.5 A mídia como “incompetente” na cobertura do Congresso .....	155
3.6 A mídia “generaliza e reforça” fatos negativos .....	162
3.7 A mídia como instituição tendenciosa .....	165

3.8 A mídia como fiscal do trabalho dos parlamentares .....	169
3.9 Conclusões parciais .....	173
<b>4. Representações da imagem do Parlamento.....</b>	<b>175</b>
4.1 O Congresso como “espelho da sociedade” .....	179
4.2 “O mais transparente dos Poderes” .....	187
4.3 A imagem negativa como problema mundial.....	197
4.4 “E deputado trabalha? Lá na Câmara se trabalha?” .....	201
4.5 “Quem vê de perto muda de opinião” .....	212
4.6 “A imagem negativa é dos políticos”.....	218
4.7 Críticas aos maus parlamentares.....	226
4.8 Conclusões parciais .....	232
<b>5. Representações dos problemas e propostas de solução.....</b>	<b>235</b>
5.1 Danos à atuação do parlamentar.....	235
5.2 Potenciais prejuízos à democracia.....	246
5.3 Propostas para melhorar a imagem pública .....	260
5.3.1 Soluções referentes ao uso da comunicação .....	260
5.3.2 Ações político-institucionais .....	278
<b>6. Considerações finais .....</b>	<b>293</b>
Hipótese 1 .....	298
Hipótese 2 .....	300
Hipótese 3 .....	303
Hipótese 4 .....	306
Hipótese 5 .....	309
Hipótese 6 .....	311
<b>7. Referências .....</b>	<b>316</b>



## Introdução

Este trabalho consiste de um estudo, situado no ambiente interdisciplinar da comunicação política, sobre a imagem pública cronicamente negativa do Congresso Nacional. São analisados fatores político-institucionais e midiáticos, bem como elementos das culturas política e jornalística que atuam em conjunto na construção social da realidade política brasileira. De modo mais específico, investigam-se possíveis explicações para a baixa confiança pública atribuída aos parlamentares no Brasil, como 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.

Emprega-se aqui a expressão “imagem pública” em sentido amplo e não apenas próximo ao contexto das auditorias de imagem em que os profissionais de comunicação estratégica, publicidade, relações públicas e marketing político costumam tanto utilizar pesquisas quantitativas mais abrangentes (*surveys*) quanto qualitativas, baseadas em grupos focais, para avaliar como são vistos pela sociedade marcas, produtos, serviços, pessoas, organizações e instituições. Não se trata necessariamente de imagem icônica, imagem gráfica e imagem mental; porém, tais elementos também integram 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, significando 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 a confiança e o crédito que se lhes atribuem. Desta forma, é também com base nesses atributos – lastreados em Walter Lippmann (1997),

John Thompson (2000; 2002; 2005), Wilson Gomes (2004) e Maria Helena Weber (2004) – que aqui se analisa a imagem pública do Parlamento brasileiro.

O pressuposto aqui é o de que a interação entre indivíduos e grupos, entre os segmentos sociais, e destes com 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, tais 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, tal circulação midiática de imagens que competem, 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 uma 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.

Parte-se também da premissa de que a democracia representativa no Brasil vem se consolidando progressivamente, ao menos do ponto de vista da participação eleitoral. Entretanto, o nosso sistema político ainda se sustenta, em parte, 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; o que 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; pois, não distintamente da maioria dos cidadãos, os jornalistas selecionam e enquadram os acontecimentos políticos por meio de suas influências, condicionamentos e valores culturais e profissionais em que tais preconceitos também se encontram menos ou mais presentes.

De outro ângulo, isso ocorreria tanto porque os meios de comunicação no Brasil – na sua condição majoritária de empresas do setor privado da economia – têm mais afinidades ideológicas e corporativas com o mercado do que com o setor público e as organizações da sociedade civil – não sendo, portanto, suficientemente pluralistas; quanto 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. Disso resulta um processo circular de causa e efeito em que tais 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.

Nesse sentido, aqui se busca 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 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, pp. 120-54), 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 – antes conhecido como o papel de um “quarto poder” e, depois 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 para 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, pois, é do contraste entre as funções institucionais do Poder Legislativo e os seus correlatos normativos da mídia nas democracias que também se busca entender os porquês da imagem pública cronicamente negativa do Congresso Nacional.

No entanto, embora aqui se argumente que existe 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 de entretenimento) – e, sobretudo, na baixa confiança que a sociedade brasileira lhe credita nas sondagens de opinião<sup>1</sup> –, com isso não se quer advogar em favor de uma visão, por hipótese, “conspiratória” da mídia em relação ao mundo da política. Aqui se almeja 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.

Tanto ao contribuir para a definição das agendas públicas, selecionando os fatos e os temas que terão maior ou menor notoriedade, ou ainda 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

---

1 O recurso argumentativo às sondagens de opinião pública, que reaparece nos dois capítulos seguintes, não significa endosso absoluto. Aqui também se reconhece validade no questionamento relativo à própria credibilidade das pesquisas de confiança e, também, nas críticas que lhe são dirigidas por Pierre Bourdieu (1983) e Patrick Champagne (1998), especialmente sobre o seu papel de, digamos, promotoras de agendas artificiais e ainda quanto à sua suposta cientificidade. Mas também aqui se admite que tais sondagens ocupam espaço expressivo na mídia e na política e, tanto quando são amplamente divulgadas como também quando reservadas para uso restrito, se constituem como um 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.

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.

Todavia, aqui não se endossam pontos de vista segundo os quais a relação entre o campo jornalístico (ou midiático) e o campo político, assim como em contraste ao campo econômico, é necessariamente uma interação decorrente de conexões hierarquizadas entre campos sociais dominadores e dominados, assim definidos e determinados *a priori*. Adota-se, distintamente, uma visão menos conflituosa e mais compreensiva de que tais relações são muito 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 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.

Com as devidas ressalvas às distintas variações relativas às condições sociais, políticas, econômicas e culturais específicas de cada povo e cada país, 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 – e isto, ao menos do ponto de vista da circulação de bens simbólicos, já está em processo, com mais ênfase nas sociedades pós-industriais, porém igualmente começando a se manifestar em países emergentes, Brasil inclusive; em parte, pela fragmentação da mídia convencional via novas tecnologias de comunicação e, também, como resultado da aceleração, expansão e imensamente maior difusão dos fluxos informativos, como se constata em Manuel Castells (1999), além do deslocamento progressivo do debate político tradicional para

o âmbito dos movimentos sociais e organismos internacionais<sup>2</sup>. Vem daí que, segundo alguns autores, 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) – ou boa parte de ambas as categorias. O resultado disso seria uma ciberdemocracia radical viabilizada pela descentralização da informação, pela democratização do acesso à tecnologia e pela desinstitucionalização da política<sup>3</sup>.

Isso não significa, contudo, para além das novas utopias derivadas do determinismo tecnológico, que uma “ágora global” já se apresente 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 é previsivelmente muito maior com a sua contraparte político-institucional constituída pelas democracias representativas convencionais.

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 aqui a mídia como responsável a priori pelo crescente ceticismo público em relação às instituições políticas. Ao lado disso, em

---

2 Exemplo dessa tendência é a proliferação mundial dos blogs. Em outubro de 2007 o número estimado de blogs era de quase 90 milhões, cifra que em 20 anos poderá estar em torno de 1 bilhão, se as restrições econômicas e educacionais não forem impeditivas da continuação desse crescimento. Assim, em 2027, para uma população mundial estimada em cerca de 7,5 bilhões, de cada duas residências uma terá um blogueiro. Conjunto cada vez mais interconectado de blogs, a blogosfera constitui – segundo David de Ugarte (*El poder de las redes*, 2006) – o primeiro grande meio de comunicação distribuído no qual desaparece de fato a capacidade de filtrar. Eliminar ou filtrar um nó ou um conjunto de nós não impede o acesso à informação. Ao contrário do sistema informativo descentralizado oriundo do telégrafo, é impossível derrubar pontes e controlar a informação que chega aos nodos finais. Sem mediadores profissionais *necessários*, sem elites filtradoras *insubstituíveis*, essas redes indicam mudanças na estrutura informativa que afrontam o sistema de representação política. Com as prometidas Web 2.0 e 2.1, vislumbra-se a ciberdemocracia (Conferir: Augusto de Franco. Carta Rede Social Especial, edição de 4 de outubro de 2007, disponível em [www.augustodefranco.com.br](http://www.augustodefranco.com.br)).

3 Citado acima.

vez de um alinhamento automático às críticas em que muitos estudiosos da mídia costumam atribuir-lhe as causas de boa parte da chamada crise mundial da representação política, aqui se tende a concordar com a visão de Pippa Norris (2000, pp. 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: vejam-se a explosão dos custos eleitorais e a conseqüente demanda muito maior por financiamento privado, às quais se tem atribuído as fontes de uma nova vertente de corrupção no sistema político<sup>4</sup>. Entretanto, o que mais importa nesse contexto, de um ponto de vista do avanço democrático, 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 – e a mídia, a depender do seu grau de pluralismo, também 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 considerar, mesmo sem recorrer a modelos utópicos de comunicação política. Porém, seria irrealista 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, por sobre os interesses da sociedade civil, como, de fato, é o que tem prevalecido.

---

4 Vincula-se a essa vertente o escândalo político (segundo a terminologia de John Thompson, 2000; 2002) que eclodiu em 2005 e ficou conhecido como mensalão – significando pagamentos a deputados federais em troca de votos favoráveis a proposições legislativas de interesse do governo. Segundo denúncia apresentada ao Supremo Tribunal Federal pelo procurador-geral da República, o esquema criminoso consistia na transferência periódica de vultosas quantias das contas do publicitário Marcos Valério de Souza e seus sócios e, principalmente, pelas empresas DNA Propaganda e SMP&B Comunicação, para parlamentares, direta ou indiretamente, e pessoas físicas e jurídicas indicadas pelo tesoureiro do PT, sem qualquer contabilização por parte dos responsáveis pelos repasses ou pelos beneficiários. A origem dos recursos incluía desvios de verbas públicas, empréstimos fictícios e serviços inexistentes. Em denúncia posterior, o procurador afirma que o *modus operandi* dos fatos criminosos teve a sua origem em 1998 no período da campanha eleitoral para governador de Minas Gerais (Ministério Público Federal: Inquéritos nº 2245, de 30 de março de 2006, e nº 2280, de 20 de novembro de 2007). Por envolver integrantes do PSDB, o esquema criminoso que teria servido de modelo para o mensalão ficou conhecido na imprensa como “mensalão tucano”.

O que aqui 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 Parlamento, 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. Porém, é notório 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, tende a tratar esse problema como passível de soluções prontas para usar. É o que se depreende de reiterados artigos e editoriais pressionando pela reforma política. Mas, ao tempo em que 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 aos 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 o transforma em um problema que tende a ser tratado como um não-problema no cotidiano normal da política e que ressurge, agudo, a cada crise. Portanto, mais que ansiar por uma panacéia, 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 co-formadores de uma cultura político-institucional cuja construção democrática é marcada historicamente por avanços e retrocessos e, de fato, ainda se está consolidando.



## Problemas e hipóteses de pesquisa

Os problemas de pesquisa centrais a este trabalho podem ser resumidos na seguinte questão: Quais são as principais causas da imagem pública negativa do Congresso Nacional em termos políticos e midiáticos; como atuam no processo de construção social da realidade política brasileira e por quê?

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, este trabalho busca avaliar algumas hipóteses.

1 – 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 possa 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.

2 – 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.

3 – 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 fis-

calização 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.

4 – 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. Tal imagem também reflete o comportamento público e privado dos congressistas, sobretudo o seu envolvimento em irregularidades e ilegalidades diversas.

5 – 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.

6 – 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.

## **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 deste trabalho, o material empírico coletado e analisado se compõe de entrevistas em profundidade com 102 deputados federais (20% 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, pp. 355-421). No capítulo terceiro (seção 3.1), apresenta-se a pesquisa empírica com mais detalhes.

## **Estrutura do trabalho**

Na sequência desta introdução, há dois capítulos com abordagem teórica, sendo que o primeiro trata com mais ênfase de temas políticos e o segundo analisa aspectos político-midiáticos ou mais vinculados ao ambiente da comunicação política. A parte empírica da pesquisa se divide em outros três capítulos: o primeiro aborda as representações da mídia pelos parlamentares; o quarto, as representações da imagem do Parlamento; e o quinto, as representações dos problemas e propostas de solução. Por último, seguem-se as considerações finais.

# 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, aqui, é traçar um cenário de pesquisa contextual, teórico e factual, que abrirá caminho para a discussão mais focada nos aspectos político-midiáticos, jornalísticos e comunicacionais a predominar no capítulo segundo.

A seção 1.2, intitulada “O desequilíbrio entre os poderes da República”, dá ênfase aos fatos que evidenciam a questão e o debate em torno de um suposto enfraquecimento do Poder Legislativo diante de fenômenos que têm sido chamados pelos estudiosos e pela imprensa de hipertrofia do Executivo e judicialização da política (ou ativismo judicial). Trata-se aqui da atuação legiferante do governo e do Judiciário em detrimento das prerrogativas constitucionais dos parlamentares; dentre as quais a de 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 co-participação, na engenharia política, das lideranças partidárias das bases parlamentares governistas que têm controlado a Câmara dos Deputados desde a Nova República. E

isto pode ser interpretado como evidência de que o sistema político-institucional está equilibrado, pois, 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, dentre outros fatores, a alternância de partidos no poder. No entanto, para a chamada opinião pública, é plausível aventar que o que acaba por transparecer – e isso também é notório na cobertura jornalística que a mídia informativa produz, tanto no noticiário regular da imprensa, como, sobretudo, em editoriais e comentários – é que o Legislativo reduz o seu papel institucional diante dos demais poderes republicanos, o que afeta potencialmente a sua imagem pública.

Na seção seguinte (1.3), “O apoio ambivalente à democracia”, são apresentadas pesquisas de opinião pública que sugerem ser a democracia o regime político majoritariamente apoiado em todo o mundo. No entanto, tais sondagens também apontam para uma contradição. Sobretudo na América Latina, em geral, e, particularmente, no Brasil, tal apoio majoritário à democracia não se estende às instituições democráticas, como o Poder Legislativo e os partidos políticos. Na verdade, também ressalta nessas pesquisas 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 tal cenário induz ao debate sobre alternativas mais democráticas à democracia representativa, tais 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 da mídia informativa entre o desempenho esperado das instituições democráticas representativas, como o Parlamento e os partidos, e a forma como tal desempenho institucional é percebido como deficiente pela opinião pública via mídia. Logo, torna-se possível aventar a possibilidade de que, reiterada ou cumulativamente, tais percepções públicas negativas podem estar nutrindo um caldo de cultura política de viés autoritário já existente no país, o que poderia apontar, em circunstâncias extremas, para o apoio popular a regimes autoritários.

Tal cultura política é o objeto da seção seguinte (1.4), “Democracia representativa e antiliberalismo: breve panorama histórico”. Aqui se trata das raízes histórico-culturais que 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 ou 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 aparência 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 déficit 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”, 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 evidentemente contribui para a imagem pública cronicamente negativa do Parlamento, dado que a proliferação de escândalos tende a se banalizar. Como disse recentemente um senador da República<sup>1</sup>, “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”. Ainda nessa seção, compara-se a confiança pública atribuída ao Parlamento com a que se destina à mídia.

Já a seção 1.6, “A variável confiança na política”, retoma a discussão teórica introduzindo a questão da confiança, que, sem dúvida, guarda forte relação com os conceitos de reputação e capital político/simbólico, e que, 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)

---

1 Senador Jarbas Vasconcelos (PMDB-PE), em entrevista a Otávio Cabral, “O PMDB é corrupto”, publicada em *Veja*, edição de 18 de fevereiro de 2009, pp. 17-21.

e Durant (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 *sine qua non* 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. Aqui 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 a mídia informativa 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 preci-

so 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:

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 despreço 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 (Garibaldi Alves, presidente do Senado Federal, 2008<sup>2</sup>).

Outros são mais ponderados:

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 (Arlindo Chinaglia, presidente da Câmara dos Deputados, 2008<sup>3</sup>).

Mas 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 seja alcançado esse 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

---

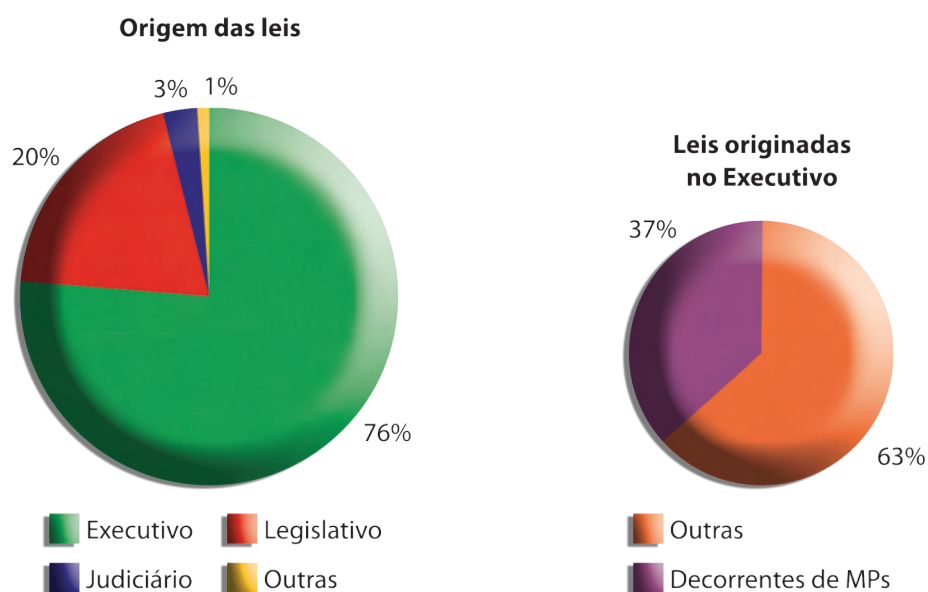
2 Em entrevista a Otávio Cabral, “O Congresso na UTI”, publicada em *Veja*, edição de 2 de abril de 2008, pp. 11-5.

3 Em entrevista a Otávio Cabral, “O pior já passou”, publicada em *Veja*, edição de 21 de maio de 2008, pp. 11-5.



senadores mostra que o Executivo continua a definir e controlar a pauta de votações do Congresso. Com suas medidas provisórias, seus pedidos de urgência e os 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 tem sido em ambos os mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva.

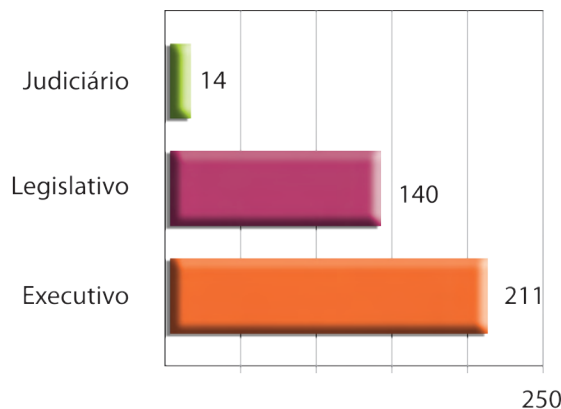
Das 808 leis aprovadas e sancionadas na Legislatura 2003/2007, 618 partiram do Executivo, 158 do Legislativo, 23 do Judiciário, cinco da Procuradoria-Geral da República, três do Tribunal de Contas da União e uma foi de iniciativa popular. Das 618 com origem no Executivo, 226 decorreram de medidas provisórias (QUEIROZ, 2007). 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, pp. 49-50).



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

Fonte: QUEIROZ, 2007

Em um balanço da Legislatura 1999/2003, concomitante ao segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o jornal *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 18 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 tidas como 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<sup>4</sup>.



**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, pp. 331-67). 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 1987-88, 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 vigor por apenas 30 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 des-

4 “Executivo é autor de 57,8% das leis”. *Folha de S. Paulo*, 27/9/2002, Especial, Olho no Voto, p. A10.

considerar 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 de tais medidas.

Fato exacerbado nos últimos 20 anos, no presidencialismo brasileiro, o chefe de Estado e governo é um dos mais fortes mandatários do mundo democrático. Como registra Amorim Neto (207, 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 legiferante”.

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, pp. 345-6). A liberação dos empenhos relativos às emendas parlamentares torna-se *moeda de troca* no Congresso. Quem vota a favor das iniciativas do governo, qualquer 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 que a Lei de Diretrizes Orçamentárias é parcialmente fictícia: o Orçamento não é impositivo, mas sim, como no jargão da política, *autorizativo*.

A respeito desta questão, escreveu um integrante do chamado *alto clero* do Parlamento, ex-presidente da Câmara dos Deputados (1997-2000), presidente nacional do PMDB e, novamente, eleito presidente da Câmara em fevereiro de 2009:

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<sup>5</sup>.

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 foi 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 – em especial os de esquerda, mas não somente estes – 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, pp. 95-6).

---

5 Deputado Michel Temer (PMDB-SP), em artigo de sua autoria, “Em defesa do Legislativo”, publicado pelo *Correio Braziliense*, edição de 13 de junho de 2008, p. 25.

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<sup>6</sup>. Já a decisão do STF de manter os mandatos de deputados que mudaram de partido após as eleições de 2006 foi uma consequência de mandatos de segurança impetrados pelo DEM, PPS e PSDB<sup>7</sup>. 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, sempre cabe lembrar que a criação do Parlamento moderno, na revolução gloriosa da 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 está demonstrado, o papel de legislador dos representantes 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 (11.705/08).

---

6 De acordo com a Lei dos Partidos Políticos (9096/95), para atingir a cláusula, os partidos teriam de obter 5% dos votos válidos para deputado federal em todo o país, 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.

7 Os juízes resolveram aplicar a fidelidade partidária apenas a partir de 27 de março de 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.

Sobre o que classificou de “inação do Congresso Nacional”, “o fazedor de leis por dever constitucional”, escreveu o senador e líder partidário Renato Casagrande (PSB-ES)<sup>8</sup>:

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<sup>9</sup> analisou:

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 do enfraquecimento do Legislativo que lhe atribui a 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, pp. 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 adminis-

8 Senador Renato Casagrande, em artigo de sua autoria “O Congresso não legisla, o Judiciário o faz”, publicado pelo *Correio Braziliense*, edição de 1º de dezembro de 2008, p. 13.

9 Alon Feuerwerker, editor de política do jornal, em “Horror ao vácuo”, artigo publicado pelo *Correio Braziliense*, edição de 15 de agosto de 2008, p. 4.

trativos 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”.

É de se supor que tal quadro institucional, caracterizando-se aí uma hipertrofia do Executivo em detrimento da atuação constitucionalmente atribuída ao Legislativo, tenha reflexos na imagem pública deste e, por conseguinte, na ambivalência dos brasileiros em relação à democracia e às instituições democráticas – como se verá na seção seguinte; e, ao mesmo tempo, cabe destacar que também se trata de arranjos político-institucionais cujas raízes podem ser mais profundas, a se ver mais adiante, 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 muito recentes e frágeis –, o povo brasileiro apoia a democracia<sup>10</sup>. Em 2005, 56% dos brasileiros consultados em uma pesquisa de opinião pública de abrangência nacional responderam que “sob nenhuma circunstância apoiariam um governo militar”<sup>11</sup>, enquanto 64% concordaram com a premissa de que “a democracia é o único sistema com o qual o país pode chegar a ser desenvolvido”<sup>12</sup>.

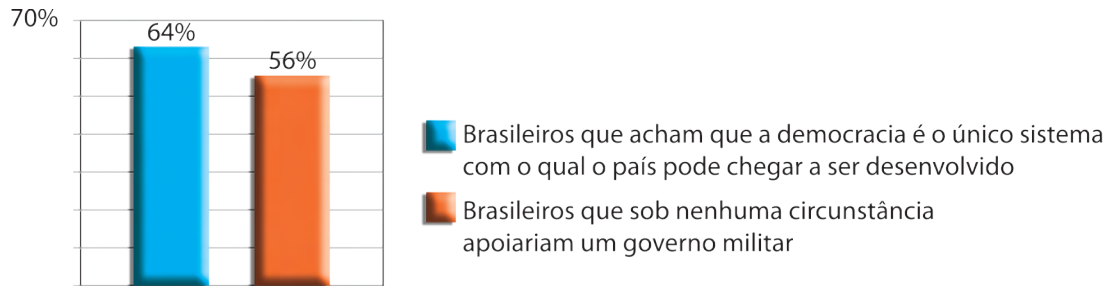
---

10 O apoio à democracia ocorre também em países com regimes longe de serem considerados democráticos. 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).

11 A cifra corresponde à soma dos que estão “muito de acordo” com os que “estão de acordo” com a afirmação.

12 *Latinobarómetro*, 2005, pp. 47-8. No Brasil, as pesquisas do *Latinobarómetro* – organização não-governamental com sede no Chile e dedicada a estudos de opinião pública – são feitas pelo Ibope.



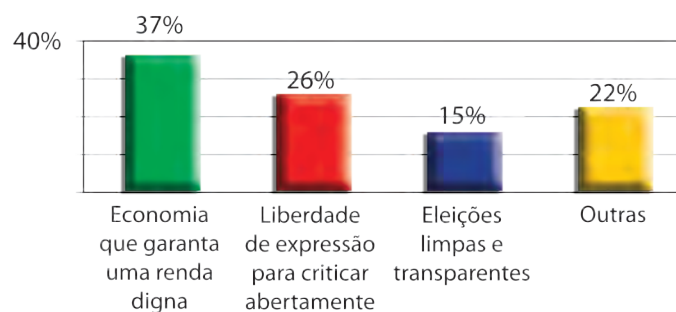


**Gráfico 1.3 Apoio à democracia no Brasil**

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 20 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”.

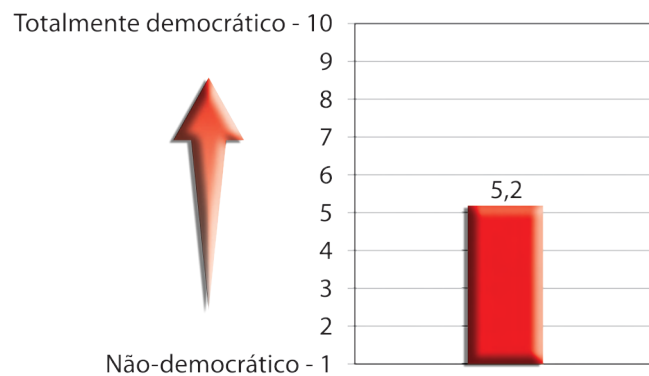


**Gráfico 1.4 Característica essencial da democracia, segundo os brasileiros**

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<sup>13</sup>, 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<sup>14</sup>.



**Gráfico 1.5 Avaliação da democracia no Brasil**

Fonte: *Latinobarómetro*, 2005

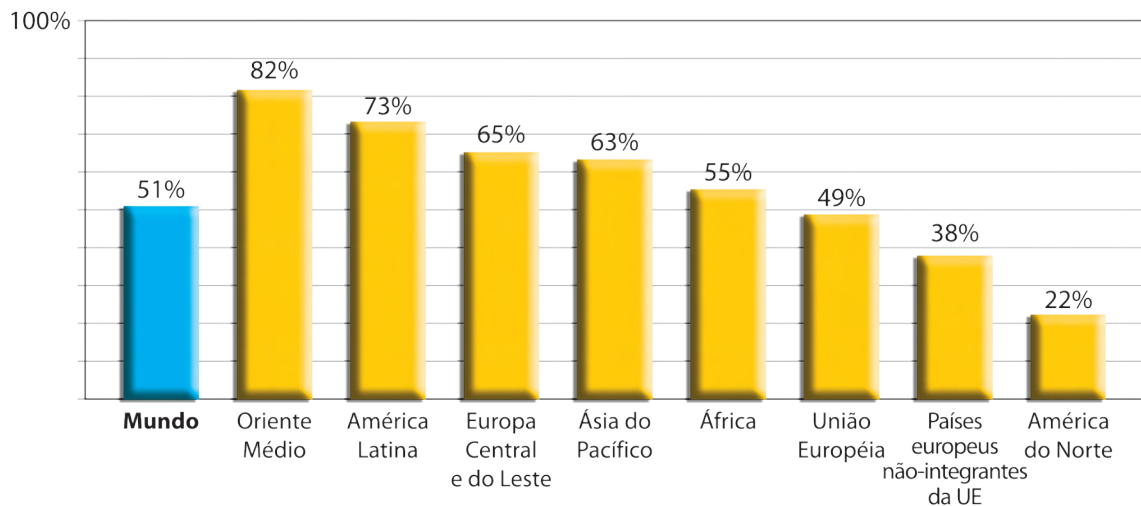
Mesmo predominante como valor normativo na consciência social, talvez apenas o apoio genérico à democracia não seja suficiente para garantir nem a confiança pública nas instituições democráticas nem a sua solidificação. Como salienta Ronald Inglehart (2003, p. 51), ninguém ainda conseguiu demonstrar 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

<sup>13</sup> “Você diria que está muito satisfeito, bem satisfeito, não muito satisfeito ou nada satisfeito com o funcionamento da democracia no país?”

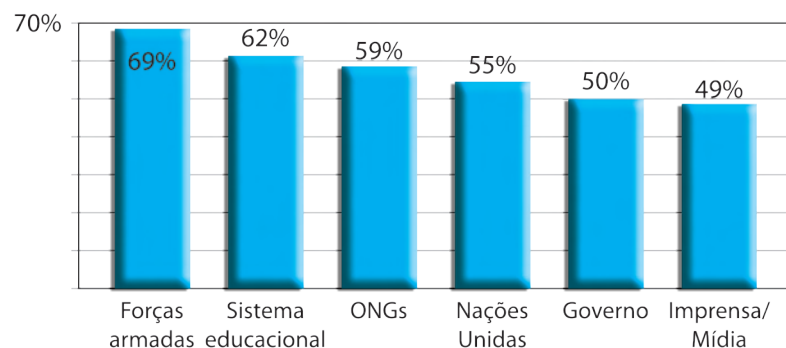
<sup>14</sup> *Latinobarómetro*, 2005, pp. 41-53.

(“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<sup>15</sup>.



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

Fonte: *Gallup International*, 2002

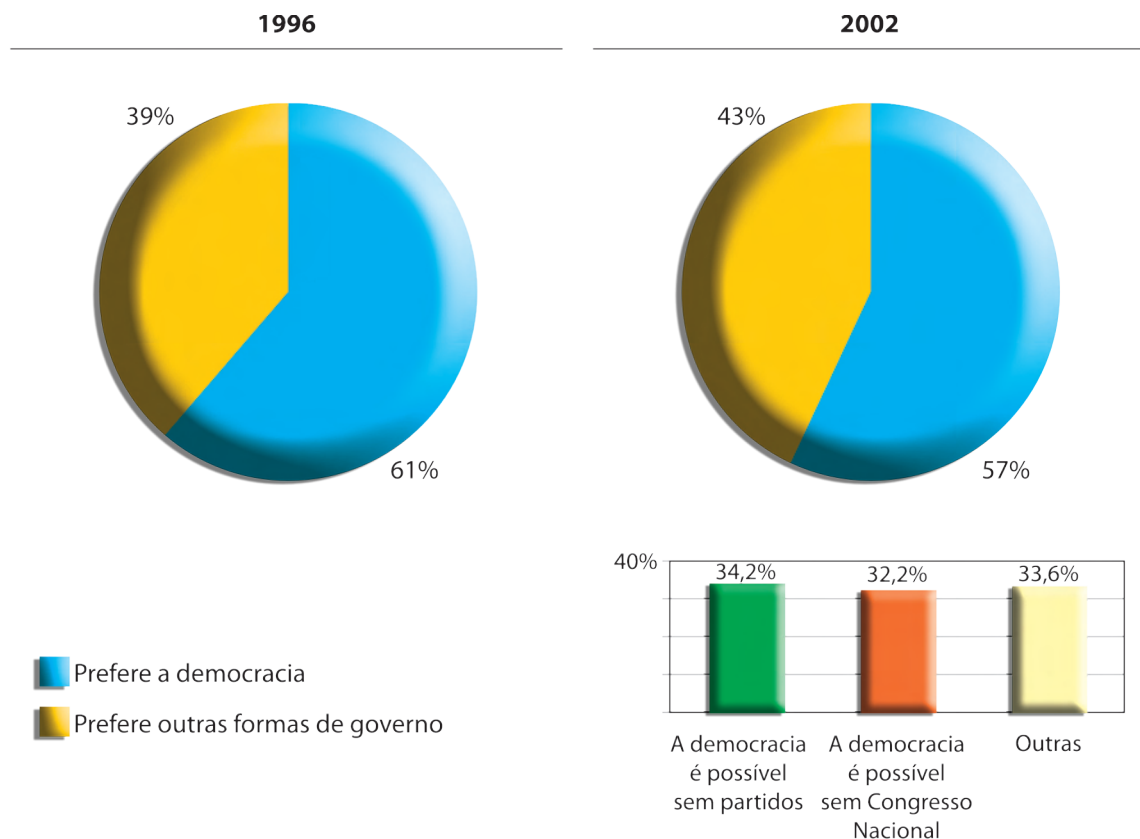


**Gráfico 1.7 Instituições com maiores índices de confiança no mundo**

Fonte: *Gallup International*, 2002

<sup>15</sup> *Voice of the People*, pesquisa mundial de opinião pública encomendada pelo *World Economic Forum* (*Gallup International*, 2002, p. 3).

Também essa ambivalência aparece em dados referentes a 18 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<sup>16</sup>.



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

Fonte: PNUD, 2002

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*.

<sup>16</sup> PNUD, 2002, p. 137.

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, pp. 51-3). 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; o que não significa que tenham essas democracias 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 desafiado 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 sua realização 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 10826/03)<sup>17</sup>. No contexto da democracia representativa, plebiscitos e referendos seriam, pois, formas de aperfeiçoá-la ou torná-la mais participativa. No entanto, a visão liberal repudia a possibilidade de que minorias

---

17 Diante da pergunta “o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”, 64% dos eleitores optaram pelo “não” (Agência Câmara, 24/10/2005).

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<sup>18</sup>. 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, pp. 350-60).

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, pp. 60-1).

18 O presidente do PT, deputado federal Ricardo Berzoini (SP), gerou grande polêmica em 31/8/2007 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. *Folha Online*, Brasil. *Berzoini diz que PT vai debater constituinte e extinção do Senado*. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u324863.shtml>>. Acesso em 10/10/2007.

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 chamado 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 declaradamente 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

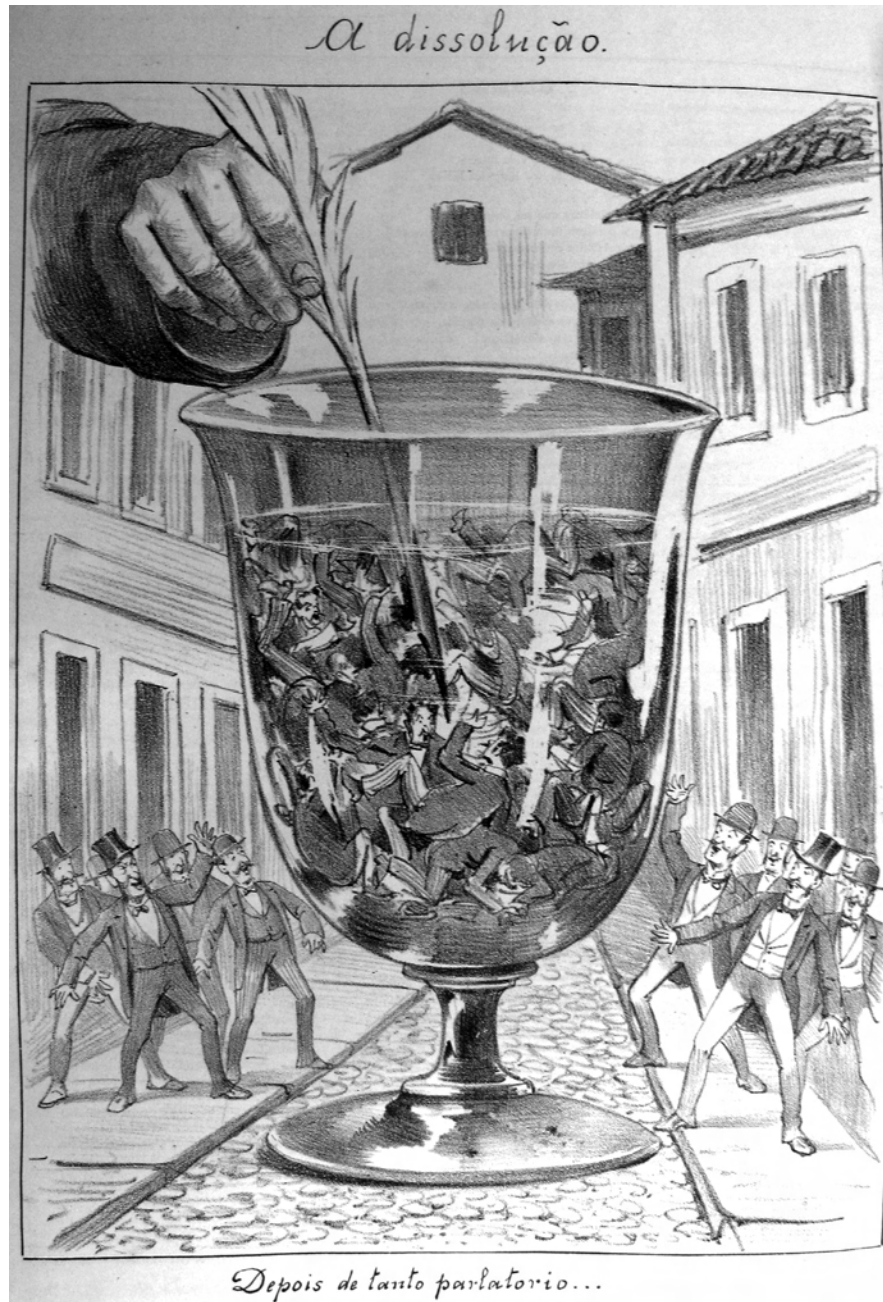


**Figura 1.1 Emblema do partido liberal**

Fonte: Angelo Agostini, *O Cabrião*, nº 3, 1866, p. 4

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 parlatório...**

Fonte: Angelo Agostini, *Revista Ilustrada*, nº 632, outubro de 1891, p. 4

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, citado por FAORO, 2001, p. 609).

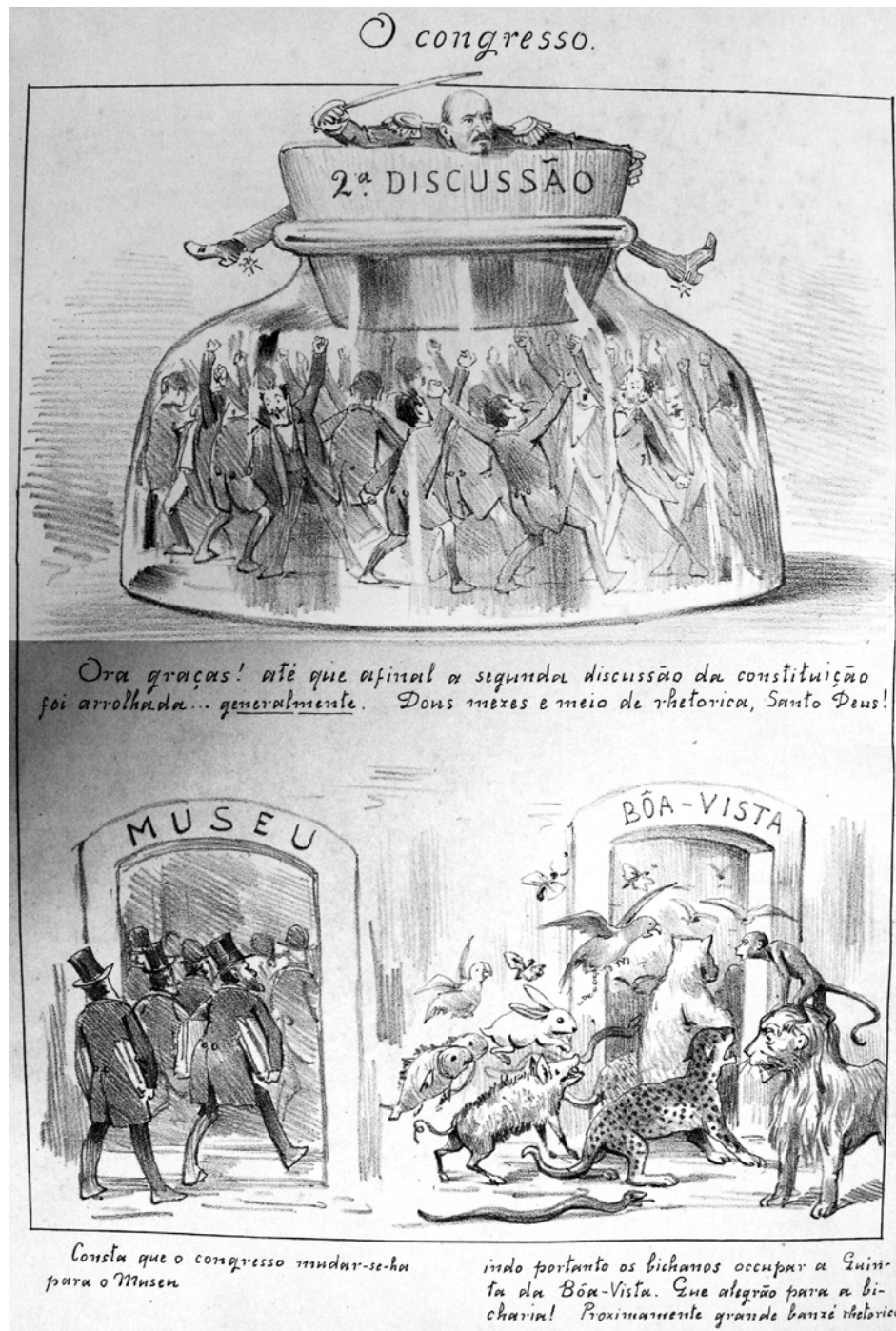
Mas as raízes do antiliberalismo brasileiro remontariam, de fato, aos tempos do Império. Ainda que tenhamos aprovado uma Constituição muito antes de vários países europeus, a primeira Assembleia Constituinte do Brasil foi abortada por dom Pedro I porque, no seu entender, adotara feição excessivamente liberal. Na verdade, o que almejava a maioria dos 100 constituintes eleitos pelo sistema de voto censitário 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, veio a ser 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<sup>19</sup>.

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).

---

<sup>19</sup> *Jornal da Câmara*, edição especial, 180 anos do Legislativo, p. 3, maio de 2004.



**Figura 1.3 O Congresso**

Fonte: Angelo Agostini, Revista Ilustrada, nº 613, janeiro de 1891, p. 8

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 200 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, pp. 32-3) ressalta que o modelo de democracia representativa predominante no mundo contemporâneo é muito mais recente do que alguns podem imaginar. Afinal, não faz tanto tempo assim e 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 avançados 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:

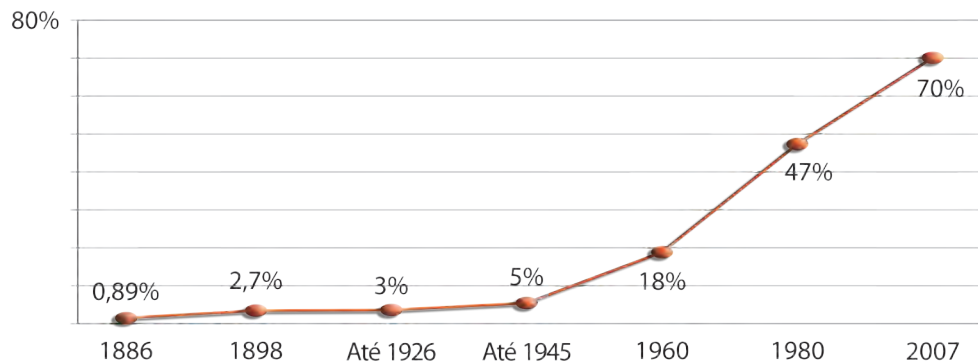
Que ninguém se espante com a pequena dimensão do eleitorado, tanto no sistema censitário do Império como no sistema capacitário da República. Em 1886, para uma população estimada em 13 milhões de habitantes, havia 117 mil eleitores, 0,89% da população. Em 1898, para uma população de 17 milhões de habitantes, 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, pp. 33-4).

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, decla-

rações 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 tal 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 seria verdadeiramente democrático e deveria ser extinto, enquanto, para outros mais, ainda se justifica no Brasil dada a sua democracia em processo de consolidação.

Tal realidade impressiona ainda mais quando comparada a quase toda a 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, já que esta 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.



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

Fonte: FAORO, 2007 e CARVALHO, 2007

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 em termos gerais 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).

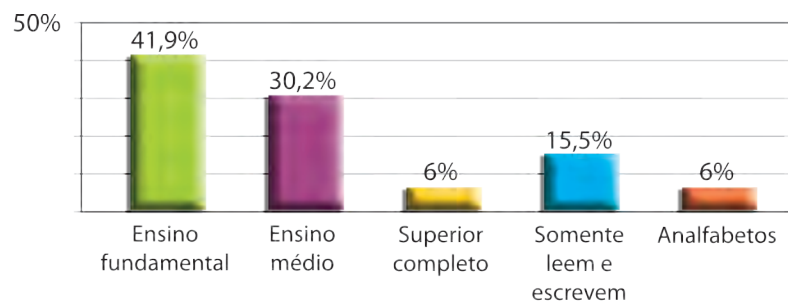
Assim é que, completados 20 anos desde a promulgação em 1988 da atual Constituição, cuja elaboração se deu em linhas gerais de modo democrático, com ampla participação da sociedade civil e imprensa livre (mesmo que não exatamente pluralista), o Brasil vem resistindo com a força de suas instituições democráticas 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 (*outputs*), 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 infieis 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; 30,2%, o ensino médio; 41,9%, o ensino fundamental; 15,5% somente liam e escreviam; e 6% eram analfabetos<sup>20</sup>. 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: *Isto É*, 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

<sup>20</sup> “O Perfil do Eleitorado Brasileiro”. *Isto É*, p. 23, edição de 23/7/2008.

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, pp. 245-8) descreve tal 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 adquire 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 ainda 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, pp. 251-9).

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.

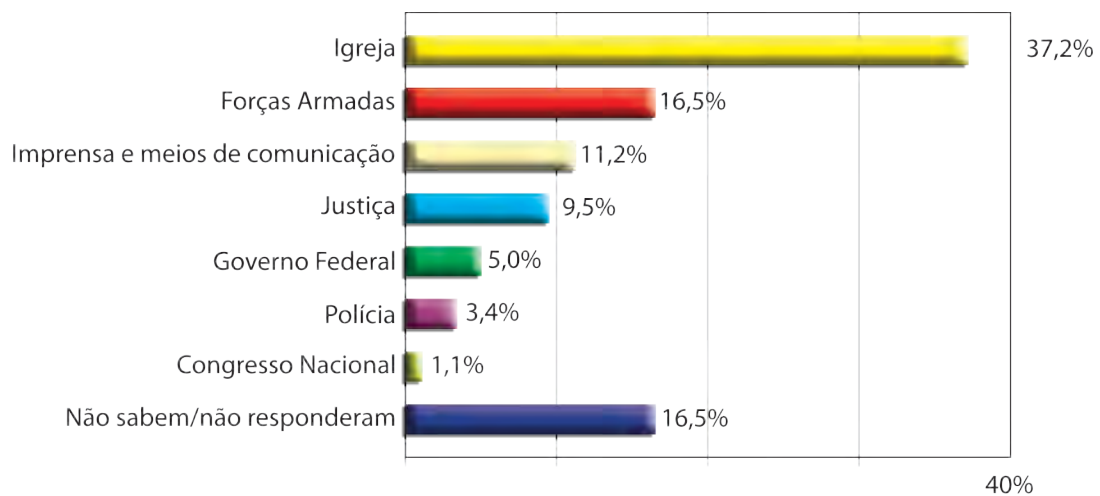
Também Bourdieu [pp. 187-90] ilumina tanto a força quanto a fragilidade da reputação como um recurso constitutivo do capital simbólico, quando afirma que “o capital político é uma forma de capital simbólico, firmado na crença e no reconhecimento”. Como o seu capital específico depende da representação, 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”<sup>21</sup>.

---

21 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 contribuiu 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, 16,5%; imprensa e meios de comunicação, 11,2%; Justiça, 9,5%; 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% <sup>22</sup>.



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

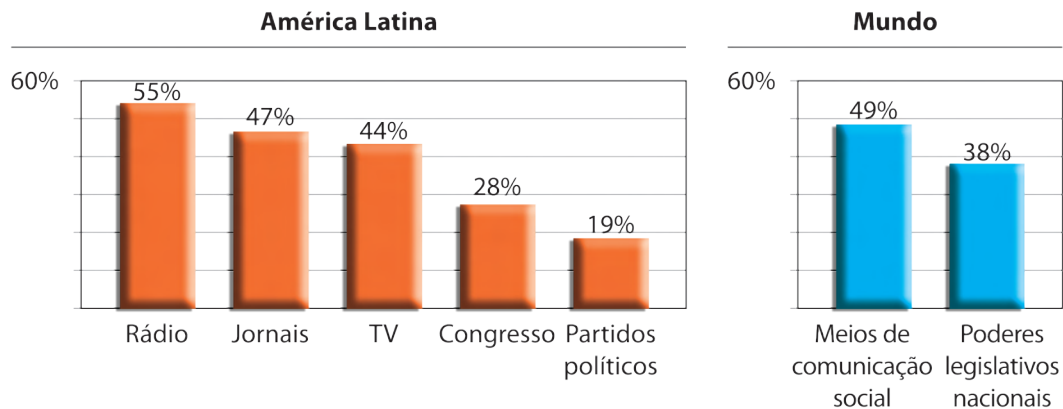
Fonte: CNT/Sensus, 2007

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<sup>23</sup>. 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 comunicação social é menos destoante (11% maior): 49%, contra 38% nos poderes legislativos nacionais<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> CNT/Sensus, 2007, p. 7.

<sup>23</sup> *Latinobarómetro*, 2005, p. 56.

<sup>24</sup> *Gallup International*, 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 tais como a crescente visibilidade dos líderes políticos; mudanças nas tecnologias de comunicação e de vigilância; mudanças tanto na cultura jornalística quanto na cultura política; e crescente judicialização<sup>25</sup> da vida política – como registra Thompson (2000, pp. 106-16). 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 das 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

<sup>25</sup> No original, *legalization*.

abordagem multifacetada que transcende o âmbito de uma análise da confiança na política. Susanne Lundasen (2002, p. 304), por exemplo, 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 também merece atenção especial e cuidadosa utilização como meio de análise da imagem do sistema político, em especial do Poder Legislativo<sup>26</sup>.

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. Isso se pode inferir 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 de tais 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.

---

26 A medição da confiança nas instituições republicanas comparativamente ao setor privado parece interessar especialmente ao empresariado; sobretudo a sua divulgação, pois a imagem das grandes empresas é sempre 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.

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 válidos. 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 Durant (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<sup>27</sup>, 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>28</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<sup>29</sup>, 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 Durant (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 participação 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

27 Especialmente, no caso brasileiro, a Câmara dos Deputados.

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

29 Como observou a deputada federal Alice Portugal, do PCdoB da Bahia (em entrevista gravada, em 13 de agosto de 2003, para pesquisa de opinião coordenada pelo autor desta tese): “A TV Câmara se assemelha a um *reality show*. É um verdadeiro *reality show* da política nacional. É muito importante”.

formalista ou meramente descritiva, trata-se de um princípio relevante para os governos representativos, que dependem de institucionalização para existirem de fato:

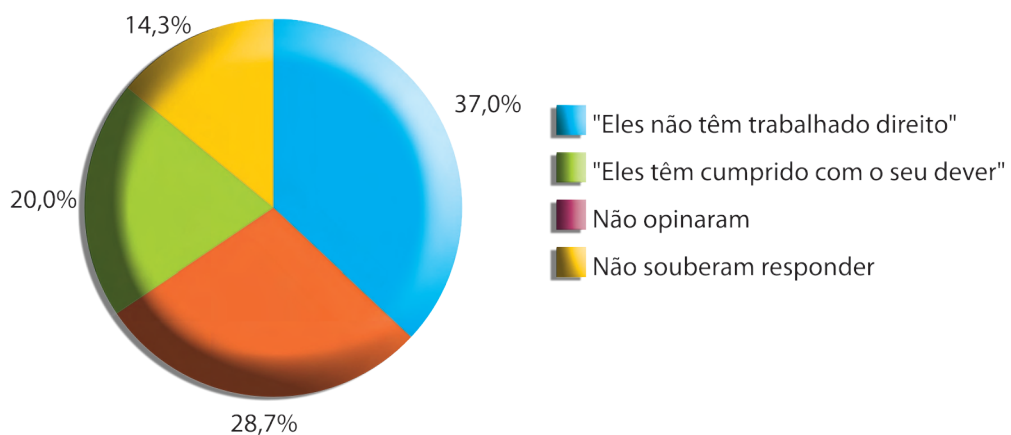
Um monarca absolutista ou um ditador que decidam, por razões próprias, encomendar pesquisas de opinião pública e fazer tudo o que o povo pareça querer não constituem governos representativos. Requerem-se instituições que funcionem e sejam organizadas com o fim de efetivamente garantir governos que respondam 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 sócio-psicológicas, 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 desconfiância 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 50 anos, o Ibope já registrava na cidade do Rio de Janeiro, então capital federal, imagem negativa de deputados federais e senadores<sup>30</sup>. 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 envolvendo escândalos repercutidos pela mídia, e melhora quando a instituição exerce as suas prerrogativas constitucionais e age segundo as expectativas da sociedade civil<sup>31</sup>.



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

Fonte: Coleção Ibope, 1957

30 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 (Janeiro de 1957, n=800. Fonte: Coleção Ibope, Pesquisas Especiais, 1957, vol. 1).

31 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<sup>32</sup>, 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, dentre 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).

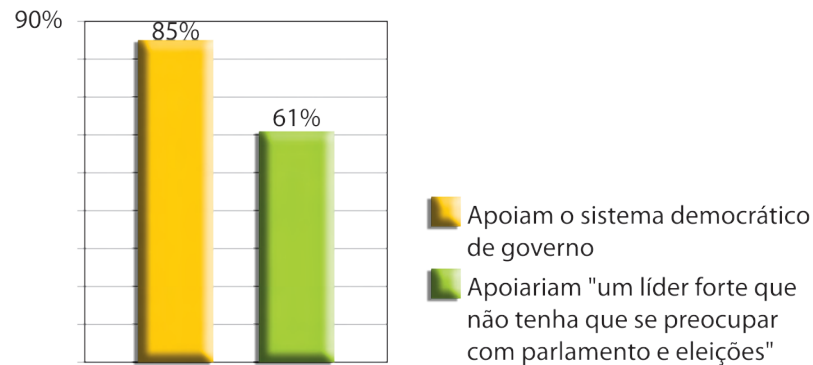
Na verdade, o paradoxo *apoio à democracia versus desconfiança nas instituições democráticas* é um problema que afeta não apenas o Brasil, mas toda a América Latina. Se 85% dos brasileiros consultados em 1996 apoiavam o sistema democrático de governo, 61% também apoiariam “um líder forte que não tenha que se preocupar com parlamento e eleições”<sup>33</sup>.

---

32 “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”, artigo 44 da Constituição da República Federativa do Brasil. Instituições geralmente polivalentes do ponto de vista funcional, os parlamentos têm como principais papéis a representação, a legislação, o controle do Executivo e a legitimação (BOBBIO et al., 2002, p. 883).

33 Inglehart, 2003, p. 53 – no original: “*Having a strong leader who does not have to bother with parliament and elections?*”

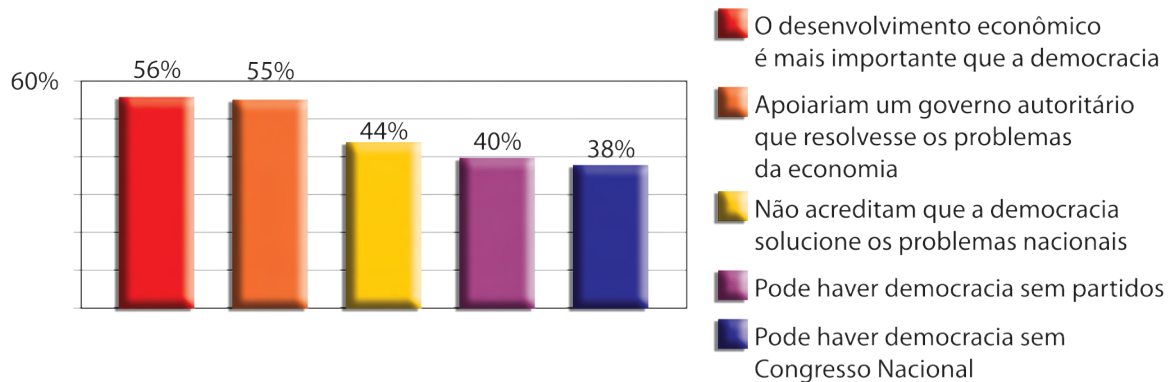




**Gráfico 1.14 Apoio à democracia no Brasil versus desconfiança nas instituições democráticas - 1996**

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<sup>34</sup>.



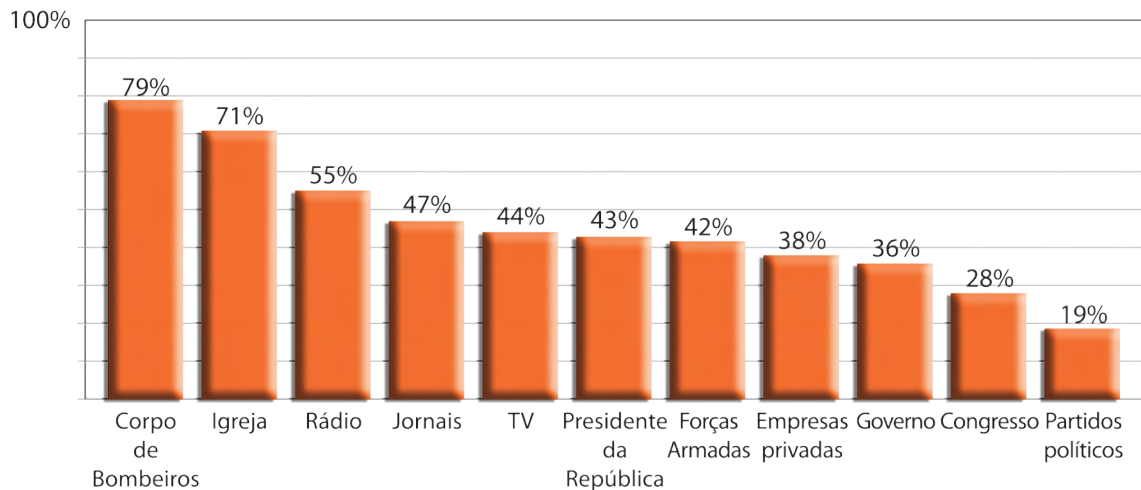
**Gráfico 1.15 Apoio à democracia na América Latina - 2004**

Fonte: PNUD, 2004

De outra pesquisa na América Latina, ressaltam 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<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> PNUD, 2004, p. 137.

<sup>35</sup> *Latinobarómetro*, 2005, p. 56.



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

Fonte: *Latinobarómetro*, 2005

Nesse contexto, 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*:

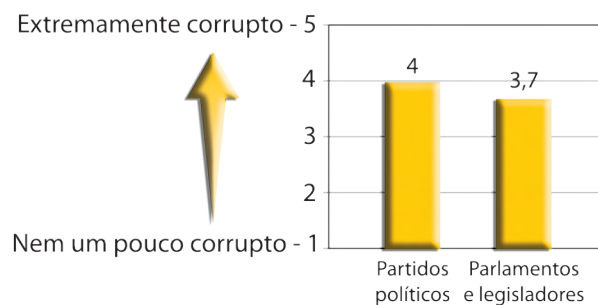
Isso é péssimo, pois cria um terreno fértil para o populismo. Partidos frágeis ajudam na eleição de caudilhos populistas. Se a Venezuela tivesse um sistema de partidos políticos bem estruturado, Chávez não poderia ter feito nem metade das coisas que fez. Os partidos funcionam como um contrapeso da disputa 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 (Marta Lagos, 2008<sup>36</sup>).

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 aqui como uma espécie de “base racional”; ou, melhor dizendo, tal desconfiança pode ser tributária de uma racionalidade potencial existente na chamada 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.

36 Em entrevista a Thomaz Favaro, “O termômetro latino”, publicada em *Veja*, edição de 6 de fevereiro de 2008, pp. 9-13.

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 “déficit 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<sup>37</sup>. Segundo uma outra pesquisa de âmbito internacional, mais recente, no Brasil, os partidos políticos são

<sup>37</sup> *Transparency International*, 2004, p. 3.

considerados as instituições mais expostas à corrupção e também recebem a pior avaliação pelos entrevistados (executivos de grandes empresas), apenas superando a polícia e o Congresso<sup>38</sup>. Dados como esses não deixam dúvida quanto ao papel determinante da percepção pública de corrupção política na formação de imagem institucional negativa e, simultaneamente, baixa confiança – temas que são abordados no próximo capítulo tendo em conta o papel que desempenham, nesse contexto, os meios de comunicação e a opinião pública.

---

38 Dados da *Transparency International* citados em reportagem publicada pelo *Correio Braziliense*, edição de 10 de dezembro de 2008, p. 6, sob o título “O 5º pior na lista da propina”.

## 2. Aspectos midiáticos e comunicacionais

### 2.1 Mídiação da política e representações sociais

Neste capítulo, são abordados aspectos midiáticos e comunicacionais 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 deste 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, bem como do padrão de jornalismo político aqui praticado, todas elas são também menos ou mais condicionadas por um processo que vem sendo chamado de mídiação da política. Em tal 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, dentre 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 midiática 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 midiática 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, no fundo, 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, 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 na Grã-Bretanha, 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 Gomes (2004), Maria Helena Weber (2004), Luis Felipe Miguel (2002; 2004; 2007), Gilbert Durant (1998), entre outros. Com base nesses auto-

res 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. Também aqui se realça não se tratar de processo novo, porque tal 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 – isto é, 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.

Segue este capítulo segundo com a seção 2.5, que trata de “Poder simbólico e construção da realidade”. Parte-se da noção de que o que se pode chamar de poder político-midiático é também um sistema simbólico do tipo que, no dizer de Berger & 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) chama de 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, discorda, 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 Rigoletto, criada por Giuseppe Verdi em 1851. Daí que, seguindo neste capítulo segundo, na seção 2.6, de-

nominada “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 a almejam medir, 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”.

A abordagem teórica deste capítulo, como de resto deste trabalho, parte do princípio de que a construção das representações sociais a respeito das instituições democráticas – dentre 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 imprevistos) quanto na cobertura jornalística dos fatos relacionados ao mundo da política institucionalizada (principalmente o noticiário informativo e as análises e interpretações, como 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 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 midiaticização 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 midiaticização 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, pp. 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.

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 midiática 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<sup>1</sup>. Ressalte-se que, para completar o triângulo da política midiática, 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 representações sociais da realidade social (ou podem assim serem vistas) e, mais especificamente, da política e das instituições democráticas.

Sempre dinâmicas, fluidas, mutantes, tais representações são dependentes de cada contexto histórico específico, sendo fortemente enraizadas na estrutura social e na cultura circundantes, tendo ainda 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 aqui, 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.

---

1 Para uma análise 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.

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, pp. 180-2).

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, acrescentando-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 que se apresenta como 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, pp. 180-2).

Pode-se, aqui, 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 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 & 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



**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

Fonte: Angelo Agostini, *Revista Ilustrada*, nº 620, Rio de Janeiro, janeiro de 1891, p. 4

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, assim interagindo 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 aqui presente no cotidiano da interação entre políticos e jornalistas.

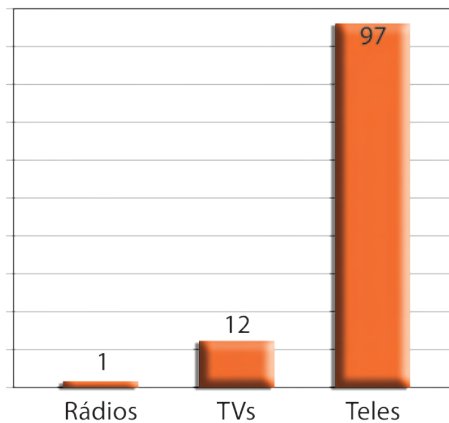


Tal interação entre os políticos e os jornalistas se caracteriza, primordialmente, pela interdependência entre essas duas categorias profissionais e por uma expressiva ocupação do espaço público. Embora tenham ocorrido, nos últimos vinte anos, mudanças significativas na forma e no conteúdo dos noticiários 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 & 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 também diante de 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<sup>2</sup>.

---

2 As informações são atribuídas ao ministro das Comunicações, Hélio Costa, em “A sabedoria dos líderes das comunicações”, artigo de Ethevaldo Siqueira, publicado em *O Estado de S.Paulo*, edição de 31 de maio de 2009, p. 14. Segundo o articulista, 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 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. Mas também 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 *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<sup>3</sup>.

3 “A carta do presidente”, artigo de Villas-Bôas Corrêa, publicado no *Jornal do Brasil*, edição de 23 de maio de 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.

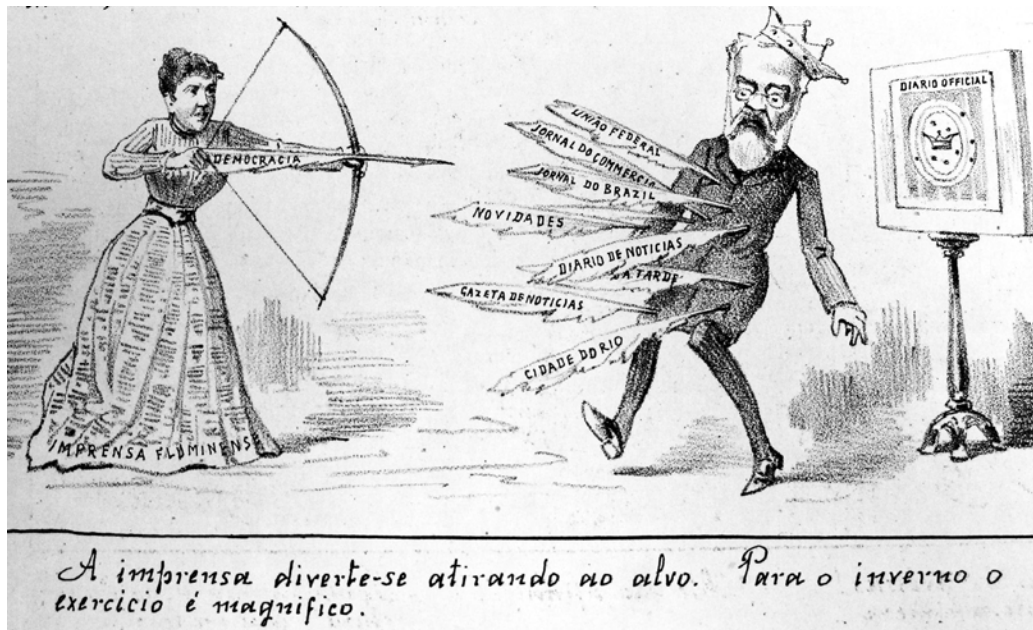
Em segundo lugar, mas não menos relevante, trata-se de uma interação que ajuda a construir a realidade social da política, tendo em vista o papel central desempenhado pelos meios de comunicação na sociedade em geral e, especialmente, na política contemporânea: ao condicionar e reelaborar o discurso político, 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, pp. 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 déficits 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



**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

Fonte: Angelo Agostini, *Revista Ilustrada*, nº 620, Rio de Janeiro, abril de 1891, p. 4

Como já 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 legiferante, 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 agora de uma relação de mútua dependência, de intenso intercâmbio, mas que, nos seus primórdios, era quase que inteiramente dominada pela interface política. Costuma-se apontar o seu início como tendo ocorrido 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<sup>4</sup>, segundo registra Mitchell Stephens (1993).

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, em 2009, ainda se busca implementar 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 (citado por 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 se costuma 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 era admitida 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.

4 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, pp. 143, 341-2).

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 conseqüente 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<sup>5</sup>. Com a presença de jornalistas representantes de jornais que se convencionou 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 simbólico 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, pp. 680-2) 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 [pp. 684-5] 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.

---

5 Stephens (1993, p. 375) registra a atuação do primeiro jornal impresso a publicar, em 1614, não só notícias acerca da política inglesa, mas também 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 [p. 525] 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].

Conforme também registra Neto (2003, pp. 685-6), 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*, fica 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 tanto da Câmara dos Deputados como 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, no entanto, 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 também 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*, não só de impressão, mas de 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, há que 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 mantido em 2003, na gestão de João Paulo Cunha (PT-SP), tendo sido 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. Onde 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 mantém 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 bem menos prestígio. E, mais, com a instauração da censura oficial à imprensa, a cassação de dezenas de parlamentares e a transformação do Parlamento em um simulacro de instituição representativa, bem como a implantação forçada do bipartidarismo, tudo isso colaborou para confirmar a noção liberal de que democracia representativa e imprensa livre seriam irmãs 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, ela mesma, 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 então se começou a intensificar em certos círculos da imprensa, assim como entre 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 democrá-

tico 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 e jornalistas, bem como com 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 e agências de notícia, bem como 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 quanto 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<sup>6</sup> circulando todos os dias úteis pelos plenários, comissões e gabinetes, sem contar as centenas de assessores de imprensa que trabalham, em Brasília e/ou nos escritórios políticos nos Estados, diretamente, 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 um pouco mais de duas centenas<sup>7</sup>. Os demais atuam nas estruturas de comunicação da Câmara e do Senado buscando ampliar o acesso do público às

---

6 A cifra 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. Para mais informações, conferir Francisco Sant’Anna (2006; 2008) que analisa a atuação da mídia do Legislativo, especialmente pelo ponto de vista da sociologia profissional dos jornalistas.

7 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.



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>8</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 suas tendências reducionistas e não raro sensacionalistas, além de suas limitações de espaço e restrições de formato. Seria mesmo plausível supor que, com o fornecimento de notícias factuais garantido pelas estruturas de comunicação do Congresso, a mídia privada tem podido se dedicar ainda mais aos bastidores da política e à prática de um jornalismo mais focado em denúncias. Mantém-se assim, principalmente, o hábito de se abastecer de crise em crise, produzindo-se um jornalismo muito mais de acusação do que de investigação e, sobretudo, com bem 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 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 mesmo a reiteração dos princípios normativos da cultura jornalística. É o caso, por exemplo, do 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, são alguns dos próprios 513 deputados e 81 senadores que vazam informações para os jornalistas, no intuito de atingir a imagem de concorrentes seus ou de partidos adversários.

---

8 Para uma comparação entre o tratamento dado a escândalos políticos pela mídia privada e os meios de comunicação do Legislativo, com base em análise de conteúdo de veículos da imprensa, conferir Sérgio Chacon (2008) que estudou a cobertura jornalística do episódio tornado público como Máfia das Sanguessugas.

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. E, 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, em tese, com a desvalorização crônica do Parlamento sendo realçada reiteradamente pelas representações midiáticas, uma opinião pública majoritariamente cética em relação ao sistema representativo pode estar se consolidando.

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, um ex-ministro de Estado e ex-presidente de tribunal superior recorreu, em artigo de opinião na imprensa de Brasília, 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 irreversível 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”<sup>9</sup>

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

---

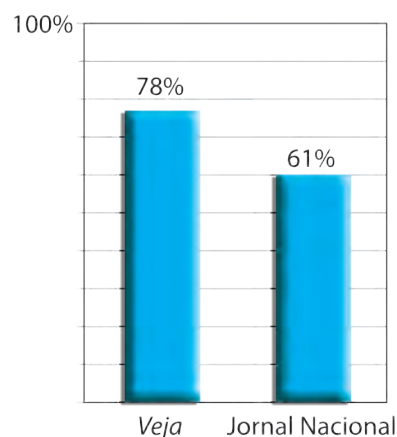
9 “Cretinismo parlamentar”, artigo de Almir Pazzianoto Pinto, publicado no *Correio Braziliense*, edição de 21 de maio de 2009 p. 29.

para a adesão social à democracia representativa. Vem daí a importância de se considerar o papel desempenhado pelas imagens públicas, em meio à midiaticização 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, pp. 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.

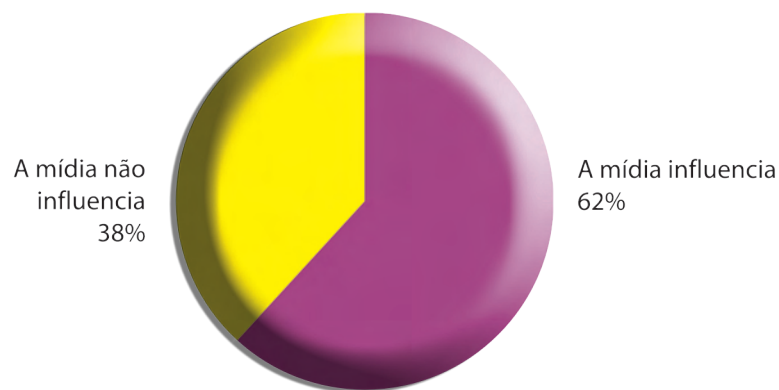
Recente pesquisa com 246 dos 513 deputados federais brasileiros avaliou o nível de consumo de mídia dos parlamentares – por exemplo, a revista *Veja* foi apontada como preferida por 78% dos entrevistados e o telenoticiário *Jornal Nacional*, por 60,6%. É claro que, ao apontar essas preferências, eles 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

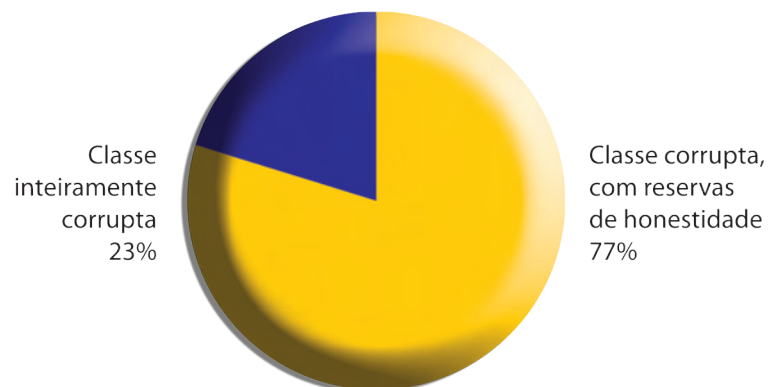
Além disso, registrou-se que 62% dos congressistas entrevistados admitiram que a mídia influencia suas decisões e seus votos, ao darem nota superior a cinco para tal influência, numa escala de um a dez (FSB, 2008). A mesma sondagem também tentou medir a confiança dos deputados nos jornalistas: quase 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

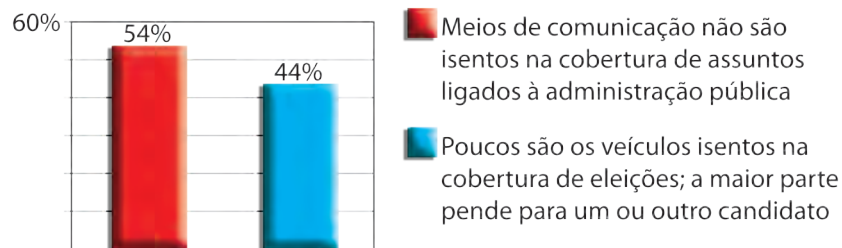
Já a relação da imprensa com o poder público é vista com desconfiança pelos próprios jornalistas. Uma enquete realizada com 48 jornalistas da Grande São Paulo registrou que oito de cada dez (77%) respondentes veem os políticos como formando “uma classe corrupta, com reservas de honestidade”, enquanto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



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

Fonte: Comunique-se, 2008

Ao mesmo tempo, mais da metade (54%) 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, 44% 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

Entretanto, também há jornalistas e políticos que exprimem a sua percepção quanto à existência de corrupção em seus próprios campos. Dentre os primeiros, por exemplo, diz o jornalista Elcias Lustosa, relatando 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 extorção, 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, pp. 24-5).

Já o senador Jarbas Vasconcelos (PMDB-PE) afirmou em recente entrevista concedida à revista *Veja*:

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<sup>10</sup>.

Tais percepções – que podem ser resumidas sob a forma de atalhos cognitivos do tipo “a mídia é corrupta” ou “os políticos são corruptos” – são também 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 também 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 bem explícito, Wilson Gomes (2004, pp. 246-7) 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 [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.

---

10 “O PMBD é corrupto”. Entrevista concedida a Otávio Cabral e publicada em *Veja*, edição de 18 de fevereiro de 2009, pp. 17-21.

Para Maria Helena Weber (2004, pp. 262, 294-6), 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 midiatisações 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 mesmo 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 tal 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 também um fenômeno de “americanização da política”<sup>11</sup> cujas consequências, entre muitas outras, envolveriam a padronização dos métodos de conhecimento e abordagem dos públicos-alvo. Algumas críticas usuais a tal fenômeno incluem manifestações tais 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<sup>12</sup>.

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, muito 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

---

11 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, Frank; Pfestsch, Barbara (orgs.). *Comparing Political Communication: theories, cases and challenges*. Nova York: Cambridge University Press, 2000.

12 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 também composto de assessores do ex-presidente Bill Clinton e até de colaboradores do governo de George W. Bush.



(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” – que teria sido 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 demais 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 se forjar personalidades carismáticas que na essência careçam de autenticidade persiste, todavia, 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 também pode ser vista como parte do conceito mais abrangente de imaginário social. Em seu estudo sobre o mito político, Luis Felipe Miguel (2004, pp. 380-1) 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 estreitamente 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 também 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, pp. 401-4).

Tal “massa de imagens” tem presença difusa nos paradoxos contemporâneos identificados por Gilbert Durant (1998, pp. 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, Durant [pp. 118-20] quase sucumbe ao reducionismo da mídia todopoderosa 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, Durant aponta outro paradoxo. Tal poder público, tornado absoluto por técnicas sofisticadas que utiliza e 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 pletora 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, são vários os exemplos históricos de imaginários mediados pelo discurso político ou religioso, com objetivos estratégicos de mobilização social, o que lhes confere um caráter inequívoco de tangibilidade, apesar do horizonte simultâneo de transcendência. Toro & Werneck (1997, pp. 36-7) 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 incontável 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<sup>13</sup> (1966), ainda no advento dos satélites de comunicação – uma antevisão inaugurada, em fins do século XIX, por Gabriel

---

13 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, também, 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” [pp. 52-65].

Tarde<sup>14</sup>, 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”. 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 muito 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 de tal 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.

---

14 Citado por Dominique Reynié, na introdução de Tarde, Gabriel. *A Opinião e as Massas*. Na interpretação de Reynié, a “opinião planetária” em Tarde 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”.

## 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 gigantescas 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, pp. 60-1).

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. Ou, melhor, 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, pp. 16-20), um poder que também se exerce na habilidade de criar “pseudo-eventos”. 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, pp. 24-5).

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”. Tal ordem ele exprime como o sentido imediato do mundo e, 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 [p. 202] 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”<sup>15</sup>.

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”<sup>16</sup>. 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

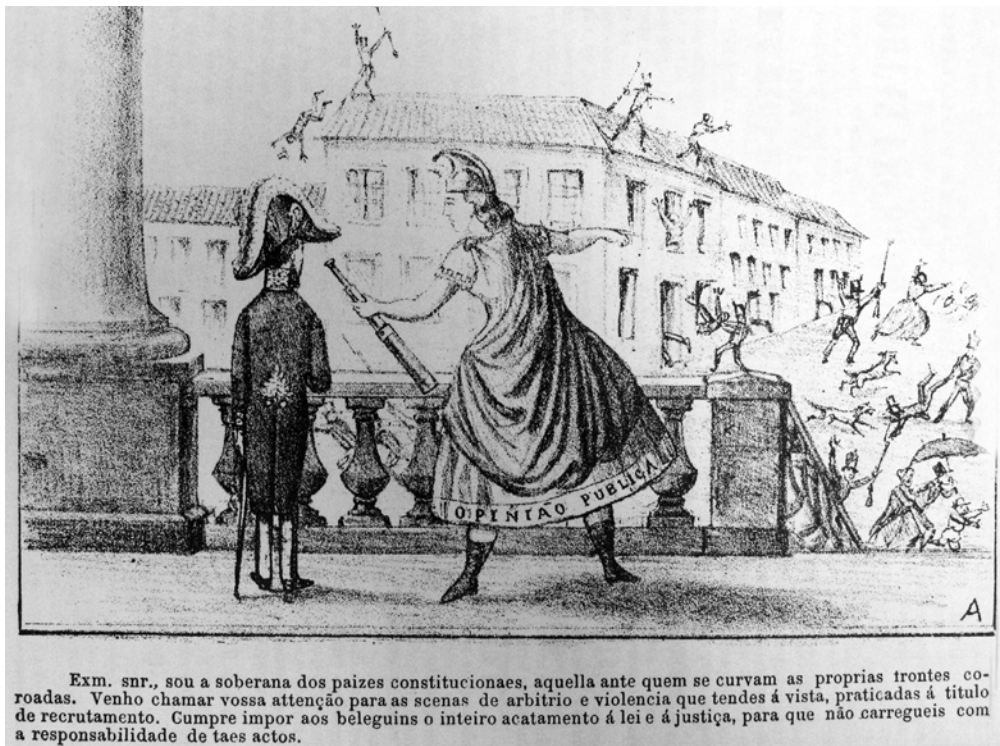
15 Dentre muitos, são exemplos desse argumento: a aliança entre o PSDB do presidente Fernando Henrique Cardoso e o PFL do senador Antonio Carlos Magalhães em 1994, que surpreendeu negativamente setores de centro-esquerda, e também os acordos do PT com PTB, PP, PL e outras legendas de centro-direita menores 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.

16 *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, 2001.



com que ele o credita e lhe confia pondo nele a sua confiança”. Donde se pode concluir que, para haver poder simbólico, é preciso também 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 fronte coroadas. Venho chamar a vossa atenção para as cenas de arbítrio e violência que tendes à vista, praticadas a título de recrutamento. Cumpre impor aos beleguins o inteiro acatamento à lei e à justiça, para que não carregueis com a responsabilidade de tais atos

Fonte: Angelo Agostini, *O Cabrião*, nº 10, São Paulo, dezembro de 1866, p. 8

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 circulan-

tes 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 daqueles termos polissêmicos; também uma espécie de termo “guarda-chuva”. Mas releva registrar que um dos requisitos da confiança, a reputação, abarca um sentido que também se inscreve no campo semântico de opinião – “a consideração, aquilo que se coloca na opinião dos outros”, conforme registra Habermas (1984, pp. 110-11), 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 no absolutismo a graça divina é a fonte legitimadora do poder, no ordenamento liberal da sociedade moderna tal 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”.

Mas, afinal, o que se pode entender por opinião pública? Para Walter Lippmann<sup>17</sup> (1997, pp. 18-9), publicado em 1922, o mundo com o qual temos de lidar politicamente está fora do nosso

---

17 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, Lippmann não foi um acadêmico, mas um jornalista influente e assessor de vários presidentes dos Estados Unidos. *Public Opinion* foi considerado por James Carey como inaugural dos estudos da comunicação de massa (ROGERS, 1997, pp. 233-7).

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”.

A partir desse argumento, o autor 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<sup>18</sup>.

Contestando parte da teoria democrática de sua época, Lippmann não acreditava em tal entidade Opinião Pública 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, pp. 228-9). O pragmatismo elitista de Lippmann pode ter nutrido o seu ceticismo 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

---

18 Pode-se 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.

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*<sup>19</sup>. Embora ele 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. Desta forma, a opinião pública não decorre da ambiência, mas do pseudo-ambiente 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 pseudo-ambiente, Lippmann foi influenciado por Freud, principalmente pela sua *Interpretação dos Sonhos*.

No entanto, nenhuma afirmação concernente a opinião pública está livre de ambiguidade ou contestação sem que haja uma definição clara, como ressalta Denis McQuail (2000, pp. 501-2). 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, dinâmica 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,

---

19 De fato, Lippmann (1997:11-3) 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.

permanece como chavão 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 [pp. 272-3], 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 bem conhecida a crítica de Bourdieu (1983, pp. 173-82) 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 demo-

cratização na sociedade industrial organizada como social-democracia”, Habermas (1984, pp. 274-84), 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”<sup>20</sup>.

No contexto latino-americano, Fabián Echegaray (2001, pp. 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-democráticas e, inversamente, também são usadas contra a consolidação democrática. Isto foi o que ocorreu no caso do autogolpe com 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, pp. 251-62),

---

20 No contexto político da 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, 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, antecidos pelo Chile de Pinochet em 1973 e seus economistas monetaristas egressos da Universidade de Chicago.



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 também se legitimam perante o campo político-midiático à medida que dão forma empírica a algo que, do contrário, só seria alcançável pelo raciocínio especulativo. E, vistas por outro ângulo, elas também se encarregam de identificar a “expressão do anonimato” que, no exemplo de Berger & 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, é possível aduzir, 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 fora um mercado ou uma guerra, nos quais a informação privilegiada fornecida pelas pesquisas é um recurso que fortalece ainda mais os grupos que já acumulam forças consideráveis na comparação com seus concorrentes. E, ainda, 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)<sup>21</sup> 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, também 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, logo 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 tal 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

---

21 “Os usos das pesquisas”, artigo de Marcos Coimbra, publicado no *Correio Braziliense*, edição de 20 de agosto de 2008, p. 8.



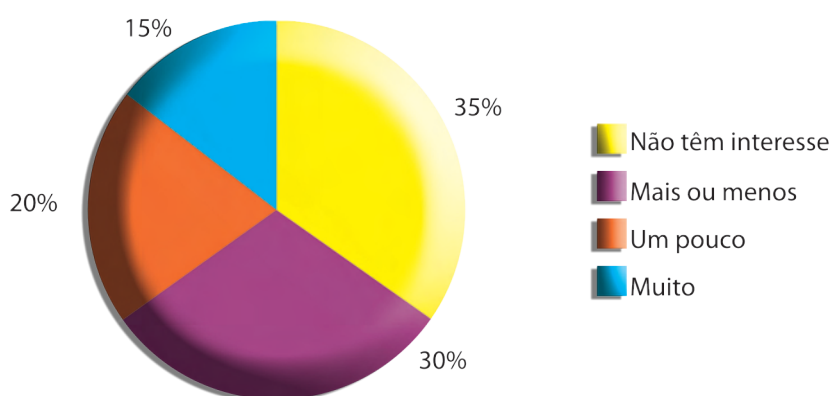
grave, seria preciso dispor de pesquisas que refinassem o entendimento do processo de construção (ou de desconstrução) de tal imagem. Certamente, não basta mostrar uma lista de instituições e pedir às pessoas que deem notas de um a dez ou que digam se aprovam ou desaprovam, se confiam muito ou pouco na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e nos congressistas.

É necessário esmiuçar bem 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. E 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? E, também, 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 (2008)<sup>22</sup>, 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 interessam “um pouco” e 35% “não tinham qualquer interesse”.



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

Fonte: Vox Populi, 2008

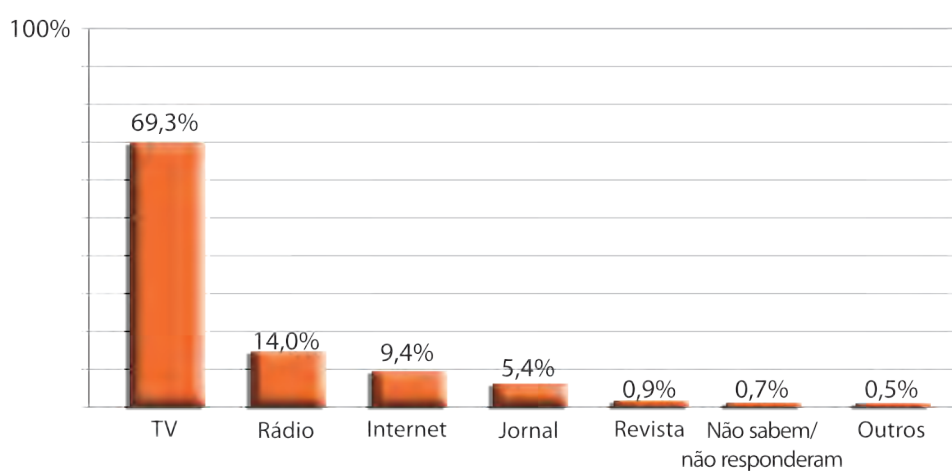
Some-se a tal circunstância o fato de que no país o consumo de informação política é muito baixo: cerca de 90% do eleitorado não lê jornais diários com regularidade. Por isso, ele afirma que, para essas pessoas, a eleição só começa de fato quando chega à televisão e, secundariamente, ao rádio via horário 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<sup>23</sup> (2008), 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

22 “Começou a eleição”, artigo de Marcos Coimbra, publicado no *Correio Braziliense*, edição de 27 de agosto de 2008, p. 6.

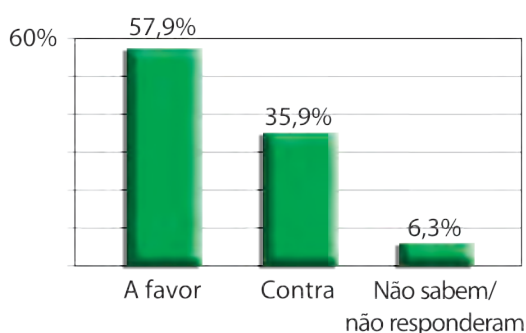
23 Entrevista a Pedro Aquino Noletto Filho, concedida em 2 de junho de 2008.

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, em quase 70%, foi confirmada por recente sondagem nacional de opinião pública sobre as preferências dos brasileiros por tipos de mídia: 69,3% utilizam mais a televisão; 14% o rádio; 9,4% a internet; 5,4% jornal; 0,9% revista; 0,5% outros; e 0,7 não sabem ou não responderam<sup>24</sup>. 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<sup>25</sup>.



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

Fonte: CNT – Sensus, 2007



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

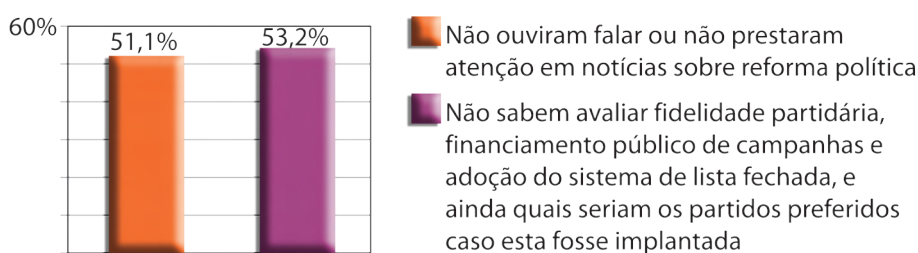
Fonte: CNT – Sensus, 2007

24 CNT – Sensus, 18 a 22 de junho de 2007, Relatório Síntese, p. 11. Perguntou-se a 2.000 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”.

25 Idem, p. 11. A pergunta foi: “O Sr.(a) é a favor ou contra a censura prévia a programas de TV?” Resultados: A favor, 57,9%; contra, 35,9; não sabem ou não responderam, 6,3%.

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”. E essa conclusão vem de se constatar 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, 2008).

Todavia, nesse mesmo âmbito, ressalta 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, fidelidade 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<sup>26</sup>.



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

Fonte: CNT – Sensus, 2007

<sup>26</sup> CNT – Sensus, 18 a 22 de junho de 2007, Relatório Síntese, pp. 15-6.

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, por exemplo, o tema da reforma política em 2007, cujos efeitos, se aprovada, se fariam sentir no exercício dos direitos políticos dos cidadãos e das organizações da sociedade. Os brasileiros ainda não têm a necessária sofisticação política que um debate mais bem informado sobre o sistema político requer. Ao menos, pode-se aduzir, o conteúdo informativo que a mídia lhes proporciona não é suficiente para compensar as deficiências educacionais que também lhes 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.

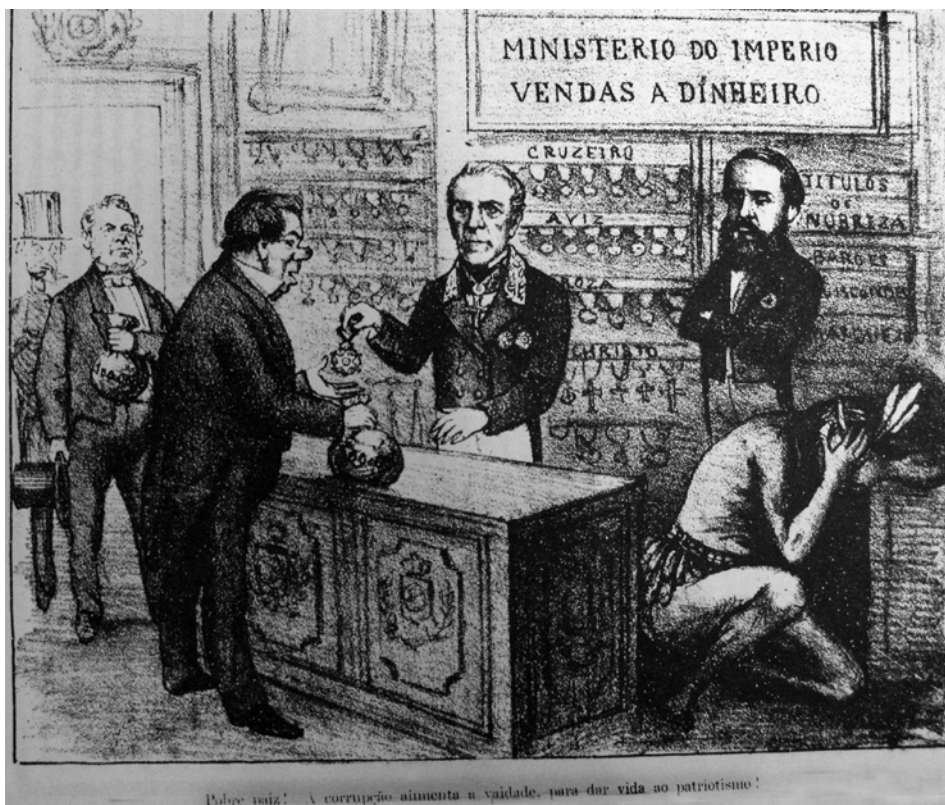
Seguindo na mesma linha de raciocínio, se a opinião pública favorável à democracia como um valor a ser preservado vem, ao menos em parte, da informação predominantemente positiva sobre o tema difundida pela mídia internacional e, particularmente, no Brasil, pela televisão, é razoável supor que o noticiário 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, ressalte-se, 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. Por exemplo, 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, entretanto, 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 (2008). 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, 2008).

De fato, pode-se aduzir 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, bastando 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 interação 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 mal sucedida, conforme suas expectativas. Nesses casos, a normatividade a que se refere Moisés (2008) 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!

Fonte: Angelo Agostini, *O Cabrião*, nº 15, São Paulo, 1867, p. 4.

Tome-se o fato de que, no Rio de Janeiro, em abril de 2008, 144 pessoas foram mortas pela polícia em alegados “confrontos com bandidos” e, além disso, que, no mesmo Estado, para cada policial morto, 41 civis são mortos pela forças de segurança pública<sup>27</sup>.

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 fio, 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

<sup>27</sup> “Não é uma guerra”, artigo de Gustavo Krieger, publicado no *Correio Braziliense*, edição de 10 de julho de 2008, p. 4.

de processos e vender sentenças; e ainda que, no Superior Tribunal de Justiça, tramitavam 105 inquéritos e ações criminais contra desembargadores<sup>28</sup>.

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 está 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. E, de fato, há possibilidades várias para interação com o público, especialmente nos dias em que deputados e senadores não estão em Brasília, onde também, mais amiúde, 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 muito comum ver-se um trânsito intenso de pessoas as mais variadas em contato com os parlamentares, não necessariamente integrantes de organizações da sociedade civil. Dados do setor de relações públicas da Câmara dos Deputados dão conta de que o número de visitantes já supera os 150 mil por ano, no que se incluem pessoas que lá vão apenas para praticar o chamado

---

28 “Justiça no Banco dos Réus”, reportagem de Rodrigo Rangel, publicada em *Isto É*, edição de 9 de maior de 2007, pp. 28-31.



turismo cívico até outras que, como os lobistas que representam organizações e setores os mais diversos ideologicamente falando, 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. Aqui é preciso reiterar que tal 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. Pois 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 também 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 leitorados aos anunciantes do mercado.

Mesmo que, do ponto de vista normativo, o discurso midiático exalte o que também, evidentemente, existe: 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, Vincent Mosco (1996, pp. 148-9) 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”<sup>29</sup>, 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.

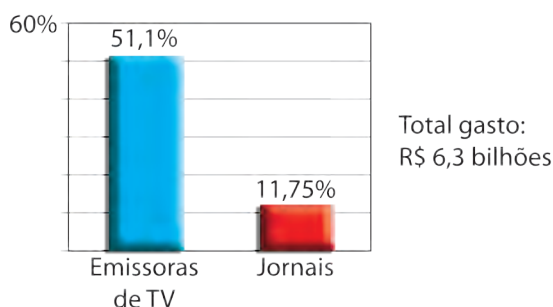
Nesse processo, as agências de publicidade são firmas intermediárias que recebem comissões das empresas de mídia pelo seu trabalho; o seu principal negócio – em termos de valor monetário e de mercado – não é a produção dos anúncios em si (atividade de notória importância cultural e ideológica, dado o 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 também 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<sup>30</sup>.

---

29 No original: *media commodification*. De acordo com essa corrente da economia política da comunicação, tanto o conteúdo como a audiência da mídia são mercadorias (*commodities*).

30 “Era Lula gastou R\$ 6,3 bi em publicidade”, reportagem de Luiza Damé, publicada em *O Globo*, edição de 16 de maio de 2009, p. 4.



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

Fonte: *O Globo*, 2009

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 IGPM (o índice de inflação da Fundação Getúlio Vargas), referem-se à administração direta e indireta, incluindo ministérios, empresas estatais e bancos federais, mas excluem publicidade legal, produção e patrocínios.

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. Tal pagamento – sobre o 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<sup>31</sup>.

Também cabe ressaltar, ainda nesse contexto político-econômico da comunicação social, que os setores de mídia e publicidade no Brasil têm se internacionalizado a partir da tendência iniciada ainda nos anos 1990 de abrir o capital das empresas publicitárias nacionais a grandes agências dos países que dominam esse segmento e agora também 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<sup>32</sup>. No caso das empresas de mídia, com a alteração constitucional aprovada pelo Congresso (Proposta de Emenda à Constituição 36/2002, regulamentada pela

31 “Emissoras recebem R\$ 267 milhões ao ano por propaganda partidária”, reportagem de Cristina Charrão publicada no Observatório do Direito à Comunicação (<http://www.direitoacomunicacao.org.br> – acesso em 11 de setembro de 2008).

32 *Meio & Mensagem* – Mídia Dados 2005 (citados por LIMA, 2006, p. 103).

Lei 10.610 de 2002), foi permitida a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão, capital estrangeiro inclusive, em até 30%<sup>33</sup>. Donde 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 (2003, pp. 225-6):

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 (citado por LIMA, 2006, p. 102).

Logo, a autonomia e as ações de tais empresas de mídia são muito mais sensíveis e passíveis de pressão da chamada 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 também 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,

---

33 Como registra Lima (2006, p. 105), abriu-se mais uma porta para a internacionalização da mídia brasileira. A Lei da TV a Cabo já previa ingresso de capital estrangeiro em até 49%; não há limites para as telefonias fixa e celular (propícias à distribuição de conteúdo televisivo), nem para a televisão paga transmitida por microondas 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.

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, pp. 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 também 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.

Mas a importância que o mesmo autor atribui aos meios de comunicação nos processos políticos vai muito 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, pp. 16-7).

Ao tratar da imparcialidade – atributo retórico que jornalistas e empresas de comunicação costumam invocar como parte de seu ideário –, Elcias Lustosa (1996, pp. 21-5) 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<sup>34</sup>, 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 em esquema de fraude da apuração dos votos<sup>35</sup>.

---

34 Tema tratado em Abreu, Alzira Alves de. “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: Editora FGV, 2006.

35 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. Se, 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.

Dentre outros tantos possíveis, esses são alguns exemplos de que, mesmo quando aparentemente neutros ou desinteressados, ou bem 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 como síntese nem sempre equilibrada e nem sempre pluralista das agendas dos diversos segmentos sociais e instituições que concorrem pela conquista do apoio da opinião pública. Como um reflexo das pressões vindas de vários segmentos e das estratégias de persuasão a si dirigidas todo o tempo, as agendas da imprensa e da mídia informativa em geral 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<sup>36</sup>. 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.

---

36 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.



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<sup>37</sup>).

Entretanto, os critérios jornalísticos sobre o que é ou não é notícia fazem com que, dessa transparência reconhecida como realidade elogiável em termos mundiais, os fatos negativos que a Câmara e seus integrantes produzem venham à tona com muito maior destaque que suas eventuais ações positivas – ou, ao menos, afinadas com o seu papel constitucional – 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 há que assinalar a diferença de que a Câmara é muito mais aberta ao escrutínio público que qualquer outra instituição pública ou privada – e não se trata aqui 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

---

37 *Como são nossos parlamentares*, p. 3, janeiro de 2008. Disponível em <[www.excelencias.org.br](http://www.excelencias.org.br)>. Acesso em 27 de maio de 2008.



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 aqui de modelos utópicos de comunicação política, o ângulo de visão da sociedade não se deveria 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, na verdade, que isso também 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, sempre 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 aqui se procurou abarcar, são 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, que dá início à pesquisa empírica deste trabalho.

### 3. Representações da mídia pelos parlamentares

A mídia, conforme analisam Miguel & Biroli (2008, pp. 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, como já foi 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, aqueles que são alçados a essa posição 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; ou, como ainda ocorre muito no Brasil, são milhares os políticos acusados de terem sido eleitos mediante a compra de votos efetuada por intermédio da contratação 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

também visados não só devido ao poder político, mas por causa da imunidade parlamentar e do foro privilegiado de que desfrutam os seus ocupantes. Não raro, pois, políticos que se enquadram nesses casos costumam não só prescindir da visibilidade midiática, antes, durante e depois das eleições, como 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 considerada 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; bem diferentemente dos que são tidos como “cardeais” da política – a elite parlamentar do Congresso –, sempre citados e procurados pelos repórteres e colunistas políticos, bem como 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<sup>1</sup>.

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”. Mas 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 isto 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, que Wilson Gomes (2004, pp. 29-30) caracterizou como a que costuma ocorrer entre estudos “hipomidiáticos” e “hipermidiáticos”.

---

1 Para 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 –, conferir Helena Máximo (2008).

Afinal, os meios de comunicação constituem uma esfera de representação não apenas do que o senso comum chama de realidade, mas também do que se entende por conhecimento, seja o que advém da produção dos ambientes acadêmicos e científicos, seja o que deriva dos chamados saberes populares ou tradicionais; bem como, reiterar-se, a mídia não só representa o mundo da política, enquanto mediadora entre os profissionais da política e a sociedade em geral, mas, ao fazê-lo, ajuda a definir uma realidade social da política. Como registra de modo ambivalente o veterano jornalista Mauro Santayana<sup>2</sup>, 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 muito bem a relevância da mídia para as suas carreiras públicas; mesmo que nem sempre as elaborações que eles são capazes de fazer estimulada ou espontaneamente 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 de não poucos 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; mas, na verdade, dentre outras percepções passíveis de validação, eles também a compreendem como um agente político.

Protagonistas no processo de construção da imagem pública do Parlamento, os deputados federais e os senadores também 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

---

2 “A imprensa e o poder”, artigo de Mauro Santayana publicado no *Jornal do Brasil*, edição de 10 de junho de 2009, p. 2.

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, sempre dependerá de critérios de noticiabilidade, cujo controle está muito 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 se distinguem por destinarem maior atenção ao noticiário político em geral e, 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. Em suma, os congressistas configuram um público muito mais atento tanto ao que produzem os veículos de comunicação do próprio Congresso, como também acompanham muito mais de perto toda a cobertura jornalística com que a mídia informativa comercial representa o mundo da política. Evidentemente, eles monitoram com particular atenção tudo o que é publicado sobre as suas próprias ações. Daí, pois, 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 ainda quanto ao papel desempenhado pela imprensa e a 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. Por fim, dada a sua relevância para os propósitos deste trabalho, também serão destacadas, mais adiante, as percepções dos congressistas sobre como se imaginam e propõem possibilidades de solução. Esses são os pontos principais a serem aqui apresentados, neste e em 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 na construção social da imagem pública do Congresso, para se dar início 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 também as análises e interpretações correspondentes, que resultam de uma pesquisa em profundidade sobre ampla base de dados constituída de 102 entrevistas semi-estruturadas com deputados federais<sup>3</sup>. Nesta primeira parte, em que se destacam as manifestações de dezenas de congressistas, chama a atenção inicialmente como eles são muito críticos em relação ao papel da mídia – e isso também ilustra, mesmo que ao reverso, a importância atribuída aos meios de comunicação. Transparece em tais 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 – e, também, elas se relacionam a comparações entre os tipos de cobertura jornalísti-

---

3 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 coordenação deste doutorando (Pedro Aquino Noleto Filho), que, idealizador da sondagem, além de entrevistar parlamentares, foi responsável pelo planejamento e análise das entrevistas e, também, pela 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”. As respostas relativas a questões de comunicação estratégica, definições de linha editorial e avaliação da estrutura midiática da Casa foram destinadas ao planejamento de ações comunicativas na Legislatura 2003/2007. Foi preservado para esta pesquisa de doutorado todo o material bruto das entrevistas (mais de mil páginas), o que permitiu abordar conteúdos relativos às representações da mídia pelos deputados. Procedeu-se, ainda, 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.

ca produzidos pela mídia comercial ou convencional e os meios de comunicação do próprio 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. De fato, o que ressalta de imediato – e assim segue adiante – são a espontaneidade e também 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 certas nuances descritivas ou analíticas que complementam as representações tanto jornalísticas quanto 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 ainda quanto aos problemas que dela decorrem, além de propostas de potenciais soluções.

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 – ainda 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, também houve o cuidado de se respeitar as proporcionalidades partidárias, regionais e de gênero. Até onde foi possível conciliá-las com a disponibilidade efetiva 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. Ainda naquela legislatura, foi registrada uma renovação de 48% dos deputados; assim, também se tentou observar a proporção entre parlamentares novos e reeleitos.

Quanto ao método empregado na organização e interpretação dos dados, ressalte-se que se trata 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, pp. 355-421), que, grosso modo, pode ser sintetizado como um esforço para sistematizar e interpretar dados

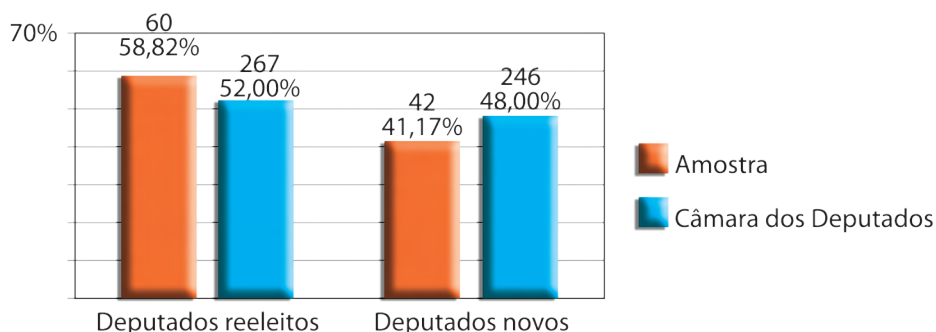
em situações que exigem a consideração ponderada dos contextos de produção das mensagens (pelo lado dos emissores), do conteúdo manifesto das próprias mensagens (qualquer tipo de texto, seja oral, escrito, icônico e outros) e das condições de recepção das mensagens (pelos destinatários ou públicos-alvo). 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, ela própria também pode ser vista como constituindo 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 também 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 semi-abertos diante dos quais os deputados discorriam livremente. A duração média das entrevistas, todas gravadas, foi de aproximadamente 30 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 aqui se faz é reproduzir, o mais fielmente possível, ao menos tanto quanto isso pode ser plausível, a representação que os parlamentares fazem dos temas que lhes foram perguntados; isto é, reproduz-se, também representando sob a forma de um novo texto, o que os parlamentares se dispuseram a dizer sobre o que lhes foi questionado, 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 que aqui se apresenta constitui também 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.

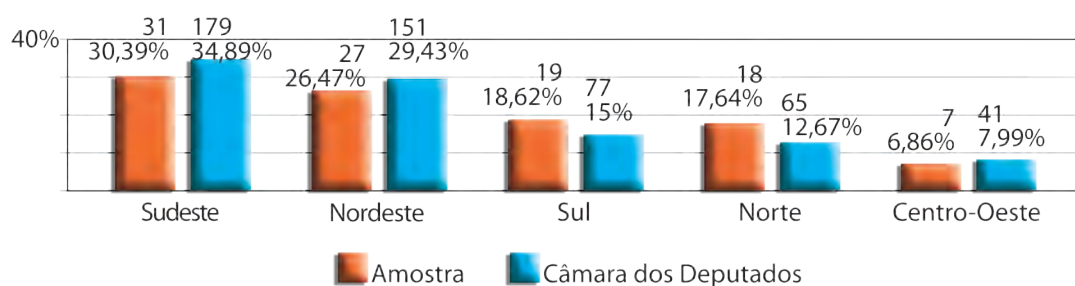


Dos 102 parlamentares entrevistados, 60 foram reeleitos e 42 são novos, ou 58,82% e 41,17%, respectivamente. Na ocasião da pesquisa, a Câmara era composta em 52% por deputados reeleitos e em 48% por novos deputados.



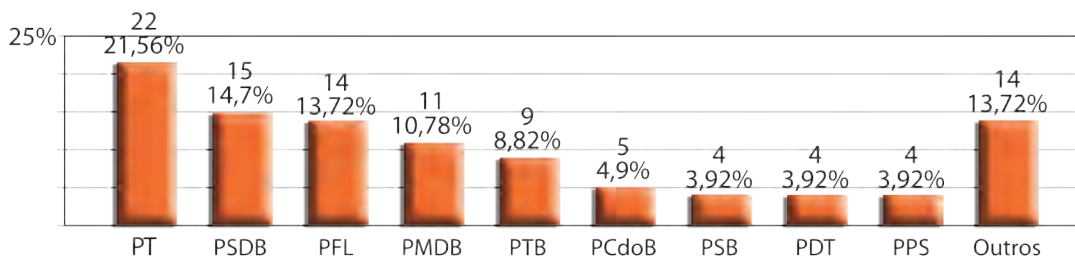
**Gráfico 3.1** Parlamentares reeleitos e novos

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 sete (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%).



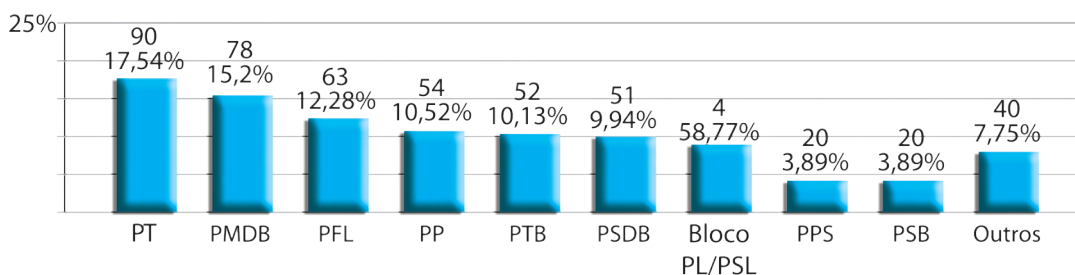
**Gráfico 3.2** Divisão regional

Já 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 (ou 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%).



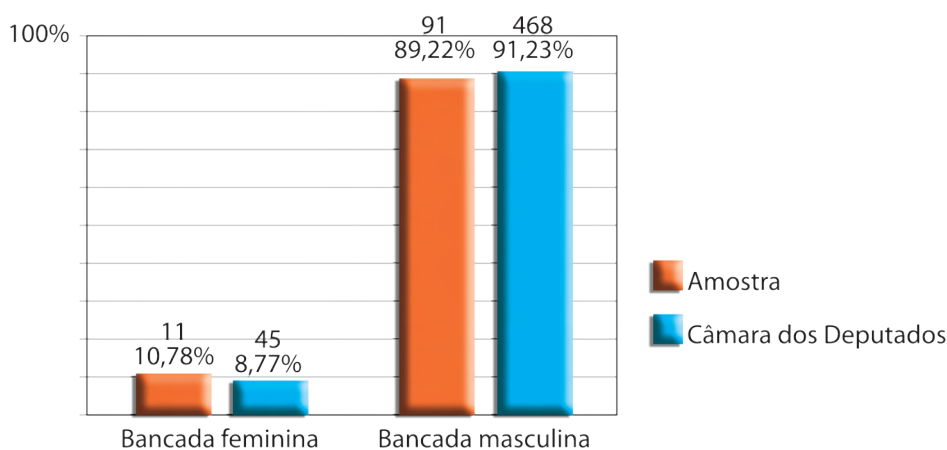
**Gráfico 3.3 Distribuição partidária da amostra**

A título de comparação, a divisão da Câmara por bancadas partidárias conforme a situação encontrada em março de 2004. O PT tem 90 parlamentares (ou 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**

Onze dos parlamentares entrevistados (ou 10,78% da amostra) eram da bancada feminina, a qual, na ocasião da pesquisa, consistia de 45 deputadas (ou 8,77% da Câmara).



**Gráfico 3.5 Gênero**

**Tabela 3.1 Deputados entrevistados**

Adelor Vieira (PMDB-SC)	Eduardo Gomes (PSDB-TO)	Miguel de Souza (PL-RO)
Alberto Fraga (PTB-DF)	Fernando Ferro (PT-PE)	Milton Cardias (PTB-RS)
Alceste Almeida (PMDB-RR)	Fernando Gabeira (Sem partido-RJ)	Moraes Souza (PMDB-RJ)
Alex Canziani (PTB-PR)	Feu Rosa (PP-ES)	Nelson Marquezelli (PTB-SP)
Alice Portugal (PCdoB-BA)	Francisco Rodrigues (PFL-RR)	Nilson Mourão (PT-AC)
Anselmo (PT-RO)	Gilberto Nascimento (PMDB-SP)	Orlando Desconsi (PT-RS)
Antonio Carlos Pannunzio (PSDB-SP)	Givaldo Carimbão (PSB-AL)	Osmar Serraglio (PMDB-PR)
Antonio Nogueira (PT-AP)	Gonzaga Mota (PSDB-CE)	Osório Adriano (PFL-DF)
Ariosto Holanda (PSDB-CE)	Gonzaga Patriota (PSB-PE)	Paes Landim (PFL-PI)
Arlindo Chinaglia (PT-SP)	Gustavo Fruet (PMDB-PR)	Pastor Frankembergen (PTB-RR)
Aroldo Cedraz (PFL-BA)	Ildeu Araújo (Prona-SP)	Pastor Reinaldo (PTB-RS)
Assis Miguel do Couto (PT-PR)	Inocêncio Oliveira (PFL-PE)	Patrus Ananias (PT-MG)
Átila Lins (PPS-AM)	Itamar Serpa (PSDB-RJ)	Pauderney Avelino (PFL-AM)
B. Sá (PPS-PI)	Jackson Barreto (PTB-SE)	Paulo Feijó (PSDB-RJ)
Babá (Sem partido-PA)	Jamil Murad (PCdoB-SP)	Paulo Lima (PMDB-SP)
Bismarck Maia (PSDB-CE)	Janete Capiberibe (PSB-AP)	Perpétua Almeida (PCdoB-AC)
Bonifácio de Andrada (PSDB-MG)	João Magno (PT-MG)	Pompeo de Mattos (PDT-RS)
Carlos Abicalil (PT-MT)	João Mendes de Jesus (PSL-RJ)	Reginaldo Germano (PFL-BA)
Chico Alencar (PT-RJ)	José Divino (PMDB-RJ)	Ronaldo Vasconcellos (PTB-MG)
Claudio Cajado (PFL-BA)	José Rajão (PSDB-DF)	Rose de Freitas (PMDB-ES)
Colbert Martins (PPS-BA)	José Roberto Arruda (PFL-DF)	Serafim Venzon (PSDB-SC)
Corauci Sobrinho (PFL-SP)	Júlio Delgado (PPS-MG)	Severiano Alves (PDT-BA)
Coriolano Sales (PFL-BA)	Luciano Zica (PT-SP)	Simão Sessim (PP-RJ)
Costa Ferreira (PSC-MA)	Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR)	Takayama (PMDB-PR)
Daniel Almeida (PCdoB-BA)	Luiz Carreira (PFL-BA)	Telma de Souza (PT-SP)
Darcísio Perondi (PMDB-RS)	Luiz Couto (PT-PB)	Valdenor Guedes (PSC-AP)
Davi Alcolumbre (PDT-AP)	Maninha (PT-DF)	Vanderlei Assis (Prona-SP)
Dilceu Sperafico (PP-PR)	Marcelo Guimarães Filho (PFL-BA)	Vanessa Graziotin (PCdoB-AM)
Dr. Evilásio (PSB-SP)	Marcondes Gadelha (PFL-PB)	Vicentinho (PT-SP)
Dr. Hélio (PDT-SP)	Marcus Vicente (PTB-ES)	Wasny de Roure (PT-DF)
Dr. Rosinha (PT-PR)	Maria do Rosário (PT-RS)	Yeda Crusius (PSDB-RS)
Dra. Clair (PT-PR)	Mário Assad Júnior (PL-MG)	Zelinda Novaes (PFL-BA)
Edson Duarte (PV-BA)	Maurício Rabelo (PL-TO)	Zenaldo Coutinho (PSDB-PA)
Eduardo Barbosa (PSDB-MG)	Mauro Passos (PT-SC)	Zezéu Ribeiro (PT-BA)

Obs: As filiações partidárias e a própria condição de parlamentar em efetivo exercício do mandato referem-se ao período em que as entrevistas foram realizadas.

### 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. Aqui, 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 17 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.

Ao comentar o modo como os veículos de comunicação retratam a atividade parlamentar, um deputado<sup>4</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, outro congressista<sup>5</sup> 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”.

---

4 Deputado Marcus Vicente – PTB do Espírito Santo; entrevistado em 2 de julho de 2003. 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.

5 Deputado Paulo Feijó – PSDB do Rio de Janeiro; 1º de julho de 2003.

Os meios de comunicação privados, para outro parlamentar<sup>6</sup>, 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”.

Um deputado<sup>7</sup> 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 com o conteúdo da história, procura mais [...] pegar o Ibope”. Enquanto que, para outro parlamentar<sup>8</sup>, “a mídia gosta da parte mais negativa, que dá mais Ibope, [...] mais escandalosa”. Já outro congressista<sup>9</sup> 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 de outro deputado<sup>10</sup>, “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”.

Ressalta nessas afirmações que, além da ênfase no caráter empresarial da mídia, o que está também sendo contestado 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.

---

6 Deputado Dr. Rosinha – PT do Paraná; 15 de julho de 2003.

7 Deputado Nelson Marquezelli – PTB de São Paulo; 2 de julho de 2003.

8 Deputado Miguel de Souza – PL de Rondônia; 14 de julho de 2003.

9 Deputado Pompeo de Mattos – PDT do Rio Grande do Sul; 24 de setembro de 2003.

10 Deputado Antonio Nogueira – PT do Amapá; 6 de agosto de 2003.

Também aparece, ainda que 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 também 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”, ele 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 mais um deputado<sup>11</sup>, 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 outro parlamentar<sup>12</sup>: “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 o 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 esse congressista<sup>13</sup>, “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, outro parlamentar acentuou o

---

11 Deputado Mário Assad Júnior – PL de Minas Gerais; 14 de outubro de 2003.

12 Deputado Aroldo Cedraz – PFL da Bahia; 14 de agosto de 2003.

13 Deputado Chico Alencar – PT do Rio de Janeiro; 3 de julho de 2003.

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 importante 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<sup>14</sup>.

Neste bloco de 17 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<sup>15</sup>. “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<sup>16</sup>, 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), outro critério de noticiabilidade praticado pelos jornalistas – neste caso, 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 já aqui 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 17, 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

---

14 Deputado Eduardo Gomes – PSDB de Tocantins; 2 de outubro de 2003.

15 Deputado Feu Rosa – PP do Espírito Santo; 8 de julho de 2003.

16 Deputado Moraes Souza – PMDB do Piauí; 13 de outubro de 2003.



estudiosos da economia política da comunicação, como Venício A. de Lima (2006). O primeiro parlamentar 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<sup>17</sup>.

Enquanto o segundo referiu-se especificamente à veiculação de matérias de utilidade pública para promoção da educação, sugerindo que tal 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<sup>18</sup>.

Dos 17 parlamentares que espontaneamente deram destaque às características empresariais da mídia, dois deles mencionaram uma suposta crise por que os meios de comunicação estariam passando no início do primeiro governo Lula. De fato, embora fosse um tema afeito aos bastidores da mídia, e, portanto, quase que inteiramente ausente do noticiário, em 2003, houve uma forte circulação de rumores sobre dificuldades financeiras que atingiam, até mesmo, a poderosa

---

17 Deputado Carlos Abicalil – PT de Mato Grosso; 29 de julho de 2003.

18 Deputado Severiano Alves – PDT da Bahia; 8 de outubro de 2003.

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. “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 um deputado<sup>19</sup>, que mais tarde se elegeu governador do Distrito Federal. “Enquanto a mídia brasileira estiver nesse caos econômico, qualquer que seja o presidente da República tem o apoio da mídia, salvo raríssimas exceções”, completou, 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.

Um colega dele da Legislatura 2003/2007 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<sup>20</sup>.

Também esse deputado, na mesma entrevista, 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: “Sintome 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, 55 deputados federais (ou 10,7% da Câmara) detinham, direta ou indiretamente, concessões de radiodifusão, dos quais 30 foram eleitos no Nordeste e 15 no Sudeste (sete em São Paulo)<sup>21</sup>. A mesma pesquisa, que abrangeu os parlamentos estaduais, concluiu que o Senado é

19 Deputado José Roberto Arruda – PFL do Distrito Federal; 27 de agosto de 2003.

20 Deputado Mário Assad Júnior – PL de Minas Gerais; 14 de outubro de 2003.

21 Transparência Brasil. Como são nossos parlamentares, pp. 12-3, 27-8. Relatório datado de janeiro de 2008. <Disponível em [www.excelencias.org.br](http://www.excelencias.org.br)>. Acesso em 1º de outubro de 2008.

a Casa legislativa brasileira com o maior número proporcional de detentores de concessões de rádio e televisão: 23 senadores (ou 28,4% do total), dos quais 14 (51,9% da bancada regional) foram eleitos no Nordeste.

Trata-se de uma situação que, como registra Venício A. de Lima (2006, pp. 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 poderem 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 (citado por LIMA, 2006, p. 119).

Atuando na política em nível 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, ainda, 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,

conteúdo que lhes favoreça e forma atraente, 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”<sup>22</sup> 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. 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*, 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

---

22 Como, por exemplo, em Santos & Capparelli (2005, pp. 77-101): “A expressão ‘coronelismo eletrônico’ inclui a relação de clientelismo político entre os detentores do poder público e os proprietários de canais de televisão, o que configura uma barreira à diversidade representativa que caracterizaria uma televisão na qual o interesse público deveria ser priorizado em relação aos interesses particulares” [p. 80].

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<sup>23</sup>.

Mas o “coronelismo eletrônico”, que o editorial citado descreve como a feição contemporânea dos “coronéis de baração 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 a partir dos sistemas representativos adotados pelo país desde a monarquia, como um reflexo da cultura política predominante e dos modos de produção econômica prevalentes. Configura-se aqui, na verdade, mais um exemplo de interdependência dos campos político, econômico e midiático. Como também analisa Venício A. de Lima<sup>24</sup> (2008), 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.

---

23 “Balança o coronelismo eletrônico”, editorial de *O Estado de S.Paulo*, publicado na edição de 12 de abril de 2009, p. 3B.

24 “Liberdade de expressão e mídia alternativa: dois anos depois”, artigo de Venício A. de Lima, publicado em *Carta Maior*, edição de 20 de janeiro de 2009. <Disponível em [www.carta.maior.com.br](http://www.carta.maior.com.br)>. Acesso em 21 de janeiro de 2009.

### 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 republicanos, a seu ver, teria, destacando o poder econômico de cooptação da mídia pelo Executivo, via publicidade governamental, e o poder jurídico-legal de coação do Judiciário, que imporá temor. Fazendo ainda um contraponto a respeito da estrutura de comunicação midiática da Câmara dos Deputados, ele 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<sup>25</sup>.

Para um deputado com longa experiência no Parlamento<sup>26</sup>, “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

---

25 Deputado Cláudio Cajado – PFL da Bahia; 10 de julho de 2003.

26 Deputado Marcondes Gadelha – PFL da Paraíba; 26 de agosto de 2003.

espaço dele está garantido”. A observação desse parlamentar encontra respaldo na história e nas teorias do jornalismo.

Michael Shudson (1995, pp. 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 [pp. 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 promovida 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 política 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. Tal 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, pp. 154-6) 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%). Veja-se que 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 como tendo 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, de fato, 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, pp. 156-7). 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 muito 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, pp. 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, pp. 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%) – ou o mais provável é que, distintamente dos estudos feitos por Mauro Porto em 1999, o dado relativo ao Congresso incluía notícias sobre a atuação de Comissões Parlamentares de Inquérito em 2006; a exemplo da CPI mista que ficou conhecida como “das ambulâncias” e, posteriormente, “das sanguessugas”<sup>27</sup>, e que gerou farto noticiário de imprensa.

Já em relação ao período eleitoral propriamente dito Miguel & 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 & Biroli, por fim, “a cobertura política é focada no processo eleitoral e nos escândalos produzidos no âmbito dos poderes constituídos”, além do que, ressaltam, “representantes da sociedade civil estão virtualmente ausentes dos telejornais e pouco aparecem nas revistas”.

---

27 Período cuja cobertura jornalística foi objeto de estudo comparativo, entre jornais da mídia privada e os jornais da Câmara e do Senado, em Sérgio Chacon (2008).

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 ele<sup>28</sup>, 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<sup>29</sup>. 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, pp. 150-1), 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 a 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

28 Deputado Reginaldo Germano – PFL da Bahia; 18 de setembro de 2003.

29 Deputado Paes Landim – PFL do Piauí; 9 de outubro de 2003.

oposição, existiam partidos, existia Congresso e existia eloquência, que era o grande charme disso tudo.

Outro congressista experiente 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<sup>30</sup>.

Do depoimento de outra parlamentar pode-se concluir que 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; e 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 predominantemente tendo feito oposição ao governo Lula, distintamente do papel que teria exercido na gestão anterior. Emir Sader (2008), por exemplo, avalia<sup>31</sup>:

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 essa deputada, “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

30 Deputado Marcondes Gadelha – PFL da Paraíba; 26 de agosto de 2003.

31 “Obstáculos à democracia”, artigo de Emir Sader, publicado no *Correio Braziliense*, edição de 20 de dezembro de 2008, p. 31.

do PT, reivindicando o mesmo espaço que os governadores. Então, eu tive um espaço no âmbito nacional em razão desse contraponto<sup>32</sup>.

De acordo com outro congressista<sup>33</sup>, 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, intuitivamente ou pela experiência, 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 também 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.

---

32 Deputada Dra. Clair – PT do Paraná; 16 de julho de 2003.

33 Deputado Luiz Couto – PT da Paraíba; 24 de setembro de 2003.

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

Uma outra categoria temática surgiu a partir de depoimentos que, mais explícita que implicitamente, dão conta de que os meios de comunicação atuam frente ao campo político como conspiradores, liderando ou integrando conspirações, podendo-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.

Um deputado<sup>34</sup> 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 outro parlamentar<sup>35</sup>. 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 mais um congressista<sup>36</sup>: “Houve uma campanha deliberada de alguns setores, inclusive da imprensa, que divulgaram durante muito tempo apenas o que não prestava do Legislativo”. Para uma outra congressista, eleita governadora do Rio Grande do Sul em 2006, o Parlamento brasileiro tem sido vítima de “campanhas de repúdio à democracia”, sem explicitar que setores sociais estariam no comando de tais campanhas ou se a referência abarcaria uma questão ideologicamente difusa, vinculada à cultura política predominante:

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.

34 Deputado Costa Ferreira – PSC do Maranhão; 3 de julho de 2003.

35 Deputado Feu Rosa – PP do Espírito Santo; 8 de julho de 2003.

36 Deputado Edson Duarte – PV da Bahia; 10 de julho de 2003.



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<sup>37</sup>.

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 aqui o fato de a deputada se referir a “campanhas de repúdio à democracia” como algo a reforçar um contexto histórico não imutável, evidentemente, mas que desvaloriza o Parlamento desde os primórdios do Brasil independente. Embora não explicitada, pode-se ver aqui também a mídia como porta-voz ou canal de escoamento do tal “conjunto de interesses [econômicos, provavelmente, e também possivelmente de grupos políticos autoritários] aos quais não interessa ter um poder autônomo e respeitado” ou, mesmo, 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, no episódio que ficou conhecido como dos Anões do Orçamento, disse que no Congresso havia “300 picaretas”<sup>38</sup>. Quando diz “tomara que isso também tenha mudado”, subentende-se que a deputada, que foi ministra da Fazenda no governo Itamar, faz uma analogia com a política econômica do governo Lula, que desde o início surpre-

37 Deputada Yeda Crusius – PSDB do Rio Grande do Sul; 9 de julho de 2003.

38 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”.

endeu 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.

A tese dessa deputada tem o apoio de um colega de partido<sup>39</sup>, 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 de um deputado que se declarou vítima da mídia<sup>40</sup>:

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 outro parlamentar<sup>41</sup>, 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 congressista que logo depois assumiria uma pasta no ministério do presidente Luiz Inácio Lula da Silva<sup>42</sup>, 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 recém havia 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 outro parlamentar<sup>43</sup>, quando afirma que “a grande imprensa pauta seus interesses, considera e prioriza uma

39 Deputado Antonio Carlos Pannunzio – PSDB de São Paulo; 15 de agosto de 2003.

40 Deputado Vanderlei Assis – Prona de São Paulo; 18 de setembro de 2003.

41 Deputado Alceste Almeida – PMDB de Roraima; 9 de julho de 2003.

42 Deputado Patrus Ananias – PT de Minas Gerais; 1º de julho de 2003.

43 Deputado Mauro Passos – PT de Santa Catarina; 13 de agosto de 2003.

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 um deputado<sup>44</sup> que pouco depois romperia com o Partido dos Trabalhadores e se posicionaria mais à esquerda do espectro ideológico ao filiar-se ao 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, um parlamentar 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<sup>45</sup>.

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

---

<sup>44</sup> Deputado Chico Alencar – PT do Rio de Janeiro; 3 de julho de 2003.

<sup>45</sup> Deputado Gustavo Fruet – PMDB do Paraná; 2 de julho de 2003.

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 aqui 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.

Para um congressista<sup>46</sup>, 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 conversamos com jornalistas que mal conheciam as matérias sobre as quais falávamos”. De fato, a pauta temática do Congresso, especialmente nas comissões permanentes, pode vir a 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

---

46 Deputado Luciano Zica – PT de São Paulo; 7 de julho de 2003.

e especialistas convidados em audiências públicas, exigiria um investimento constante em capacitação, atualização e ainda especialização dos repórteres credenciados no Congresso, que as empresas de mídia ainda não estiveram dispostas a fazer.

Mesmo havendo como contraponto a cobertura jornalística do próprio Congresso, que também 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, ainda, mais 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-se o que também se observa eventualmente em relação à própria pauta deliberativa de ambas as Casas do Congresso. Vem daí também 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 – e não poderia ser diferente dada a proliferação de fatos que tais – denúncias e escândalos variados. Sobre esse aspecto da qualidade profissional dos repórteres políticos (ou das condições de trabalho que lhes são 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.

Houve outros parlamentares que criticaram o modo como a imprensa aborda os fatos negativos com origem no Parlamento. Para um desses<sup>47</sup>, 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 mais um parlamentar<sup>48</sup>. “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 outro deputado<sup>49</sup>, “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. Já uma deputada<sup>50</sup> generalizou, estendendo o problema da imagem pública negativa a todos os parlamentos do país e, ao mesmo tempo, ela atribuiu a solução à própria mídia, subentendida a noção de que,

---

47 Deputado Pastor Frankembergen – PTB de Roraima; 23 de julho de 2003.

48 Deputado Paulo Lima – PMDB de São Paulo; 25 de setembro de 2003.

49 Deputado Adelor Vieira – PMDB de Santa Catarina; 17 de julho de 2003.

50 Deputada Zelinda Novaes – PFL da Bahia; 4 de setembro de 2003.

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.

Um parlamentar<sup>51</sup>, que é jornalista e pouco depois também 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”. Aqui, cabe ressaltar que a necessidade de se dar divulgação aos 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<sup>52</sup> 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 ele, “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”. Ele acrescentou, exaltando a transparência da instituição, pelo menos na comparação com outras instâncias públicas: “Não

51 Deputado Fernando Gabeira – PT do Rio de Janeiro; 21 de julho de 2003.

52 Deputado Arlindo Chinaglia – PT de São Paulo; 25 de julho de 2003.



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 de um parlamentar<sup>53</sup>. 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 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, também a prática parece atender simultaneamente às rotinas produtivas, aos critérios de noticiabilidade e também a um 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, um congressista<sup>54</sup> observou, assumindo o papel de porta-voz da maioria de parlamentares com pouca ou quase nenhuma visibilidade midiática, ao menos na mídia informativa de alcance nacional: “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 12 anos de Câmara, de que existem valores extraordinários nesse baixo

---

53 Deputado Cláudio Cajado – PFL da Bahia; 10 de julho de 2003.

54 Deputado Feu Rosa – PP do Espírito Santo; 8 de julho de 2003.

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 chamado 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 um deles<sup>55</sup>. Mais um 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<sup>56</sup>.

Um colega seu 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<sup>57</sup>.

Admitindo, também com resignação, a dependência dos deputados que têm menor acesso à visibilidade midiática em relação à mídia do Legislativo, um parlamentar<sup>58</sup> 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

55 Deputado Luiz Couto – PT da Paraíba; 24 de setembro de 2003.

56 Deputado Ildeu Araújo – Prona de São Paulo; 17 de setembro de 2003.

57 Deputado João Magno – PT de Minas Gerais; 23 de setembro de 2003.

58 Deputado Corauci Sobrinho – PFL de São Paulo; 5 de agosto de 2003.

identifica como falta de diversidade da mídia, dada a predominância no país dos pontos de vista da imprensa carioca e paulista, argumentou mais um deputado<sup>59</sup> 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)<sup>60</sup> 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 10 mil repórteres em Washington. Há uma civilização inteira de jornalistas em Washington. Se eu dirigisse um jornal, eliminaria de 50% a 60% 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, um deputado<sup>61</sup> 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:

59 Deputado Luiz Carlos Hauly – PSDB do Paraná; 11 de setembro de 2003.

60 “A crise é dos jornais – e não do jornalismo”, entrevista de Gay Talese a André Petry, publicada em *Veja*, edição de 17 de junho de 2009, pp. 86-9.

61 Deputado Colbert Martins – PPS da Bahia; 8 de outubro de 2003.

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 outro parlamentar<sup>62</sup>. Uma deputada<sup>63</sup> 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, especialmente no que tange a casos de denúncias de irregularidades alegada ou comprovadamente cometidas por congressistas individualmente. Nesse sentido, um deputado<sup>64</sup> 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 outro congressista<sup>65</sup>, “a imprensa privada [...] presta um grande desserviço ao país ao

---

62 Deputado Anselmo – PT de Rondônia; 18 de setembro de 2003.

63 Deputada Janete Capiberibe – PSB do Amapá; 9 de setembro de 2003.

64 Deputado Pauderney Avelino – PFL do Amazonas; 11 de agosto de 2003.

65 Deputado Ronaldo Vasconcelos – PTB de Minas Gerais; 10 de julho de 2003.

nivelar os parlamentares por baixo”. Já outro deputado<sup>66</sup> 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 de outro congressista<sup>67</sup>, 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 por uma congressista<sup>68</sup>, 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

66 Deputado Francisco Rodrigues – PFL de Roraima; 22 de julho de 2003.

67 Deputado Cláudio Cajado – PFL da Bahia; 10 de julho de 2003.

68 Deputada Zelinda Novaes – PFL da Bahia; 4 de setembro de 2003.

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, um deputado<sup>69</sup> disse “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”.

Mais um parlamentar<sup>70</sup> 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 outro deputado<sup>71</sup>, 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”.

---

69 Deputado Serafim Venzon – PSDB de Santa Catarina; 15 de outubro de 2003.

70 Deputado Paulo Lima – PMDB de São Paulo; 25 de setembro de 2003.

71 Deputado Pompeo de Mattos – PDT do Rio Grande do Sul; 24 de setembro de 2003.

Também outro congressista<sup>72</sup> 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”. Um outro parlamentar<sup>73</sup> 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 focar as coisas negativas, eles não querem focar coisas positivas”, disse outro deputado<sup>74</sup>. 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”. E, 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, um parlamentar<sup>75</sup> 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 de um congressista<sup>76</sup>, os meios de co-

72 Deputado Edson Duarte – PV da Bahia; 10 de julho de 2003.

73 Deputado Davi Alcolumbre – PDT do Amapá; 4 de setembro de 2003.

74 Deputado Marcus Vicente – PTB do Espírito Santo; 2 de julho de 2003.

75 Deputado Fernando Ferro – PT de Pernambuco; 16 de julho de 2003.

76 Deputado Eduardo Gomes – PSDB de Tocantins; 2 de outubro de 2003.



municação 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 um parlamentar<sup>77</sup>. 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 outro deputado<sup>78</sup>: “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, pp. 334-5), 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.

77 Deputado Corauci Sobrinho – PFL de São Paulo; 5 de agosto de 2003.

78 Deputado Eduardo Barbosa – PSDB de Minas Gerais; 21 de julho de 2003.

Um outro congressista<sup>79</sup> 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”. Também para outro deputado<sup>80</sup>, a mídia é tendenciosa. “A Casa não tem tendências, dá a informação simples e pura, enquanto que 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 convida 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<sup>81</sup>.

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.

79 Deputado Pompeo de Mattos – PDT do Rio Grande do Sul; 24 de setembro de 2003.

80 Deputado Vanderlei Assis – Prona de São Paulo; 18 de setembro de 2003.

81 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 modo como se calcula no Brasil o quociente eleitoral adotado no sistema proporcional, ele ajudou a eleger vários candidatos do Prona, entre eles, o deputado Vanderlei Assis, aqui entrevistado, que obteve apenas 275 votos.

Em linha semelhante, opinou outro parlamentar, imaginando que a questão poderia vir a ser regulamentada legalmente<sup>82</sup>: “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 outro deputado<sup>83</sup>, “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 congressista<sup>84</sup> criticou o que chamou de “comunicação da grande mídia” que, na sua avaliação, “destaca, sobretudo, as ausências, a falta de quorum, e ainda alguns maus exemplos de parlamentares”. Enquanto outro parlamentar 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<sup>85</sup>.

Demonstrando forte incômodo quanto ao clima de opinião sobre a questão dos salários dos congressistas, tema recorrentemente explorado pela imprensa política, um parlamentar 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<sup>86</sup>.

---

82 Deputado Aroldo Cedraz – PFL da Bahia; 14 de agosto de 2003.

83 Deputado Luiz Carreira – PFL da Bahia; 10 de julho de 2003.

84 Deputado Zenaldo Coutinho – PSDB do Pará; 7 de julho de 2003.

85 Deputado Darcísio Perondi – PMDB do Rio Grande do Sul; 5 de agosto de 2003.

86 Deputado Costa Ferreira – PSC do Maranhão; 3 de julho de 2003.

### 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. Nesse contexto, e evidenciando a sua dependência em relação à mídia oficial, para poder se comunicar com o seu eleitorado, um deputado<sup>87</sup> 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 a 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, um parlamentar<sup>88</sup> 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 outro deputado<sup>89</sup>, a imprensa privada, também nesse ponto, procura distorcer o que acontece no Parlamento. “Dizer

87 Deputado Simão Sessim – PP do Rio de Janeiro; 12 de agosto de 2003.

88 Deputado Átila Lins – PPS do Amazonas; 6 de agosto de 2003.

89 Deputado Ildeu Araújo – Prona de São Paulo; 17 de setembro de 2003.

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, um deputado<sup>90</sup> 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 de outro parlamentar<sup>91</sup>, para a sociedade saber que este é um “Congresso de gente que trabalha”, a TV Câmara e 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,

---

90 Deputado Antonio Nogueira – PT do Amapá; 6 de agosto de 2003.

91 Deputado Bismarck Maia – PSDB do Ceará; 3 de julho de 2003.

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, 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 em relação ao Congresso, já que, para trabalhar nesses períodos, salvo em casos de autoconvocação, os deputados e senadores tinham de ser convocados pelo Executivo para tal 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 quinze 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 2005, a *Folha de S. Paulo* assim registrou o assunto<sup>92</sup>:

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 fun-

---

92 “Convocação extraordinária começa hoje”, notícia publicada na Folha Online, edição de 16/12/2005. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u74665.shtml>. Acesso em 12/06/2009.

cionamento 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. Um deputado<sup>93</sup> entrevistado pela pesquisa assim comentou a forma como a mídia tratava o assunto: “Quando há uma [...] convocação dos deputados, por exemplo, há uma crítica generalizada. Já faz 12 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. Outro parlamentar<sup>94</sup> 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, um deputado<sup>95</sup> 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 de outro congressista<sup>96</sup>, “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”.

---

93 Deputado Nelson Markezelli – PTB de São Paulo; 2 de julho de 2003.

94 Deputado Feu Rosa – PP do Espírito Santo; 8 de julho de 2003.

95 Deputado Osório Adriano – PFL do Distrito Federal; 12 de agosto de 2003.

96 Deputado Luiz Carreira – PFL da Bahia; 10 de julho de 2003.



### 3.9 Conclusões parciais

As imagens conceituais que afloram dos depoimentos dos deputados sobre a atuação da mídia na cobertura jornalística do Congresso, embora aparentem esconder mais do que revelam, são expressivas do tipo de 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 déficits 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. Tal categoria minoritária se torna mais ainda 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<sup>97</sup> (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

---

97 “Obstáculos à democracia”, artigo de Emir Sader, publicado no *Correio Braziliense*, edição de 20 de dezembro de 2008, p. 31.

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.

Também releva notar que, 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, de modo mais ponderado, 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, como 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, também 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

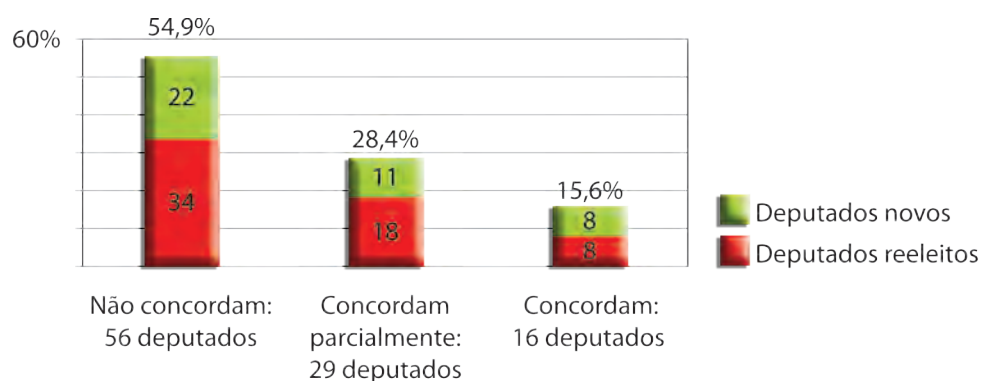
Este capítulo dá sequência à pesquisa empírica com base em entrevistas com 20% dos congressistas integrantes da Câmara dos Deputados, na Legislatura 2003/2007, conforme já foi apresentado no capítulo terceiro, que tratou das representações da mídia pelos parlamentares. Aqui, a discussão gira em torno 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 serem os entrevistados 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 – 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, pois, 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, e, 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, mas também com base nas suas percepções decorrentes dos seus contatos interpessoais com suas interfaces políticas nas bases eleitorais e, também, com indivíduos indistintamente em locais de acesso público, ou mesmo no ambiente familiar. Deste modo, eles também podiam comparar tais imagens públicas com o que eles costumam imaginar como sendo 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 essa pergunta (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. Ressalte-se que, 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?**

Destacou-se em primeiro lugar a resposta negativa: 56 deputados (dos quais 34 reeleitos e 22 novos) – ou 54,9% (o percentual se refere ao universo total dos 102 entrevistados pela pesquisa) – 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”, “muito injustiçados”, “tratamento deformado”, “muito superficial”, “má vontade”, “muito desgastados e desacreditados”, “descrédito” – entre outras manifestações que 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. Em tal conjunto de respostas, quase não aparecem expressões de autocrítica, 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 28,4% 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.

Também se incluem 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 30% 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 (oito reeleitos e oito novos) – ou 15,6% 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 também, no entanto, 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, o que não se faz de bom, quem trabalha, 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 déficit 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 se poderia 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.

Apresenta-se, a seguir, uma sequência analítica de sete seções temáticas organizadas com base na convergência de abordagem dos depoimentos dos entrevistados, isto é, aqui 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, já que 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 da população brasileira, no Congresso Nacional. Tal 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, segundo essa linha de raciocínio, 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 seria do eleitorado que chega ao cúmulo de escolher criminosos para representá-lo politicamente.

Um deputado tucano da bancada do Rio de Janeiro<sup>1</sup> 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

---

1 Deputado Paulo Feijó – PSDB-RJ (reeleito para a Legislatura 2003/2007); entrevistado em 1º de julho de 2003. Assim como em relação aos demais parlamentares citados ao longo deste trabalho, tanto a sua vinculação partidária quanto a sua condição de deputado federal em exercício efetivo do mandato correspondem à sua situação no dia em que a entrevista foi concedida.



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”. Outro parlamentar<sup>2</sup>, petista representante do eleitorado de São Paulo, 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”.

Mais um congressista<sup>3</sup>, integrante da bancada paraibana, 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”. Já outro deputado<sup>4</sup>, tucano da bancada fluminense, 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 outro tipo 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.

Também outro parlamentar<sup>5</sup>, tucano da bancada do Pará, destacou que, no Parlamento, há “gente de todo tipo” e considerou o fato como algo natural: “Somos 513 e é natural que, no meio

2 Deputado Luciano Zica – PT-SP (reeleito); 7 de julho de 2003.

3 Deputado Marcondes Gadelha – PFL-PB (reeleito); 26 de agosto de 2003.

4 Deputado Itamar Serpa – PSDB-RJ (reeleito); 8 de julho de 2003.

5 Deputado Zenaldo Coutinho – PSDB-PA (reeleito); 7 de julho de 2003.

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]”. Um peemedebista representante do eleitorado gaúcho<sup>6</sup> avaliou que ele e seus pares refletem o pensamento da sociedade. “Alguns dizem que aqui há deputados que não trabalham, 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”.

Mais um deputado<sup>7</sup>, petebista representante dos eleitores capixabas, frisou: “Nós temos que dar sempre o exemplo, porque o Parlamento brasileiro é o espelho da sociedade”. Para um colega de partido<sup>8</sup> da bancada de Sergipe, “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, outro congressista<sup>9</sup>, representante dos eleitores do Distrito Federal, arrematou: “Eu acho que, ressalvados alguns preconceitos mais radicais e alguns lugares-comuns, na média, a Câmara dos Deputados representa a sociedade e se parece com ela”.

Veja-se que, 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; e, mais, considerando 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 – havia participado como vice da

6 Deputado Darcísio Perondi – PMDB-RS (reeleito); 5 de agosto de 2003.

7 Deputado Marcus Vicente – PTB-ES (reeleito); 2 de julho de 2003.

8 Deputado Jackson Barreto – PTB-SE (novo na Legislatura 2003/2007); 30 de julho de 2003.

9 Deputado José Roberto Arruda – PFL-DF (novo); 27 de agosto de 2003.

chapa presidencial que perdera a eleição presidencial para Luiz Inácio Lula da Silva, mas estava prestes a aderir ao governo (o que, 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 reeleitos para a Legislatura 2003/2007 – mas não se podia considerar estreante um dos outros dois deputados incluídos neste grupo, já que se trata de um ex-senador que havia renunciado ao mandato para evitar a cassação. Logo, houve uma predominância absoluta de políticos experimentados, não obstante tenham todos apelado para um recurso retórico 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. O mais provável é que a metáfora do espelho – de raiz positivista, mas também presente no senso comum, e que atribui à ciência o poder de se armar de uma improvável objetividade integral na descrição e análise dos fatos sociais – 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, o mesmo ocorrendo com a palavra “realidade” que, nesse contexto e junto à flexão verbal “corresponde”, leva à noção de que espelhos retratam fielmente a realidade, o que, no caso do Parlamento, sugere sociedade, população, país, nação, público, indivíduos e caracteres positivos e negativos.

Mas, além disso, é possível imaginar uma linha comum entre a ideia que leva à plausibilidade da representação política como espelho ou microcosmo da sociedade e, como observa Nelson Traquina (2005, pp. 146-49), 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 pró-

prios 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 mesmo 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 conhecimento 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 10%) 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 auto-imagens 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, obviamente, sem aprofundar a discussão no âmbito da ciência política, para desconstruir essa ideia, bastaria mencionar, de início, a questão da enorme desproporção entre gêneros no que tange à ocupação de cargos eletivos na política parlamentar.

Por exemplo, na ocasião da realização dessas entrevistas, como já foi descrito no capítulo terceiro, 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, a 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 subrepresentação 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 (como resultado 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, todavia, 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 já observou Luis Felipe Miguel (2003, pp. 123-40). 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 defenda: “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”. Também ele 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-se a própria 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)<sup>10</sup>, por exemplo, “não é preciso muito esforço para constatar que as instituições políticas do país estão em descompasso com relação a outras esferas da

---

<sup>10</sup> “Irrelevância da política?”, artigo de Boris Fausto, publicado em O Estado de S. Paulo, edição de 31 de maio de 2009, p. 2.

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 ainda a uma outra noção estereotipada, que também transpareceu em alguns depoimentos de congressistas entrevistados por esta pesquisa. 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 incluam escândalos envolvendo deputados e senadores. Para o presidente da seção paulista da Ordem dos Advogados do Brasil<sup>11</sup>, 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, entretanto, Bolívar Lamounier (2009, pp. 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

---

11 “Choque ético, urgente”, artigo de Luiz Flávio Borges D’Urso, publicado no Correio Braziliense, edição de 31 de julho de 2009, p. 15.



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 de tal descrédito no Legislativo, segundo ele, é justamente a sua própria transparência, algo que se lhe poderia atribuir como 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 ressalta 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 tais 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 tal transparência e, ainda, 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 a 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 também 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.



Um deputado peemedebista da bancada catarinense<sup>12</sup> 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 colega de Legislatura<sup>13</sup>, integrante do chamado “alto clero”, sempre ocupando algum posto de relevo na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, 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.

Também para outro parlamentar<sup>14</sup>, petista da bancada de Pernambuco, “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; 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

---

12 Deputado Adelor Vieira – PMDB-SC (novo na Legislatura 2003/2007); 17 de julho de 2003.

13 Deputado Inocêncio Oliveira – PFL-PE (reeleito); 14 de julho de 2003.

14 Deputado Fernando Ferro – PT-PE (reeleito); 16 de julho de 2003.

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 de um colega de bancada partidária<sup>15</sup>, representante do eleitorado baiano, “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<sup>16</sup>, 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 outro parlamentar<sup>17</sup>, peemedebista da bancada do Paraná: “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 um congressista<sup>18</sup> representante dos eleitores baianos 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”.

---

15 Deputado Zezéu Ribeiro – PT-BA (novo); 14 de julho de 2003.

16 Deputada Zelinda Novaes – PFL-BA (nova); 4 de setembro de 2003.

17 Deputado Gustavo Fruet – PMDB-PR (reeleito); 2 de julho de 2003.

18 Deputado Aroldo Cedraz – PFL-BA (reeleito); 14 de agosto de 2003.

Um colega seu de Legislatura<sup>19</sup>, componente da bancada do Pará, 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.

Também 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 macropo-

---

19 Deputado Zenaldo Coutinho – PSDB-PA (reeleito); 7 de julho de 2003.

líticas 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 aumenta a confusão. “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 de outro parlamentar<sup>20</sup>, socialista representante dos eleitores de Pernambuco, que afirmou: “Existe preconceito em relação à Câmara, o 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”.

Outro congressista<sup>21</sup>, peemedebista representante dos eleitores de Roraima, interpretou a confusão sobre os papéis dos poderes como uma questão cultural, o que faz com que, a seu ver, 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”.

Um colega seu de Legislatura<sup>22</sup>, petista da bancada do Pará, 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”. 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,

---

20 Deputado Gonzaga Patriota – PSB-PE (reeleito); 22 de julho de 2003.

21 Deputado Alceste Almeida – PMDB-RR (reeleito); 9 de julho de 2003.

22 Deputado Babá – PT-PA (reeleito); 9 de julho de 2003.

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 parlamentar<sup>23</sup>, tucano representante do eleitorado fluminense, 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 outro deputado<sup>24</sup>, petista da bancada do Distrito Federal, 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”, e, também, avaliou, “em função da participação maior da sociedade civil organizada aqui dentro”. Para ele, esse fato 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”.

Dentre os 13 deputados (ou 12,74% dos entrevistados) que convergiram, espontaneamente, em uma análise comparativa entre os três Poderes da República, 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 deles integravam a base parlamentar governista (sendo quatro do PT e um do PSB), enquanto

<sup>23</sup> Deputado Itamar Serpa – PSDB-RJ (reeleito); 8 de julho de 2003.

<sup>24</sup> Deputado Wasny de Roure – PT-DF (novo); 11 de julho de 2003.

outros cinco estavam na oposição (três no PFL e dois no PSDB). Três outros congressistas eram componentes do PMDB, legenda que, no período de captação de dados da pesquisa, ainda se dividia entre oposição e governo, ao qual em breve iria aderir. Logo, 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, dentre esses 13 parlamentares, nove haviam sido reeleitos; enquanto entre os outros quatro estreantes, ao menos, dois (do PT) tinham experiência recente como vereador e deputado distrital – tendo, assim, prevalecido neste grupo políticos com vivência parlamentar.

De fato, é possível imaginar que, se a pesquisa houvesse incluído uma questão específica sobre se o Legislativo é mesmo mais transparente que os demais poderes republicanos, a ampla maioria dos entrevistados teria concordado e elaborado mais argumentos para justificar a assertiva. Isso porque se trata aqui de uma noção que tanto faz parte do senso comum, principalmente dos próprios políticos e dos jornalistas, bem como ela é aceita no cotidiano dos grupos organizados em torno de interesses setoriais, quanto também a ideia existe na área acadêmica. Bolívar Lamounier (2009, pp. 28-9) 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”.

Também se encontram na imprensa diária manifestações a respeito desse tema da suposta maior abertura do Parlamento, tanto a favor dessa avaliação, como a que segue<sup>25</sup>: “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 transparên-

---

25 “Sem problema, sem notícia”, editorial do *Correio Braziliense*, publicado na edição de 18 de abril de 2009, p. 24.

cia, escreveu ela em meio ao recrudescimento da chamada crise ética do Congresso ao longo do primeiro semestre de 2009<sup>26</sup>:

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<sup>27</sup>, para quem “o Congresso Nacional está longe de ser uma instituição perfeita”, mas, ao mesmo tempo, avalia, “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.

Nota-se, pois, que o tema é controverso e costuma dar margem a debates interessantes, menos ou mais lastreados em fatos e argumentos devidamente conectados à dinâmica político-institucional que compõe o cotidiano do Congresso; porém, para ser mais construtiva, a discussão precisaria ir mais além e examinar alternativas aos princípios que fundamentam a própria democracia representativa, e não apenas se limitar a aprimoramentos pontuais, a exemplo de reformas no sistema eleitoral. Em linhas gerais, entretanto, quanto à reflexão do momento, pode-se advogar em prol da existência de maior transparência no Legislativo do que nos demais poderes republicanos, sobretudo na Câmara dos Deputados – circunstância que já foi assinalada pela Transparência Brasil, organização não-governamental especializada na análise dos parlamentos

---

26 “O silêncio dos mais decentes”, artigo de Dora Kramer, publicado em *O Estado de S. Paulo*, edição de 19 de abril de 2009, p. 6.

27 “Sobre o Congresso e conversas de bar”, artigo de Fabiano Santos, publicado no *Jornal do Brasil*, edição de 26 de março de 2009, p. 9.

brasileiros, em seus três níveis de representação, e aqui já registrada no capítulo segundo (seção 2.7). O mesmo, todavia, não se poderia afirmar quanto ao Senado, sobre o qual, no primeiro semestre de 2009, se revelou ter desrespeitado 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 já se abordou no capítulo primeiro (seção 1.6), que a transparência, ou a acessibilidade facilitada a informações 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 Durant (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 então 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?

Por fim, para concluir esta seção, ainda 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 foi realçado por deputados entrevistados por esta pesquisa, 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 aos eventuais interesses do Poder Executivo caso a meta seja realmente obter a garantia da liberação efetiva dos valores aprovados; além do



que – reitere-se – a atividade congressual relativa à elaboração do Orçamento, que está na origem da criação do Parlamento moderno, perde efetividade.

Entretanto, o problema de base, em relação à formação da imagem institucional, passa pelo que se pode chamar de desequilíbrio entre os poderes da República. 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 bem 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 dos entrevistados por esta pesquisa, como se confere em seguida.

### 4.3 A imagem negativa como problema mundial

Uma outra categoria temática surgiu quando oito 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.

Afinal, 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? Ao mesmo tempo, o argumento pode ser entendido como implicando uma diminuição da responsabilidade dos próprios parlamentares na busca de solução do problema, que, de certa forma, extrapolado para todas ou quase todas as democracias representativas que se conhecem, até deixa de se constituir como problema, uma vez que, menos ou mais, estaria afetando o mundo inteiro sem maiores consequências imediatas; pois, como se tem 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.

Em todo o mundo, os parlamentos estão em crise, avaliou um congressista da bancada do Espírito Santo<sup>28</sup>, 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 um colega seu de Legislatura<sup>29</sup>, petista representante do eleitorado de Pernambuco, o problema

---

28 Deputado Feu Rosa – PP-ES (reeleito); 8 de julho de 2003.

29 Deputado Fernando Ferro – PT-PE (reeleito); 16 de julho de 2003.

se espalha mundo afora, mas, no caso brasileiro, segundo ele, 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.

Em todo o mundo, de acordo com a avaliação de outro parlamentar<sup>30</sup>, componente da bancada paraibana, ocorre problema semelhante ao por que passa 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 mais um deputado<sup>31</sup>, petebista da bancada do Paraná: “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 aquém da realidade, aquém até do que mereceríamos”. Outro congressista<sup>32</sup>, representante dos eleitores de Minas Gerais, 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

30 Deputado Marcondes Gadelha – PFL-PB (reeleito); 26 de agosto de 2003.

31 Deputado Alex Canziani – PTB-PR (reeleito); 27 de agosto de 2003.

32 Deputado Mário Assad Júnior – PL-MG (reeleito); 14 de outubro de 2003.

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”.

Um deputado peemedebista da bancada paranaense<sup>33</sup> desvinculou o problema da imagem pública negativa do Parlamento de qualquer culpa da mídia, enquanto 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. Acho que é assim no mundo”. Outro congressista<sup>34</sup>, da bancada petista do Rio de Janeiro, 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 um colega seu de Legislatura<sup>35</sup>: “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”.

Desses oito 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 – sendo, 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) –, três são de bancadas do Nordeste, três do Sudeste e dois do Sul. Tendo em conta a divisão político-partidária do período em que se realizaram as entrevistas com os parlamentares, cinco deles atuavam sob legendas que apoiavam o governo federal (dois no PT, um no PPS, um no PL, um no PTB e um no PP); apenas um deles estava na oposição (no PFL), enquanto um outro representava o PMDB, agremiação que, pouco depois, passaria a integrar a base parlamentar governista. Todos os oito parlamentares deste grupo haviam sido reeleitos para a

33 Deputado Gustavo Fruet – PMDB-PR (reeleito); 2 de julho de 2003.

34 Deputado Fernando Gabeira – PT-RJ (reeleito); 21 de julho de 2003.

35 Deputado Colbert Martins – PPS-BA (reeleito); 8 de outubro de 2003.

Legislatura 2003/2007, donde se supõe 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 decisivamente na escolha da abordagem em torno da contextualização internacional do problema em análise; salvo, remotamente, o fato de a maioria dos oitos deputados referidos nesta seção estar aliada ao governo Lula, então no início do primeiro mandato, e ainda 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, o mais provável é que, até mesmo como alguns deles destacaram em suas entrevistas, se trata de uma informação que, além da imprensa e da academia, também circula entre os parlamentares, em especial aqueles que eventualmente integram delegações que viajam a outros países, nos quais visitam os respectivos parlamentos, ou participam de encontros internacionais de entidades parlamentares e, também, como é comum, 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. Portanto, é de se supor 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 dos depoimentos colhidos por esta pesquisa.

Além disso, como já foi enfatizado no capítulo primeiro (seção 1.3), o apoio público à democracia – o que ocorre majoritariamente em todo o mundo – pode, de fato, ser ambivalente ao não se estender às instituições democráticas. Segundo uma pesquisa de âmbito internacional, com 36 mil entrevistas em 47 países de seis continentes, já referida naquela seção, a média mundial de desconfiança (“pouca ou nenhuma confiança”) destinada aos poderes legislativos nacionais foi de 51%. Numa escala decrescente, são essas 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 Européia, 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 democráti-

ca em cada país (parlamento, congresso, etc.) é justamente aquela em que menos a sociedade confia dentre 17 instituições testadas, incluindo-se outras entidades do setor público, empresas globais, organizações não-governamentais e organismos internacionais<sup>36</sup>.

Luis Felipe Miguel (2003, p. 123) também registra que esse paradoxo do apoio à democracia convivendo com o descrédito público dirigido a parlamentos e partidos políticos não é nem 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 também 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, 50% ou mais dos cidadãos provavelmente apoiariam seu fechamento”. Certamente, boa parte da desconfiança que os cidadãos dedicariam aos congressistas vem de uma imagem difusa em relação à sua atuação como profissionais, no que 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?”**

Assim como também ocorreu no capítulo terceiro (seção 3.8), quando, ao analisarem 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, nesta seção que aqui se inicia surgiu uma abordagem sobre 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 precisarem comparecer a locais específicos para exercer o seu ofício, supostamente cumprindo determinadas cargas horárias e trabalhando no mínimo cinco dias por semana, tendo direito a férias e outros benefícios, e, mais ainda, que produzam de acordo com as expectativas do eleitorado, representando as suas demandas no

---

<sup>36</sup> *Voice of the People*, pesquisa mundial de opinião pública encomendada pelo *World Economic Forum* (*Gallup International*, 2002, p. 3).

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 tenha características distintas de outras profissões, tem certas facetas comuns a muitos ofícios.

Vinte e oito dos 102 congressistas entrevistados por esta pesquisa – ou 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; enquanto outros dois deputados reforçaram as reclamações e fizeram autocríticas firmes e até irônicas. Os demais 25 entrevistados que abordaram a questão do trabalho o fizeram para reclamar de um suposto tratamento injusto pela mídia e pela opinião pública, de incompreensões e distorções deliberadas.

Um parlamentar petista da bancada de São Paulo<sup>37</sup> destacou que, em sua opinião, 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.” Um colega seu de Legislatura<sup>38</sup>, representante do eleitorado do Espírito Santo, 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 contra-informação”, afirmou, sugerindo ser ne-

---

37 Deputado Luciano Zica – PT-SP (reeleito); 7 de julho de 2003.

38 Deputado Feu Rosa – PP-ES (reeleito); 8 de julho de 2003.

cessário adotar ações de comunicação estratégica para compensar algo que já se apresenta como parte da cultura política.

De acordo com outro congressista entrevistado<sup>39</sup>, integrante da bancada de Tocantins, “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 outro parlamentar<sup>40</sup>, verde da bancada baiana, “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”. Já um deputado da bancada petista do Rio de Janeiro<sup>41</sup> 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”.

Outro parlamentar<sup>42</sup>, representante do eleitorado da Bahia, 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 trabalhadeira doida mesmo lá dentro”. E ela diz: “E deputado trabalha? Lá na Câmara se trabalha?”

---

39 Deputado Maurício Rabelo – PL-TO (novo); 9 de julho de 2003.

40 Deputado Edson Duarte – PV-BA (novo); 10 de julho 2003.

41 Deputado Chico Alencar – PT-RJ (novo); 3 de julho de 2003.

42 Deputado Coriolano Sales – PFL-BA (reeleito); 15 de julho de 2003.



Um colega seu de Legislatura<sup>43</sup>, tucano da bancada de Minas Gerais, avaliou que “já temos cristalizada na sociedade uma visão extremamente negativa da Casa”. Segundo ele, “a impressão é que aqui não se trabalha; todas as pessoas aqui são oportunistas, 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 colega de partido<sup>44</sup>, representante dos eleitores do Distrito Federal, “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”. Outro parlamentar entrevistado<sup>45</sup>, da bancada fluminense, 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”.

Também outro congressista<sup>46</sup>, da bancada petebista do Rio Grande do Sul, 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 linha avaliou um parlamentar tucano da bancada mineira<sup>47</sup>, 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.

43 Deputado Eduardo Barbosa – PSDB-MG (reeleito); 21 de julho de 2003.

44 Deputado José Rajão – PSDB-DF (novo); 19 de agosto de 2003.

45 Deputado João Mendes de Jesus – PSL-RJ (novo); 21 de agosto de 2003.

46 Deputado Milton Cardias – PTB-RS (novo); 7 de julho de 2003.

47 Deputado Bonifácio de Andrada – PSDB-MG (reeleito); 8 de julho de 2003.

Um integrante do “alto clero”<sup>48</sup>, petista da bancada de São Paulo, considerou que a percepção pública de que os congressistas trabalham pouco é “uma inocência”, mas, ao mesmo tempo, entendeu como legítimas as críticas ao Parlamento vindas da sociedade. Em suas próprias 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 de outro congressista entrevistado<sup>49</sup>, representante dos eleitores do Paraná, 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 outro parlamentar<sup>50</sup>, comunista da bancada da Bahia, 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

48 Deputado Arlindo Chinaglia – PT-SP (reeleito); 25 de julho de 2003.

49 Deputado Dilceu Sperafico – PP-PR (reeleito); 24 de julho de 2003.

50 Deputado Daniel Almeida – PCdoB-BA (novo); 24 de julho de 2003.

destacando mais o lado negativo das coisas e pouco o aspecto positivo que o Poder Legislativo tem.

Tal imagem de pouco trabalho, que estaria disseminada na sociedade, seria uma distorção da realidade, segundo o ponto de vista de um parlamentar petebista da bancada de São Paulo<sup>51</sup> que, em 2009, foi eleito integrante da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. 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 trabalha em alguns casos até 18 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 de outro entrevistado<sup>52</sup>, tucano da bancada do Ceará, que, em tom de lamento, afirmou: “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 outro congressista<sup>53</sup>, representante dos eleitores do Maranhão, lamentou: “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 mais um entrevistado<sup>54</sup>, integrante da bancada da Bahia, 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:

---

51 Deputado Nelson Markezelli – PTB-SP ((reeleito); 2 de julho de 2003.

52 Deputado Bismarck Maia – PSDB-CE (novo); 3 de julho de 2003.

53 Deputado Costa Ferreira – PSC-MA (reeleito); 3 de julho de 2003.

54 Deputado Cláudio Cajado – PFL-BA (reeleito); 10 de julho de 2003.

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.

Também outro deputado entrevistado<sup>55</sup>, petebista da bancada do Distrito Federal, 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 afirmar é que, nesta Casa, dos 513 deputados, certamente, a grande maioria é de homens corretos que vivem do salário da Câmara”. Outro parlamentar<sup>56</sup>, representante do eleitorado da Bahia, já referido nesta seção, 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 congressista<sup>57</sup>, peemedebista representante dos eleitores catarinenses: “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 outro parlamentar entrevistado pela pesquisa<sup>58</sup>, pedetista da bancada de São Paulo, 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:

---

55 Deputado Alberto Fraga – PTB-DF (reeleito); 11 de julho de 2003.

56 Deputado Coriolano Sales – PFL-BA (reeleito); 15 de julho de 2003 (já citado nesta seção).

57 Deputado Adelor Vieira – PMDB-SC (novo); 17 de julho de 2003.

58 Deputado Dr. Hélio – PDT-SP (reeleito); 16 de julho de 2003.

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 outro deputado<sup>59</sup>, representante dos eleitores fluminenses, a imagem do Parlamento “não é real”; isso porque, opinou, “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 uma deputada petista da bancada de São Paulo<sup>60</sup>, 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 também 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.

Mais um parlamentar<sup>61</sup>, peemedebista representante do eleitorado do Rio de Janeiro, 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 uma deputada da bancada baiana<sup>62</sup>: “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

59 Deputado Simão Sessim – PP-RJ (reeleito); 12 de agosto de 2003.

60 Deputada Telma de Souza – PT-SP (reeleita); 14 de agosto de 2003.

61 Deputado José Divino – PMDB-RJ (novo); 3 de setembro de 2003.

62 Deputada Zelinda Novaes – PFL-BA (nova); 4 de setembro de 2003.

seguinte são outros itens”. Outro congressista entrevistado<sup>63</sup>, pedetista da bancada do Amapá, 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, dentre os 29 que se agrupam nesta seção, 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<sup>64</sup>, petista representante dos eleitores do Paraná, 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 19 mil e 200 reais”. O segundo<sup>65</sup>, petebista da bancada gaúcha, 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”.

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

63 Deputado Davi Alcolumbre – PDT-AP (novo); 4 de setembro de 2003.

64 Deputado Dr. Rosinha – PT-PR (reeleito); 15 de julho de 2003.

65 Deputado Pastor Reinaldo – PTB-RS (novo); 2 de outubro de 2003.

Estados do Sudeste, sete do Nordeste, cinco do Sul, dois do Norte e um do Centro-Oeste. Em relação ao quadro político-partidário da ocasião em que foram realizadas as entrevistas, 18 deles 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. Além disso, a proporção configurada neste grupo de 16 deputados reeleitos para 12 novos reflete aproximadamente tanto a divisão ocorrida entre os entrevistados por esta pesquisa quanto na composição da Legislatura 2003/2007. Como explicar, então, tamanha regularidade (de quase 30% dos entrevistados) em torno de uma abordagem, espontânea, a respeito de temas referentes à percepção pública do trabalho dos parlamentares?

É preciso enfatizar de início que, com exceção de apenas dois deputados que assumiram uma autocrítica veemente, e também de um outro que tratou do tema em tom mais ponderado, reconhecendo a legitimidade das críticas da sociedade, a ampla maioria, nesta seção, abordou o assunto para externar um desabafo diante do que eles realmente consideraram ser um tratamento deformado ou distorcido, para usar termos que eles próprios escolheram, 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 ainda 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 em geral, como verbas para custeio de assessores e secretários para atuarem em benefício dos mandatos, ou ainda as chamadas 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, já compõe parte do cotidiano de políticos e jornalistas, o que evidentemente 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. E, aqui, cabe destacar que, assim agindo, 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, ressalvados os eventuais exageros, a atuação se justifica e, como se pode aduzir, do ponto de vista dos princípios que se costumam invocar para exaltar a democracia representativa, contribui para reforçar 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 nesta seção 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. Porém, também cabe realçar que, conjunturalmente, na ocasião da realização das entrevistas, o tema vinha sendo explorado de modo mais ainda reiterado pela imprensa e a mídia informativa em geral; e, possivelmente, tenha sido gerado assim um efeito cumulativo sobre a carga já negativa em termos do desgaste da imagem pública parlamentar. Isso porque o Congresso vinha, ao menos desde o primeiro ano



do governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo convocado extraordinariamente em quase todos os períodos de recesso constitucional, o que demandava o pagamento de salários adicionais, perfazendo-se assim, em alguns casos, 19 salários por ano; e a divulgação disso sempre provocava grande comoção nos comentários da imprensa e das emissoras de rádio e televisão, além de observações indignadas feitas por populares em locais públicos.

Reitere-se, por oportuno, que, como já foi assinalado no capítulo terceiro (seção 3.8), nessa questão do recesso constitucional – até então quase sempre polêmica –, a pressão midiática e da opinião pública foi, de fato, interpretada como insuportável e, assim, em dezembro de 2005, os congressistas aprovaram dois Projetos de Emenda à Constituição a fim de reduzir o período de recesso parlamentar de 90 para 55 dias por ano (em dois períodos) e ainda extinguir o pagamento de salários adicionais nos casos eventuais de convocação extraordinária do Congresso pelo Executivo. Todavia, a decisão, penosa, que, na prática, limitou compensações tidas por muitos como privilégios injustificáveis – como 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 – não teve impacto benéfico na crônica imagem pública negativa do Parlamento, cuja análise prossegue na próxima seção.

#### **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 não apenas ele ou ela, mas o congressista decerto sente, quando passa a conviver diretamente com os seus colegas de Parlamento, participando de suas atividades e eventos diversos. Em suma, o que ocorre, conforme eles destacam, é uma drástica mudança de opinião. Os depoimentos são reveladores, pois 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 comumente encontrados no senso comum – e, como já foi assinalado no capítulo primeiro (seção 1.4), componentes de uma cultura política que, embora não imutável, alimenta preconceitos de conteúdo antiparlamentar. Pelo que se conclui dos extratos de entrevistas agrupados nesta seção, tanto para políticos profis-

sionais como para cidadãos de uma forma geral, é preciso conviver e frequentar as suas atividades para entender o que, de fato, acontece no Parlamento; donde se pode concluir também que as representações que a mídia consegue (ou prefere) produzir acerca das ações de deputados e senadores são insuficientes, pois não dão conta de uma diversidade de eventos e nuances.

Uma congressista entrevistada<sup>66</sup>, petista representante dos eleitores do Rio Grande do Sul, que, na ocasião da aplicação da pesquisa, havia sido empossada sete meses antes, ao início da Legislatura, 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.

Também no início de seu primeiro mandato como deputado federal, na ocasião da entrevista, outro parlamentar<sup>67</sup>, petista da bancada da Bahia, 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 outro entrevistado<sup>68</sup>, peemedebista representante do eleitorado do Paraná. Segundo ele, “quem vem para a Câmara dos Deputados chega com uma visão e, ao trabalhar na Casa, acaba tendo outra perspectiva”. Também reforçou esse ponto de vista mais um congressista entrevistado pela pesquisa<sup>69</sup>, pedetista da bancada gaúcha, para quem “a imagem pública da Câmara não corresponde à realidade; ela é muito mais intensa que a transmitida”. Disse ele:

66 Deputada Maria do Rosário – PT-RS (nova); 10 de setembro de 2003.

67 Deputado Zezéu Ribeiro – PT-BA (novo); 14 de julho de 2003.

68 Deputado Gustavo Fruet – PMDB-PR (reeleito); 2 de julho de 2003.

69 Deputado Pompeo de Mattos – PDT-RS (reeleito); 24 de setembro de 2003.

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 outro parlamentar<sup>70</sup>, petebista representante do eleitorado gaúcho, “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”. Um colega seu de Legislatura<sup>71</sup>, da bancada de Rondônia, 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 [comissões parlamentares permanentes, especiais e de inquérito] 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”. Um outro congressista<sup>72</sup>, petista da bancada paranaense, 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.

---

70 Deputado Milton Cardias – PTB-RS (novo); 7 de julho de 2003.

71 Deputado Miguel de Souza – PL-RO (novo); 14 de julho de 2003.

72 Deputado Assis Miguel do Couto – PT-PR (novo); 18 de julho de 2003.

Na mesma linha se expressou um colega de bancada estadual<sup>73</sup>: “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”. Um outro deputado<sup>74</sup>, comunista representante dos eleitores de São Paulo, que até pouco tempo antes exercia mandato de deputado estadual, deu também um depoimento a partir de sua experiência pessoal e, ainda, 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 Assembléia 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<sup>75</sup>, representante comunista dos eleitores do Acre, 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*”. Um deputado federal petista<sup>76</sup> que estreava na Legislatura 2003/2007, sendo 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

73 Deputado Alex Canziani – PTB-PR (reeleito); 27 de agosto de 2003.

74 Deputado Jamil Murad – PCdoB-SP (novo); 2 de setembro de 2003.

75 Deputada Perpétua Almeida – PCdoB-AC (nova); 11 de setembro de 2003.

76 Deputado Vicentinho – PT-SP (novo); 16 de outubro de 2003.

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”. Também outro congressista<sup>77</sup>, tucano da bancada mineira, 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 em seus depoimentos a alta qualidade do conteúdo das matérias discutidas e deliberadas no Parlamento. Estreando na Legislatura 2003/2007, já tendo sido vereador de capital e deputado estadual, o primeiro<sup>78</sup>, petista da bancada fluminense, 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 agrego”. 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”. O segundo<sup>79</sup>, colega de bancada estadual, também estreante, 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”.

Dentre os 14 deputados referidos nesta seção, que representam 13,72% do total de entrevistados por esta pesquisa, seis eram de bancadas de Estados do Sul, cinco do Sudeste, dois do Norte e um do Nordeste. Em termos político-partidários, 12 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 também a integrar a base de sustentação do governo. Além do fato de que prevaleceu, neste caso,

---

77 Deputado Eduardo Barbosa – PSDB-MG (reeleito); 21 de julho de 2003.

78 Deputado Chico Alencar – PT-RJ (novo); 3 de julho de 2003.

79 Deputado João Mendes de Jesus – PSL-RJ (novo); 21 de agosto de 2003.

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 14 congressistas, 10 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 envolto 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. No entanto, é válido acrescentar que 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, dentre outros fatores, 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 ainda 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 contrapor argumentos e fatos positivos – e até testemunhos de caráter pessoal – a uma imagem pública parlamentar cronicamente negativa, que, como se confere a seguir, sempre dá margem a justificativas diversas, às vezes inusitadas.

Mas, por último, ainda é preciso ressaltar que, 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; e, assim, se pode concluir que, novamente, estão os deputados federais – consciente ou inconscientemente – criticando a cobertura jornalística do Congresso e, em consequência, reforçando a tese do negativismo da mídia em relação à política parlamentar; pois, além dos estereótipos já existentes na cultura política (na qual é possível identificar certo viés antiparlamentar), 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 sendo 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. Em outras palavras, trata-se de um problema que, no entendimento desse contingente de quase 30% 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. Também, para eles, não é a instituição do Parlamento que é afetada no seu conjunto, mas alguns parlamentares individualmente. Porém, para uma parte desses entrevistados, os problemas que eventualmente ocorram com congressistas individuais podem, sim, afetar a imagem institucional como um todo. Em suma, 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; e, também houve aqui uma concordância em torno da ideia de que a credibilidade baixa da classe política em geral no Brasil provoca incompreensões que afetam também a confiança pública nos parlamentares.

Na avaliação de um congressista da bancada baiana<sup>80</sup>, “houve uma recuperação bastante grande” da imagem pública do Parlamento. No entanto, 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 outro parlamentar<sup>81</sup>, representante do eleitorado de Tocantins: “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”.

---

80 Deputado Marcelo Guimarães Filho – PFL-BA (novo); 1º de julho de 2003.

81 Deputado Maurício Rabelo – PL-TO (novo); 9 de julho de 2003.

A mesma percepção foi manifestada por um colega de Legislatura<sup>82</sup>, socialista da bancada de São Paulo, 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”. E um outro parlamentar<sup>83</sup>, peemedebista representante do eleitorado do Paraná, que, pouco depois, ganharia destaque na mídia nacional por sua atuação como relator da CIP 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 para melhor]. E 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. Um parlamentar petebista da bancada gaúcha<sup>84</sup> 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”. Um colega de partido<sup>85</sup>, representante dos eleitores de Sergipe, 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 comportamento; e isso é generalizado para a Câmara como um todo”. Um petista da bancada de São Paulo<sup>86</sup>, para quem a imagem pública do Parlamento “não é muito positiva”, avaliou que “muitas vezes uma atitude negativa repercute como se fosse de todos”.

Petista da bancada do Amapá, um estreante<sup>87</sup> 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”.

---

82 Deputado Dr. Evilásio – PSB-SP (reeleito); 15 de julho de 2003.

83 Deputado Osmar Serraglio – PMDB-PR (reeleito); 15 de julho de 2003.

84 Deputado Milton Cardias – PTB-RS (novo); 7 de julho de 2003.

85 Deputado Jackson Barreto – PTB-SE (novo); 30 de julho de 2003.

86 Deputado Vicentinho – PT-SP (novo); 16 de outubro de 2003.

87 Deputado Antonio Nogueira – PT-AP (novo); 6 de agosto de 2003.



Entretanto, embora reforçando a ideia da generalização do mau comportamento individual, um parlamentar de vários mandatos<sup>88</sup>, integrante da bancada paraibana, 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 ele:

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 70% 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.

Para outro congressista entrevistado<sup>89</sup>, petista representante dos eleitores mineiros, “as pessoas têm uma visão um pouco caricata do Poder Legislativo como um todo, do Congresso Nacional, e especificamente da Câmara dos Deputados”. Para um colega de Legislatura<sup>90</sup>, pedetista da bancada do Amapá, “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”. Representante dos eleitores do Piauí, outro deputado<sup>91</sup> 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 outro congressista<sup>92</sup>, integrante da bancada da Bahia:

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.

88 Deputado Marcondes Gadelha – PFL-PB (reeleito); 26 de agosto de 2003.

89 Deputado Patrus Ananias – PT-MG (novo); 1º de julho de 2003.

90 Deputado Davi Alcolumbre – PDT-AP (novo); 4 de setembro de 2003.

91 Deputado B. Sá – PPS-PI (reeleito); 23 de setembro de 2003.

92 Deputado Luiz Carreira – PFL-BA (novo); 10 de julho de 2003.

Socialista da bancada de Alagoas, um parlamentar entrevistado<sup>93</sup> 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 um parlamentar tucano da bancada fluminense<sup>94</sup> desabafou: “Perante a opinião pública sentimo-nos constrangidos. Dá até vontade de largar o mandato de deputado”. E um congressista de vários mandatos<sup>95</sup> 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”.

De fato, a interpretação de que a imagem pública negativa deriva de incompreensão reapareceu sob a forma de variações sobre o mesmo tema. Um parlamentar eleito por Roraima<sup>96</sup> opinou: “A imagem da Casa vem melhorando; apesar de achar que ela tenha evoluído, no máximo, 20% ou 30%”. Segundo ele, o problema se deve a 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. Outro congressista representante da região Norte<sup>97</sup> 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,

93 Deputado Givaldo Carimbão – PSB-AL (reeleito); 8 de julho de 2003.

94 Deputado Itamar Serpa – PSDB-RJ (reeleito); 8 de julho de 2003.

95 Deputado Bonifácio de Andrada – PSDB-MG (reeleito); 8 de julho de 2003.

96 Deputado Francisco Rodrigues – PFL-RR (reeleito); 22 de julho de 2003.

97 Deputado Átila Lins – PPS-AM (reeleito); 6 de agosto de 2003.

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.

Um deputado da bancada pernambucana<sup>98</sup> avaliou que “há uma distorção entre as atividades que praticamos aqui e o que muita gente fala na ponta”. E um representante do eleitorado de São Paulo<sup>99</sup>, para quem “há uma deturpação da imagem da Câmara perante a opinião pública”, tentou contextualizar historicamente. Para ele, tal deturpação “aconteceu por várias razões”. E ressaltou: “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”.

Já um deputado federal estreante<sup>100</sup>, recém-chegado de longa experiência no Legislativo 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 muita 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”. Uma colega sua de Legislatura<sup>101</sup>, que, na ocasião da entrevista, também estreava como parlamentar federal, já tendo exercido dois mandatos consecutivos na Assembleia Legislativa da Bahia, sintetizou a sua opinião desta forma: “O Parlamento é uma vidraça”. Segundo ela, “a sociedade acaba atribuindo ao parlamentar certa demonização, que é estimulada por alguns órgãos de imprensa, infelizmente”.

Um petista da bancada paraense<sup>102</sup>, que logo 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

98 Deputado Gonzaga Patriota – PSB-PE (reeleito); 22 de julho de 2003.

99 Deputado Antonio Carlos Pannunzio – PSDB-SP (reeleito); 15 de agosto de 2003.

100 Deputado Gilberto Nascimento – PMDB-SP (novo); 22 de julho de 2003.

101 Deputada Alice Portugal – PCdoB-BA (nova); 13 de agosto de 2003.

102 Deputado Babá – PT-PA (reeleito); 9 de julho de 2003.

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, um integrante da bancada alagoana<sup>103</sup> 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”.

Um representante dos eleitores baianos<sup>104</sup> 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”. Tal fiscalização foi assim abordada por um petista da bancada paranaense<sup>105</sup>: “Vai chegar um dia em que não vai ser fácil ser parlamentar. No passado já foi fácil, porque ninguém cobrava”.

Já um representante do eleitorado do Piauí<sup>106</sup>, com longa experiência parlamentar, 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.

Uma parlamentar comunista da bancada amazonense<sup>107</sup> opinou: “Apesar da crise e do descrédito político que têm as instituições públicas hoje, ainda assim, por onde eu ando, percebo que a

---

103 Deputado Givaldo Carimbão – PSB-AL; 8 de julho de 2003 (citado anteriormente nesta seção).

104 Deputado Severiano Alves – PDT-BA (reeleito); 8 de outubro de 2003.

105 Deputado Assis Miguel do Couto – PT-PR (novo); 18 de julho de 2003.

106 Deputado Paes Landim – PFL-PI (reeleito); 9 de outubro de 2003.

107 Deputada Vanessa Grazziotin – PCdoB-AM (reeleita); 14 de outubro de 2003.

imagem não é ruim; acho que há um nível de respeitabilidade em relação à Câmara considerável”. No entanto, um parlamentar tucano<sup>108</sup>, representante do eleitorado do Ceará, 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 arredio e distante da Casa; as pessoas são mais críticas”. Ele acrescentou que, na Câmara dos Deputados, “a gente vê todo tipo de lobista. É o lobista defendendo todo tipo de interesse. No meu gabinete, sempre passam pessoas pedindo, mas você não vê o *lobby* de pesquisadores, o *lobby* de professores [do ensino superior]. Isso mostra que há certa distância”.

Dos 28 deputados entrevistados, ou 27,45% do total, que abordaram o problema da imagem pública negativa do Parlamento como parte de um contexto em que o descrédito da classe em política em geral termina por atingir, menos ou mais, a confiança da sociedade na instituição, 11 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, havia 10 desses parlamentares integrando 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 opositores, estavam nove parlamentares (cinco do PFL e quatro do PSDB); enquanto outros dois integravam o PMDB (já prestes a aderir ao governo). Houve, portanto, um equilíbrio regional e partidário entre os parlamentares referidos nesta seção, bem como quanto à proporção entre deputados reeleitos (16) e estreantes (12), tanto em relação à amostra configurada nesta pesquisa quanto face à composição da Legislatura 2003/2007.

Aqui, o que releva observar é, novamente, a tentativa reiterada pelos parlamentares de não assumir diretamente a responsabilidade, ainda que em parte, pela imagem pública negativa do Congresso Nacional; neste caso, 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.

Daí eles interpretarem as percepções do público com relação à classe política com declarações como essas: “ah, político é político, todos são iguais e tal”; “ele [o eleitor] mistura alhos

---

108 Deputado Ariosto Holanda – PSDB-CE (reeleito); 20 de agosto de 2003.

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”. Também os parlamentares se manifestam por meio de desabafos 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, portanto, uma resistência em aceitar que o eleitorado – especialmente por meio da mídia e das organizações da sociedade civil, ou ainda com a participação 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).

Tal fiscalização da sociedade é aceita pelos parlamentares como princípio, mas na prática ainda é difícil conviver com ela, e 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, tendo em vista ter o país saído de uma prolongada ditadura militar há apenas pouco mais de vinte anos, período em que não havia liberdade de imprensa e o Parlamento estava reduzido a um simulacro de instituição representativa. Portanto, 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 de fato sobressai nesta seção, porém, é a dificuldade em assumir que os congressistas 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 forma: “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 que se veem 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.

Para um representante do eleitorado de Minas Gerais<sup>109</sup>, “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 também ponderou: “É importante também que façamos crítica e autocrítica. Existem políticos que realmente decepcionam a nação e o cidadão, mas muitas vezes, por incrível que pareça, retornam eleitos”.

Um congressista da bancada de São Paulo<sup>110</sup> 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”. Representante dos eleitores do Amapá, um petista<sup>111</sup> avaliou que “temos muito

---

109 Deputado Mário Assad Júnior – PL-MG (reeleito); 14 de outubro de 2003.

110 Deputado Paulo Lima – PMDB-SP (reeleito); 25 de setembro de 2003.

111 Deputado Antonio Nogueira – PT-AP (novo); 6 de agosto de 2003.

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”. Já um petista da bancada do Acre<sup>112</sup> 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 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”<sup>113</sup>. Nesse sentido, um representante do eleitorado pernambucano<sup>114</sup> 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.

112 Deputado Nilson Mourão – PT-AC (reeleito); 18 de julho de 2003.

113 “Traficantes se infiltram na política, diz Tarso”, reportagem publicada na *Folha de S.Paulo*, edição de 7 de abril de 2009, p. 8.

114 Deputado Fernando Ferro – PT-PE (reeleito); 16 de julho de 2003.



Em seus respectivos depoimentos, vários parlamentares confirmaram, espontaneamente, essa percepção negativa acerca da qualidade da representação política. Um deles<sup>115</sup>, representante do eleitorado baiano, 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”. Outro parlamentar<sup>116</sup>, integrante da bancada do Distrito Federal, 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”. Um colega de Legislativa<sup>117</sup> 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”. Representante dos eleitores do Rio de Janeiro, outro congressista<sup>118</sup> 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”, um parlamentar da bancada capixaba<sup>119</sup> 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 de um representante da bancada de Mato Grosso<sup>120</sup>, 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 cor-

---

115 Deputado Zezéu Ribeiro – PT-BA (novo); 14 de julho de 2003.

116 Deputado Alberto Fraga – PTB-DF (reeleito); 11 de julho de 2003.

117 Deputado Chico Alencar – PT-RJ (novo); 3 de julho de 2003.

118 Deputado Itamar Serpa – PSDB-RJ (reeleito); 8 de julho de 2003.

119 Deputado Marcus Vicente – PTB-ES (reeleito); 2 de julho de 2003.

120 Deputado Carlos Abicalil – PT-MT (novo); 29 de julho de 2003.

rupção 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, exemplificando:

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, um representante dos eleitores de Pernambuco<sup>121</sup>, 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”. Enquanto o segundo<sup>122</sup> 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 tanto de que o problema da compra de votos realmente existe quanto 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

121 Deputado Gonzaga Patriota, PSB-PE (reeleito); 22 de julho de 2003.

122 Deputado Marcondes Gadelha, PFL-PB (reeleito); 26 de agosto de 2003.

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 quatro mil processos referentes a corrupção eleitoral estão em andamento no Tribunal Superior Eleitoral, dos quais 3.124 são relativos a compra de votos<sup>123</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 13 deputados estaduais e distritais<sup>124</sup>.

Enfatizando a questão relativa ao custo do mandato parlamentar, um petista da bancada fluminense<sup>125</sup>, 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”. Enquanto um peemedebista do Paraná<sup>126</sup> 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 responsabilidade, de certa seriedade que não condiz com essa volubilidade de certos parlamentares”. Por fim, um representante dos eleitores do Rio de Janeiro<sup>127</sup> 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 assim 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.

---

123 Disponível em < [www.mcce.org.br](http://www.mcce.org.br)>. Acesso em 22 de abril de 2009.

124 Disponível em < [www.lei9840.org.br](http://www.lei9840.org.br)>. Acesso em 4 de outubro de 2007.

125 Deputado Chico Alencar – PT-RJ (reeleito); 3 de julho de 2003 (já citado anteriormente nesta seção).

126 Deputado Osmar Serraglio – PMDB-PR (reeleito); 15 de julho de 2003.

127 Deputado Fernando Gabeira – PT-RJ (reeleito); 21 de julho de 2003.

Note-se que, dentre os 15 deputados, ou 14,7% do total, que fizeram críticas veementes ao que se pode denominar genericamente de “maus parlamentares”, seis eram de bancadas do Sudeste, quatro do Nordeste, dois do Norte, dois do Centro-Oeste e um do Sul. Enquanto 12 deles pertenciam à base parlamentar aliada ao governo (sendo sete 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 mais 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. No entanto, 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 caso genericamente chamado de mensalão, cultivava uma forte identidade vinculada ao exercício da ética nas funções públicas – pode, sim, ajudar a elucidar a preferência por tal abordagem profundamente crítica. A maior presença de parlamentares reeleitos (11 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”<sup>128</sup>.

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 “deserve 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, na sua avaliação, 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”<sup>129</sup>.

#### 4.8 Conclusões parciais



**Gráfico 4.2 Imagem versus realidade**

128 “A bancada do cimento”, reportagem de Bernardo Mello Franco e Gerson Camarotti, publicada em *O Globo*, edição de 6 de abril de 2009, p. 3.

129 “Parlamento não pode ser atrativo para infratores”, editorial do *Valor Econômico*, edição de 13 de abril de 2009, p. 16.

Nesta seção, que tratou das representações que os 102 parlamentares entrevistados por esta pesquisa elaboraram sobre a imagem pública da Câmara dos Deputados, houve, como se pode conferir no gráfico acima, a prevalência de duas categorias temáticas que, somadas, representam as opiniões de 56 congressistas, ou 54,9% do total da amostra. Mesmo ressalvado o fato de que tais categorias não são excludentes e, assim, podem se sobrepor, isso significa, conforme 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 de tal 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, todavia, surpreendeu pela firme sequência de críticas e até auto-críticas com que 15 deputados, ou 14,7% do total de parlamentares entrevistados, especificaram problemas que afetam a conduta de representantes cuja legitimidade foi contestada pelo fato de 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. No entanto, 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 já foi constatado nas duas primeiras categorias predominantes. Os deputados demonstram uma capacidade ampla para analisar e contextualizar 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, de fato, em sua ampla maioria, se preocupam muito mais em tentar se defender de críticas que lhes são dirigidas pela mídia informativa (e também de entretenimento),

pela opinião pública genericamente e ainda por populares em contatos interpessoais, como eles próprios relatam, do que em reconhecer que boa parte de tais 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 que foi exposto e analisado nos capítulos terceiro e quarto, com referência às percepções dos parlamentares sobre a cobertura jornalística produzida pela imprensa e a mídia informativa em geral 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 capítulo que aqui se inicia aborda tanto os problemas efetivos ou potenciais que decorrem desse contexto quanto as suas possíveis propostas de solução. Com esse fim, 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 uma questão ainda mais sensível – a que diz respeito aos possíveis riscos à estabilidade do sistema democrático-representativo decorrentes da baixa confiança da sociedade nos congressistas; e a terceira põe em debate formas imaginadas para aumentar a adesão social ao Parlamento por meio de duas vertentes: de um lado, estratégias de comunicação e informação; de outro, mudanças no âmbito político-institucional.

### 5.1 Danos à atuação do parlamentar

As entrevistas cujos extratos estão reunidos nesta seção foram, em sua maioria, estimuladas pela seguinte pergunta: “A imagem pública da Câmara prejudica o seu mandato parlamentar?”; mas houve casos em que a pergunta, por necessidade de compactação da entrevista, englobou dois assuntos correlatos; assim, foi também apresentada desta forma: “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 já foi 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.

Uma representante dos eleitores do Distrito Federal<sup>1</sup> 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”. Um representante do eleitorado do Amapá<sup>2</sup> 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 um petebista da bancada de São Paulo<sup>3</sup> 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”. Um colega seu de Legislatura<sup>4</sup> 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

1 Deputada Maninha – PT-DF (nova na Legislatura 2003/2007); 11 de julho de 2003. Assim como em relação aos demais parlamentares citados ao longo deste trabalho, tanto a sua vinculação partidária quanto a sua condição de deputado federal em exercício efetivo do mandato correspondem à sua situação no dia em que a entrevista foi concedida.

2 Deputado Valdenor Guedes – PSC-AP (reeleito); 30 de setembro de 2003.

3 Deputado Nelson Marquezelli – PTB-SP (reeleito); 2 de julho de 2003.

4 Deputado Feu Rosa – PP-ES (reeleito); 8 de julho de 2003.

tive um encontro com líderes católicos, evangélicos ou protestantes que não tivesse alguma coisa relacionada com crítica sobre a Câmara”. Na avaliação de um tucano da bancada de Minas Gerais<sup>5</sup>, 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 um petista representante dos eleitores do Paraná<sup>6</sup>: “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 um representante dos eleitores de Tocantins<sup>7</sup>, “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, um representante da bancada fluminense<sup>8</sup> analisou:

5 Deputado Eduardo Barbosa – PSDB-MG (reeleito); 21 de julho de 2003.

6 Deputado Dr. Rosinha – PT-PR (reeleito); 15 de julho de 2003.

7 Deputado Maurício Rabelo – PL-TO (novo); 9 de julho de 2003.

8 Deputado Fernando Gabeira – PT-RJ (reeleito); 21 de julho de 2003.

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 auto-estima. 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.

Uma parlamentar comunista da bancada da Bahia<sup>9</sup> 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”. Um tucano da bancada paranaense<sup>10</sup> também 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 uma petista<sup>11</sup>, colega sua de bancada estadual, fez um comentário mais conjuntural, vinculado às reformas que tramitavam no Congresso na ocasião da pesquisa, 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 um outro comunista da bancada baiana<sup>12</sup>, existem, de fato, danos à atividade parlamentar decorrentes à 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”. E 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”. Já um colega seu de Legislatura<sup>13</sup>, representante dos eleitores de Roraima, concordou que imagem pública negativa do Legislativo prejudica a atuação dos parlamentares. “Às vezes, sim”, concedeu. E comentou: “Até mesmo por causa dessas

9 Deputada Alice Portugal – PCdoB-BA (nova); 13 de agosto de 2003.

10 Deputado Luiz Carlos Haully – PSDB-PR (reeleito); 11 de setembro de 2003.

11 Deputada Dra. Clair – PT-PR (nova); 16 de julho de 2003.

12 Deputado Daniel Almeida – PCdoB-BA (novo); 24 de julho de 2003.

13 Deputado Pastor Frankemergen – PTB-RR (novo); 23 de julho de 2003.

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”.

Uma representante dos eleitores gaúchos<sup>14</sup> 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 denunciamento, 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.

Também 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 denunciante, 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, um congressista da bancada de São Paulo<sup>15</sup>, no entanto, admitiu: “Sem dúvida prejudica o desempenho de qualquer parlamentar, porque é claro que se a opinião pú-

14 Deputada Yeda Crusius – PSDB-RS (reeleita); 9 de julho de 2003.

15 Deputado Corauci Sobrinho – PFL-SP (reeleito); 5 de agosto de 2003.

blica 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 auto-estima, nossa auto-realização melhoraria muito também”. Também para outro parlamentar<sup>16</sup>, integrante da bancada amazonense, 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”.

Um outro parlamentar<sup>17</sup>, representante dos eleitores mineiros, 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 mesmo como exemplo de congressista dedicado ao trabalho: “Eu, na convocação extraordinária, estive aqui todo o mês de julho, de segunda a sexta”. Para outro congressista<sup>18</sup>, integrante da bancada catarinense, “a opinião pública tem uma posição negativa dos nossos trabalhos, e isso é ruim para todos nós”. Isso porque, 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”.

Um pedetista da bancada gaúcha<sup>19</sup> 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 ainda acrescentou, resignado: “E não há como estabelecer uma diferenciação que qualifique mais um ou outro parlamen-

---

16 Deputado Átila Lins – PPS-AM (reeleito); 6 de agosto de 2003.

17 Deputado Júlio Delgado – PPS-MG (reeleito); 7 de agosto de 2003.

18 Deputado Mauro Passos – PT-SC (novo); 13 de agosto de 2003.

19 Deputado Pompeo de Mattos – PDT-RS (reeleito); 24 de setembro de 2003.

tar”. Também um parlamentar tucano<sup>20</sup>, integrante da bancada de Tocantins e também da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados 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”. E 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”.

Representante do eleitorado da Bahia<sup>21</sup>, um congressista 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 [ao 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”. Também outro representante dos eleitores baianos<sup>22</sup>, 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.

---

20 Deputado Eduardo Gomes – PSDB-TO (novo); 2 de outubro de 2003.

21 Deputado Colbert Martins – PPS-BA (reeleito); 8 de outubro de 2003.

22 Deputado Severiano Alves – PDT-BA (reeleito); 8 de outubro de 2003.

Por seu turno, uma parlamentar comunista da bancada amazonense<sup>23</sup> foi bem 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”.

Uma peemedebista da bancada capixaba<sup>24</sup> 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 um representante dos eleitores do Maranhão<sup>25</sup>:

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? Por que 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

23 Deputada Vanessa Grazziotin – PCdoB-AM (reeleita); 14 de outubro de 2003.

24 Deputada Rose de Freitas – PMDB-ES (reeleita); 15 de outubro de 2003.

25 Deputado Costa Ferreira – PSC-MA (reeleito); 3 de julho de 2003.



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 também um depoimento acerca de uma situação em que se viu sob forte constrangimento em local público por causa de 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. Um petebista da bancada mineira<sup>26</sup>, 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”. Também um petista representante dos eleitores paulistas<sup>27</sup> 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 presta contas”. Ele acrescentou, com orgulho: “Fiquei muito feliz porque a semana passada o Diap, ao realizar pesquisa anual, me incluiu como um dos 100 cabeças. 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”.

26 Deputado Ronaldo Vasconcellos – PTB-MG (reeleito); 10 de julho de 2003.

27 Deputado Vicentinho – PT-SP (novo); 16 de outubro de 2003.



Já um integrante da bancada do Amapá<sup>28</sup> 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* [broche de deputado], 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.

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 no período em que as entrevistas foram realizadas, 21 deles ajudavam a compor a bancada parlamentar de apoio ao governo, sendo seis do PT, três do PCdoB, três do PTB, três do PPS (partido que, naquela altura, ainda apoiava o governo, mas, um pouco mais adiante, iria para a oposição), dois do PDT, dois do PSC, um do PL e um do PP. Outros seis congressistas representavam partidos de oposição: quatro no PSDB, um no PFL e um no PMDB – legenda ainda dividida na ocasião, mas já prestes a aderir ao governo.

Desses 27 parlamentares reunidos nesta seção – 19 reeleitos e oito 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

28 Deputado Valdenor Guedes – PSC-AP (reeleito); 30 de setembro de 2003 (já citado nesta seção).

da imagem, a nossa auto-estima melhoraria também”, disseram eles. Porém, dois outros congressistas descartaram essa possibilidade, não reconhecendo a existência de qualquer problema em relação a isso – “não tenho nenhuma dificuldade nesse aspecto”; e um outro ainda, recém-referido, mesmo tendo relatado situações altamente constrangedoras nas quais se viu envolvido, em público, seguidas vezes (sendo “achincalhado”), afirmou que tal problema não mais existe. E, mais, 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, já que, 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, como, aliás, veio se mantendo com tendência de alta até o início do segundo semestre de 2009, com raras oscilações negativas, tendo sido a mais notável uma queda não muito expressiva, em 2005, por conta do escândalo do mensalão. O que pode ser, sim, fator determinante para essa circunstância é a prevalência de parlamentares reeleitos em relação à Legislatura anterior (19 contra oito estreantes), alguns já com vários mandatos federais no currículo, propiciando-se assim muito mais tempo e mais oportunidades de interação com cabos eleitorais, eleitores e cidadãos os mais variados em situações diversas, privadas ou públicas, nas quais são colhidas impressões tais como as aqui apresentadas parcialmente.

Por fim, importa considerar, antes de encerrar esta seção, que ao se manifestarem sobre pequenos, médios ou grandes incômodos nas suas relações interpessoais, mais uma vez, os deputados estão indiretamente se referindo também aos meios de comunicação social, pois, afinal, tais constrangimentos advêm de uma imagem pública da instituição 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 (seja ele consumidor ou não de notícias políticas) – a sua referência direta ou indireta por meio da qual

se forma opinião sobre o Congresso, o que, por conseguinte, tem influências de diversos graus no comportamento político, na chamada opinião pública e na cultura política. E, mais, é de se realçar que, 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

Começa aqui o debate sobre 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. Em geral, estimulados pela pergunta “a imagem pública da Câmara provoca riscos político-institucionais?”, mas tendo também havido manifestações espontâneas, 17 deputados, ou 16,66% do total de entrevistados por esta pesquisa, abordaram essa questão – e apenas um deles discordou dessa hipótese.

É possível, diante disso, aventar a possibilidade de que, também entre os congressistas, haja uma corrente de opinião que entende, sim, existirem ameaças inerentes à insuficiente adesão social ao Parlamento; ao menos, potencialmente, e mesmo que elas representem, em situações de paz social, estabilidade democrático-eleitoral e economia estável, uma parcela minoritária da chamada opinião pública – quadro que se poderia alterar numa hoje remota ocasião de crise de extrema gravidade. Nesse sentido, nesta pesquisa, colheram-se declarações variadas, tais 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.

No contexto da sua entrevista, nesta pesquisa, o autoritarismo na cultura política brasileira foi destacado por um tucano da bancada paraense<sup>29</sup>. Ele enfatizou “a tradição do poder unipessoal no Brasil”, o que, a seu ver, “foi agravado no período revolucionário, de 64 até 85”. 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”.

Um parlamentar petista da bancada mineira<sup>30</sup> 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”. Um colega de partido<sup>31</sup>, representante dos eleitores fluminenses, 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 um integrante da bancada do Maranhão<sup>32</sup>, para quem o problema ocorre porque, “na realidade, está faltando esclarecimento para a população, e isso não está sendo feito”. Em suas palavras:

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.

29 Deputado Zenaldo Coutinho – PSDB-PA (reeleito); 7 de julho de 2003.

30 Deputado Patrus Ananias – PT-MG (novo); 1º de julho de 2003.

31 Deputado Chico Alencar – PT-RJ (novo); 3 de julho de 2003.

32 Deputado Costa Ferreira – PSC-MA (reeleito); 3 de julho de 2003.

Já um representante dos eleitores capixabas<sup>33</sup>, ao elaborar uma espécie de teoria conspiratória em nível internacional, alertou: “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”. Daí 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”, acrescentando: “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”.

Um experiente parlamentar, tucano da bancada mineira<sup>34</sup>, 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”. Já um petista representante dos eleitores paraenses<sup>35</sup> 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: “Poderão acontecer fatos como aconteceu no Peru. Não estou dizendo que vai acontecer no Brasil. Quando Fujimori assumiu, fez uma intervenção no Parlamento, no Judiciário e foi aplaudido pela população”.

Um deputado petista da bancada paranaense<sup>36</sup> 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”. Um colega seu de partido, representante dos

---

33 Deputado Feu Rosa – PP-ES (reeleito); 8 de julho de 2003.

34 Deputado Bonifácio de Andrada – PSDB-MG (reeleito); 8 de julho de 2003.

35 Deputado Babá – PT-PA (reeleito); 9 de julho de 2003.

36 Deputado Dr. Rosinha – PT-PR (reeleito); 15 de julho de 2003.

eleitores pernambucanos<sup>37</sup>, 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 no depoimento de um integrante da bancada da Bahia<sup>38</sup>, que ressaltou: “Não adianta haver um governo federal forte, se não houver um Legislativo forte. Quem garante a estabilidade do país é o Legislativo”. E, nesse contexto, um peemedebista da bancada gaúcha<sup>39</sup> 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 um congressista tucano da bancada mineira<sup>40</sup>. Em suas 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, um parlamentar petebista da bancada de Roraima<sup>41</sup> se referiu à conjuntura político-legislativa da época da entrevista, 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”.

Um parlamentar comunista da bancada baiana<sup>42</sup> avaliou que “há uma propaganda organizada e persistente na sociedade contra o Legislativo”, e, por isso, “se quisermos forçar a barra,

---

37 Deputado Fernando Ferro – PT-PE (reeleito); 16 de julho de 2003.

38 Deputado Edson Duarte – PV-BA (novo); 10 de julho de 2003.

39 Deputado Darcísio Perondi – PMDB-RS (reeleito); 5 de agosto de 2003.

40 Deputado Eduardo Barbosa – PSDB-MG (reeleito); 21 de julho de 2003.

41 Deputado Pastor Frankembergen – PTB-RR (novo); 23 de julho de 2003.

42 Deputado Daniel Almeida – PCdoB-BA (novo); 24 de julho de 2003.

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”. Uma colega sua de partido e de bancada<sup>43</sup> analisou o problema, admitindo a procedência das críticas, mas condenando o seu exagero, sobretudo quando se extrapolam para a instituição manifestações de repúdio ao comportamento individual de congressistas. Em suas palavras:

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, afirmando: “É como se não fosse necessária a existência de uma câmara de decisões nacionais”. Por isso, 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?”

Um parlamentar tucano da bancada paulista<sup>44</sup> 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

43 Deputada Alice Portugal – PCdoB-BA (nova); 13 de agosto de 2003.

44 Deputado Antonio Carlos Pannunzio – PSDB-SP (reeleito); 15 de agosto de 2003.

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<sup>45</sup> 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.

Por fim, uma opinião destoante veio de um integrante da bancada do Amazonas<sup>46</sup>: “Não, creio que não [a imagem pública do Congresso não põe em risco a democracia]”. No entanto, ele admitiu que “traz apenas transtornos”. Isso porque, segundo ele, “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”. Porém, 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”.

Desse grupo de 17 parlamentares, ou 16,66% do total de entrevistados, seis integravam bancadas do Sudeste, cinco do Nordeste, cinco do Norte e dois do Sul. Quanto à sua posição em relação ao governo, 12 deles participavam da base parlamentar governista, sendo cinco do PT,

---

45 Disponível em <[www.transparencia.org.br/docs/parlamentos.pdf](http://www.transparencia.org.br/docs/parlamentos.pdf)>. Acesso em 20 de julho de 2009.

46 Deputado Átila Lins – PPS-AM (reeleito); 6 de agosto de 2003.



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, assim como o PPS, iria mais adiante se transferir para a oposição. Dentre os 17 congressistas reunidos neste grupo, 11 haviam sido reeleitos para a Legislatura 2003/2007 e outros seis 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, portanto, neste grupo, qualquer possibilidade de distorção, já que as variáveis regionais e partidárias, bem como a relação reeleitos *versus* estreantes, se mostraram razoavelmente equilibradas. Como, então, interpretar a abordagem preferencial pela aceitação da hipótese de risco à sustentabilidade democrática? O mais provável, aqui, é que esses parlamentares, componentes, eles também, da chamada 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.

Observa o jornalista político Mauro Santayana<sup>47</sup> 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<sup>48</sup>, trata-se esta última de uma percepção recorrente, refletindo-se nela o fato de que a confiança da sociedade no Parlamento declina lenta e progressivamente. Escreveu ele:

---

47 “De tolos e perversos no Poder Legislativo”, artigo de Mauro Santayana, publicado no *Jornal do Brasil*, edição de 7 de maio de 2009, p. 2.

48 “Paradoxos do Rio”, artigo de Merval Pereira, publicado em *O Globo*, edição de 6 de maio de 2009, p. 4.

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.

De fato, 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”. Por isso, ele considera que, “numa situação de crise aberta, 50% 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<sup>49</sup> 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 déficit brasileiro de *accountability*.

Mas, 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, pp. 34-46), uma indicação da existência de tal déficit 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,

---

49 Citado em “Crise revela sistema ‘bambo’, afirma FHC”, reportagem de Sílvia Amorim, publicada em *O Estado de S. Paulo*, edição de 24 de março de 2009, p. 6B.

não em partidos, tendo-se que escolher apenas um nome para cada posto entre centenas de candidatos. Conforme ele acrescenta, tal esquecimento eleitoral, todavia, se reduz de acordo com o nível educacional do eleitor, mas, mesmo assim, dentre eleitores com nível superior completo, 53% também não se lembram em quem votaram, quatro anos antes, para deputado federal.

No entanto, 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, ainda assim 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 próprios partidos políticos ao Tribunal Superior Eleitoral<sup>50</sup>, 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.

Nesse contexto de crise da representação política, surgem também manifestações exaltadas. É o caso, por exemplo, da jornalista Cora Rónai<sup>51</sup>, 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

---

50 “Siglas veem minguar seu quadro de filiados”, reportagem de Marcelo de Moraes, publicada em *O Estado de S. Paulo*, edição de 22 de março de 2009, p. 8.

51 “Bando de traíras irresponsáveis!”, artigo de Cora Rónai, publicado em *O Globo*, edição de 23 de abril de 2009, segundo caderno, p. 10.

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, podendo isso 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 (talvez ideal) político preocupado com o bem comum, o que abre espaço para gente desclassificada”, afirma Claudio Weber Abramo<sup>52</sup>. “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<sup>53</sup>, 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<sup>54</sup> 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<sup>55</sup>, 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 idiosincrasia 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.

---

52 “Culpados até prova em contrário”, artigo de Claudio Weber Abramo, publicado no *Correio Braziliense*, edição de 7 de maio de 2009, p. 27.

53 “A democracia vive de boas e más notícias”, artigo de Maria Inês Nassif, publicado no *Valor Econômico*, edição de 7 de maio de 2009, p. 6.

54 Em entrevista a Roberta Jansen, “Agruras democráticas”, publicada em *O Globo*, edição de 23 de maio de 2009, p. 36.

55 “Eles têm o passaporte da impunidade”, entrevista de Roberto Romano a *O Globo*, publicada na edição de 26 de abril de 2009, p. 4.

Para Gaudêncio Torquato<sup>56</sup>, “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 espraia 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<sup>57</sup>, 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 realização de um plebiscito sobre o assunto,

---

56 “A imagem do Parlamento”, artigo de Gaudêncio Torquato, publicado em *O Estado de S. Paulo*, edição de 22 de março de 2009, p. 2.

57 Em entrevista a Ivan Marsiglia, “O voo cego do Parlamento”, publicada em *O Estado de S. Paulo*, caderno Aliás, p. 4, em 26 de abril de 2009.

em diálogo com o colega senador Paulo Paim (PT-RS), no Plenário do Senado, Buarque assim se manifestou<sup>58</sup>:

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, tanto no Senado como no debate público em geral, no dia seguinte, o senador Buarque, citado nessa 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”. De todo modo, 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. Também referido nessa mesma reportagem, 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<sup>59</sup> reagiu afirmando 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.

58 Citado em reportagem de Eugênia Lopes, publicada em *O Estado de S. Paulo*, edição de 8 de abril de 2009, p. 6.

59 “Cuidado com esse plebiscito, gente!”, artigo de Sandra Cavalcanti, publicado em *O Estado de S. Paulo*, edição de 14 de abril de 2009, p. 2.

Também se manifestou sobre a polêmica o presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer<sup>60</sup> (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.

Comentou também a questão José Álvaro Moisés, na mesma entrevista que aqui já foi referida mais acima. Para ele, a manifestação do senador Cristovam Buarque “expressa um sentimento que está presente na sociedade”. Em suas próprias 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 30%, 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, portanto, a hipótese estimulada por esta pesquisa (“a imagem pública da Câmara provoca riscos político-institucionais?”), que obteve respaldo considerável entre os congressistas entrevistados, também encontra eco na chamada opinião pública “bem informada”, aquela que se compõe de jornalistas, acadêmicos e outras figuras públicas que costumam

---

60 Em entrevista a Otávio Cabral, “É preciso reagir agora”, publicada em *Veja*, edição de 22 de abril de 2009, p. 17.

participar do debate público se expressando por meio de artigos de opinião publicados pela imprensa, ou concedendo entrevistas analíticas, ou ainda sendo citados em reportagens sobre eventos dos quais tomaram parte como palestrantes, bem como porque se tornaram fontes privilegiadas por repórteres pela sua competência e acessibilidade. Trata-se aqui de um papel do qual a imprensa costuma se orgulhar: a da 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.

Pois 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 aqui, 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 próprio ambiente parlamentar e a essa 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 as devidas 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, também faz parte das reflexões contidas na próxima seção.



### **5.3 Propostas para melhorar a imagem pública**

Esta seção se divide em duas subseções: uma 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; e a outra 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 aqui reunidos 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, havendo mais oferta de informação à sociedade sobre as ações do Poder Legislativo, a tendência é aumentar a confiança do público e, assim, melhorar a sua imagem institucional, bem como contribuiria para o melhor exercício dos mandatos, apareceu, mais explícita que implicitamente, 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 a maior 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.

Não surpreende, na verdade, que isso ocorra, porque, para a maioria dos políticos e, sobretudo, os 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 da maior relevância não só para o desempenho eleitoral, mas para a consolidação de uma carreira bem-sucedida na vida pública. O que chama a atenção, de fato, é o paradoxo constituído pela circunstância de uma parte expressiva dos parlamentares que participaram desta pesquisa 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 ao 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 consumidor de notícias ou entretenimento, 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 emitentes.

Como os parlamentares, na verdade, não desconhecem isso, tanto intuitivamente quanto pela experiência que vem 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 venha a ter canais abertos de televisão e rádio com distribuição nacional e, também, dos elogios feitos por também nove deputados ao trabalho que realizam os meios de comunicação da instituição (jornal, agência de notícias, rádio e televisão).

Um deputado petebista da bancada capixaba<sup>61</sup>, por exemplo, considerou que “melhorou muito a imagem da Casa; na minha avaliação, melhorou muito”, porém, reconheceu, “e 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 uma congressista tucana da bancada gaúcha<sup>62</sup>: “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”. Representante dos eleitores paraenses, um deputado petista<sup>63</sup> 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 também 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”.

Uma colega de partido, integrante da bancada do Distrito Federal<sup>64</sup>, 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

61 Deputado Marcus Vicente – PTB-ES (reeleito); 2 de julho de 2003.

62 Deputada Yeda Crusius – PSDB-RS (reeleita); 9 de julho de 2003.

63 Deputado Babá – PT-PA (reeleito); 9 de julho de 2003.

64 Deputada Maninha – PT-DF (nova); 11 de julho de 2003.

saber o que, de fato, acontece no Congresso Nacional”. Em reforço ao papel da mídia legislativa, uma colega da base parlamentar governista<sup>65</sup> 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.

Um representante dos eleitores da Bahia<sup>66</sup> 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 um deputado tucano da bancada paranaense<sup>67</sup> 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.

---

65 Deputada Alice Portugal – PCdoB-BA (nova); 13 de agosto de 2003.

66 Deputado Coriolano Sales – PFL-BA (reeleito); 15 de julho de 2003.

67 Deputado Luiz Carlos Hauly – PSDB-PR (reeleito); 11 de setembro de 2003.

Um parlamentar petista da bancada de São Paulo<sup>68</sup> 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 um congressista tucano da bancada catarinense<sup>69</sup>, 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”. Sugerindo que a forma com que os integrantes do Legislativo são retratados pela mídia informativa não é a verdadeira, ele concluiu: “Aí, sim, poderíamos traduzir a imagem real do parlamentar”.

Um parlamentar tucano da bancada de Tocantins<sup>70</sup> 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 um pedetista gaúcho<sup>71</sup>, já citado nesta subseção: “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, um parlamentar petista da bancada do Amapá<sup>72</sup> comentou: “Onde podemos nos segurar é no nosso canal próprio, no meio de comunicação próprio 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

68 Deputado Vicentinho – PT-SP (novo); 16 de outubro de 2003.

69 Deputado Serafim Venzon – PSDB-SC (reeleito); 15 de outubro de 2003.

70 Deputado Eduardo Gomes – PSDB-TO (novo); 2 de outubro de 2003.

71 Deputado Pompeo de Mattos – PDT-RS (reeleito); 24 de setembro de 2003 (já citado nesta subseção).

72 Deputado Antonio Nogueira – PT-AP (novo); 6 de agosto de 2003.

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, um pedetista representante do eleitorado gaúcho<sup>73</sup> imaginou ser possível produzir um noticiário inteiramente isento de subjetividade e vieses. “Poderíamos oferecer a notícia em sua forma original e 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 um parlamentar tucano da bancada cearense<sup>74</sup> que também 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”.

Um deputado petista da bancada do Rio de Janeiro<sup>75</sup> 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”. Já citado nesta subseção, um colega de partido<sup>76</sup>, representante dos eleitores do Pará, 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

---

73 Deputado Pompeo de Mattos – PDT-RS (reeleito); 24 de setembro de 2003.

74 Deputado Ariosto Holanda – PSDB-CE (reeleito); 20 de agosto de 2003.

75 Deputado Chico Alencar – PT-RJ (novo); 3 de julho de 2003.

76 Deputado Babá – PT-PA (reeleito); 9 de julho de 2003 (já citado nesta subseção).

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 super importante 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.

Também integrante da bancada petista, um representante do eleitorado de São Paulo<sup>77</sup>, 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 um deputado da bancada de Roraima<sup>78</sup>: “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 um parlamentar comunista da bancada baiana<sup>79</sup>, na relação do Poder Legislativo com a sociedade “ainda há necessidade de evoluir na direção da comunicação”. Segundo ele, é 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, um deputado pedetista, representante dos eleitores de São Paulo<sup>80</sup>, 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:

77 Deputado Luciano Zica – PT-SP (reeleito); 7 de julho de 2003.

78 Deputado Francisco Rodrigues – PFL-RR (reeleito); 22 de julho de 2003.

79 Deputado Daniel Almeida – PCdoB-BA (novo); 24 de julho de 2003.

80 Deputado Dr. Hélio – PDT-SP (reeleito); 16 de julho de 2003.

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 um congressista tucano da bancada mineira<sup>81</sup>: “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 um colega de bancada estadual<sup>82</sup>: “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 um peemedebista gaúcho<sup>83</sup> 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 também 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.

---

81 Deputado Eduardo Barbosa – PSDB-MG (reeleito); 21 de julho de 2003.

82 Deputado Júlio Delgado – PPS-MG (reeleito); 7 de agosto de 2003.

83 Deputado Darcísio Perondi – PMDB-RS (reeleito); 5 de agosto de 2003.



Ainda linha os congressistas devem defender o Poder Legislativo, um petebista da bancada do Distrito Federal<sup>84</sup> 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, um colega de partido<sup>85</sup> 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”.

Um integrante da bancada paulista<sup>86</sup> 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”. Já a necessidade de haver respostas institucionais às críticas da mídia foi realçada por um petista da bancada catarinense<sup>87</sup>, 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”.

Na mesma linha do aumento da comunicação do Legislativo com o público em geral opinou um pefelista da bancada paraibana<sup>88</sup>, sugerindo “aumentar a interação com a sociedade

---

84 Deputado Alberto Fraga – PTB-DF (reeleito); 11 de julho de 2003.

85 Deputado Nelson Marquezelli – PTB-SP (reeleito); 2 de julho de 2003.

86 Deputado Corauci Sobrinho – PFL-SP (reeleito); 5 de agosto de 2003.

87 Deputado Mauro Passos – PT-SC (novo); 13 de agosto de 2003.

88 Deputado Marcondes Gadelha – PFL-PB (reeleito); 26 de agosto de 2003.

através dos órgãos de comunicação, através dos diversos meios com que o cidadão pode acessar o Congresso Nacional”. Pedetista da bancada do Amapá<sup>89</sup>, outro parlamentar 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”. Um colega de Legislatura<sup>90</sup>, representante dos eleitores do Paraná, explicitou a sugestão de 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, um integrante da bancada paulista<sup>91</sup> assinalou, acreditando uma relação imediata de causa e efeito: “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 um petista gaúcho<sup>92</sup>, 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”. E 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”.

---

89 Deputado Davi Alcolumbre – PDT-AP (novo); 4 de setembro de 2003.

90 Deputado Luiz Carlos Hauly – PSDB-PR (reeleito); 11 de setembro de 2003 (já citado nesta subseção).

91 Deputado Ildeu Araújo – Prona-SP (novo); 17 de setembro de 2003.

92 Deputado Orlando Desconsi – PT-RS (reeleito); 17 de setembro de 2003.

Ao avaliar que os políticos não acompanharam o desenvolvimento do eleitorado, um integrante da Mesa Diretora, representante dos eleitores de Pernambuco<sup>93</sup>, 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, um deputado pedetista, integrante da bancada da Bahia<sup>94</sup>, 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, concluiu, recomendando: “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 o apoio à necessidade de manter boa comunicação com o público, um representante dos eleitores mineiros<sup>95</sup> 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, um peemedebista da bancada fluminense<sup>96</sup> 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 perdem 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”.

93 Deputado Inocêncio Oliveira – PFL-PE (reeleito); 14 de julho de 2003.

94 Deputado Severiano Alves – PDT-BA (reeleito); 8 de outubro de 2003.

95 Deputado Mário Assad Júnior – PL-MG (reeleito); 14 de outubro de 2003.

96 Deputado José Divino – PMDB-RJ (novo); 3 de setembro de 2003.

Na opinião de um deputado tucano da bancada catarinense<sup>97</sup>, já citado nesta subseção, “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”. Um integrante da bancada da Bahia<sup>98</sup> 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 70, 80 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 um peemedebista representante dos eleitores do Piauí<sup>99</sup>, 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.”. Um congressista da bancada amazonense<sup>100</sup>, 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”. Para ele, “é 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 um petebista

97 Deputado Serafim Venzon – PSDB-SC (reeleito); 15 de outubro de 2003 (já citado nesta subseção).

98 Deputado Colbert Martins – PPS-BA (reeleito); 8 de outubro de 2003.

99 Deputado Moraes Souza – PMDB-PI (novo); 13 de outubro de 2003.

100 Deputado Pauderney Avelino – PFL-AM (reeleito); 11 de agosto de 2003.

da bancada gaúcha<sup>101</sup>. “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”. Um representante dos eleitores baianos<sup>102</sup> também 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.

Uma deputada peemedebista<sup>103</sup>, representante dos eleitores capixabas e que foi constituinte em 1987/88, 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. 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

---

101 Deputado Milton Cardias – PTB-RS (novo); 7 de julho de 2003.

102 Deputado Edson Duarte – PV-BA (novo); 10 de julho de 2003.

103 Deputada Rose de Freitas – PMDB-ES (reeleita); 15 de outubro de 2003.

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 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.

Em contraste, um tanto mais cético quanto à probabilidade de se vir a contar com colaboração da imprensa, comentou um representante dos eleitores do Rio de Janeiro<sup>104</sup>:

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 um petebista representante dos eleitores do Paraná<sup>105</sup>: “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 um deputado tucano da bancada de Minas Gerais<sup>106</sup>, já citado nesta subseção: “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]”.

---

104 Deputado Simão Sessim – PP-RJ (reeleito); 12 de agosto de 2003.

105 Deputado Alex Canziani – PTB-PR (reeleito); 27 de agosto de 2003.

106 Deputado Eduardo Barbosa – PSDB-MG (reeleito); 21 de julho de 2003 (já citado nesta subseção).

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 deles estavam vinculados a legendas que apoiavam o governo: oito no PT, cinco no PTB, quatro no PDT, dois no PCdoB, dois no PPS, um no PV, um no PP e um no PL; enquanto outros 16 eram integrantes de agremiações que formavam a oposição parlamentar ao governo Lula: seis no PFL, cinco no PSDB, quatro no então ainda opositor PMDB e um no Prona. Desses 40 deputados, 26 haviam sido reeleitos para a Legislatura 2003/2007 e 14 eram estreantes. Portanto, de modo geral, a amostra configurada por este grupo de parlamentares se apresenta de forma equilibrada na comparação tanto com o corpo desta pesquisa, quanto com a composição da Câmara dos Deputados, seja em termos regionais ou político-partidários, seja na proporção entre novos e reeleitos. Não há, pois, 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 tais 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”.

Nesse contexto, 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 um 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)**

Como se confere no gráfico acima, 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 depoimentos dos 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 foi destacada a importância de responder oficialmente às críticas que são difundidas pela mídia, enquanto três parlamentares manifestaram ceticismo acerca do papel da mídia na melhoria da imagem institucional. Houve ainda três aspectos minoritários: em prol de o presidente da Casa tentar sensibilizar a imprensa; foi sugerida a promoção de uma campanha por meio da compra de espaço publicitário e, por fim, se realçou a necessidade de mais interação com a sociedade civil, recém-referida.

Para encerrar esta parte do trabalho, cabe enfatizar uma abordagem que foi aqui 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 envolvidos nessa questão: “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 14 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.

Trabalhar com mais eficácia e mais produtividade foi o que propôs um parlamentar petebista da bancada gaúcha<sup>107</sup>, 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 400 parlamentares na segunda-feira em que foi votada a reforma tributária.

---

107 Deputado Pastor Reinaldo – PTB-RS (novo); 2 de outubro de 2003.

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 sete, oito mil projetos de lei e são aprovados 140, 150, quando muito.

Argumentando no mesmo sentido de se trabalhar com mais eficiência e afinco um peemedebista da bancada do Paraná<sup>108</sup> 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 de um congressista da bancada do Distrito Federal<sup>109</sup>, que propôs 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 um colega de Legislatura<sup>110</sup>, para quem a imagem pública nega-

108 Deputado Osmar Serraglio – PMDB-PR (reeleito); 15 de julho de 2003.

109 Deputado Osório Adriano – PFL-DF (reeleito); 12 de agosto de 2003.

110 Deputado José Rajão – PSDB-DF (novo); 19 de agosto de 2003.

tiva 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”. Já um petista da bancada paraibana<sup>111</sup> 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.

Entretanto, reagiu com ceticismo um representante dos eleitores do Paraná<sup>112</sup>, que afirmou: “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 de um tucano representante do eleitorado fluminense<sup>113</sup>, para quem cabe aos eleitores a tarefa de melhorar o Parlamento e a qualidade dos representantes políticos. “Esperamos que o eleitor, acompanhando o que é feito por cada um dos parlamentares, possa fazer essa avalia-

---

111 Deputado Luiz Couto – PT-PB (novo); 24 de setembro de 2003.

112 Deputado Alex Canziani – PTB-PR (reeleito); 27 de agosto de 2003.

113 Deputado Paulo Feijó – PSDB-RJ (reeleito); 1º de julho de 2003.

ção em todas as eleições visando sempre melhorar a qualidade da representação na Câmara e no Senado”, ressaltou. No mesmo contexto, reforçou um integrante da bancada do Paraná<sup>114</sup>:

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.

Também a renovação dos integrantes do Legislativo foi apontada por um representante do eleitorado de Alagoas<sup>115</sup> 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 um parlamentar petista da bancada do Acre<sup>116</sup>, 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”.

---

114 Deputado Takayama – PMDB-PR (novo); 17 de julho de 2003.

115 Deputado Givaldo Carimbão – PSB-AL (reeleito); 8 de julho de 2003.

116 Deputado Nilson Mourão – PT-AC (reeleito); 18 de julho de 2003.

O fim da impunidade de políticos corruptos foi abordado nas entrevistas. Também integrante da bancada petista, um representante dos eleitores baianos<sup>117</sup> 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<sup>118</sup>, peemedebista da bancada paraense, avaliou que melhorar a ação da Câmara era algo já vinha sendo sido feito, já que “nos últimos 10 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<sup>119</sup>, uma deputada tucana da bancada gaúcha, destacou que a melhoria da imagem pública do Câmara “depende muito dos 513 daqui de dentro”. Ela explicou:

Há uma motivação a que melhora 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 com-

117 Deputado Zezéu Ribeiro – PT-BA (novo); 14 de julho de 2003.

118 Deputado Gustavo Fruet – PMDB-PR (reeleito); 2 de julho de 2003.

119 Deputada Yeda Crusius – PSDB-RS (reeleita); 9 de julho de 2003.

posição 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 uma parlamentar comunista da bancada amazonense<sup>120</sup>. Ela argumentou:

Volta e meia, nós, aqui no Congresso Nacional, em especial na Câmara, nos deparamos com notícias envolvendo parlamentar A ou B em 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, um petista representante dos eleitores de São Paulo<sup>121</sup> 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, acrescentando: “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, outro petista<sup>122</sup> frisou ser necessário “trabalhar nos dias em que se deve trabalhar, acabar com o recesso parlamentar e fazer com que o Parlamento brasileiro tenha 30 dias de férias como qualquer trabalhador e, fora isso, todos trabalhem e não tenha mais recesso”.

120 Deputada Vanessa Grazziotin – PCdoB-AM (reeleita); 14 de outubro de 2003.

121 Deputado Arlindo Chinaglia – PT-SP (reeleito); 25 de julho de 2003.

122 Deputado Dr. Rosinha – PT-PR (reeleito); 15 de julho de 2003.



Ainda mais dois petistas realçariam a importância de “cortar na própria carne” no sentido de eliminar privilégios. O primeiro<sup>123</sup>, integrante da bancada gaúcha, 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 90 dias de recesso porque, na prática, nenhum parlamentar tira 90 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.

Representante dos eleitores de São Paulo<sup>124</sup>, o segundo 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 um parlamentar petista da bancada do Rio de Janeiro<sup>125</sup>, que observou: “É muito difícil você fazer uma proposição de melhoria da imagem, sem que você faça uma proposição de melhoria da realidade”. E, ao propor “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

---

123 Deputado Orlando Desconsi – PT-RS (reeleito); 17 de setembro de 2003.

124 Deputado Vicentinho – PT-SP (novo); 16 de outubro de 2003.

125 Deputado Fernando Gabeira – PT-RJ (reeleito); 21 de julho de 2003.

legítimos dos cidadãos, ao propor “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, um colega de partido<sup>126</sup>, além de defender que a opinião pública exerça maior fiscalização sobre os parlamentares, avaliou que “a melhoria da imagem da Câmara também depende de que leis ela vota para a 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, mais um colega de bancada partidária<sup>127</sup>, representante dos eleitores de Minas Gerais, 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”. Referindo-se às demandas das organizações da sociedade civil, uma peemedebista da bancada do Espírito Santo<sup>128</sup> 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, outro petista<sup>129</sup> destacou a necessidade de uma ampla reforma política, o que, segundo ele, ajudaria “a melhorar os parlamentos de uma maneira geral”. Já o voto distrital foi apontado como solução potencial para o problema da imagem pública negativa

---

126 Deputado Babá – PT-PA (reeleito); 9 de julho de 2003.

127 Deputado Patrus Ananias – PT-MG (novo); 1º de julho de 2003.

128 Deputada Rose de Freitas – PMDB-ES (reeleita); 15 de outubro de 2003.

129 Deputado Chico Alencar – PT-RJ (novo); 3 de julho de 2003.

do Parlamento por um integrante da bancada paraibana<sup>130</sup>, 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 um representante dos eleitores de Minas Gerais<sup>131</sup>, 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. Acabaríamos 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 um integrante da bancada baiana<sup>132</sup>, 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, um representante dos eleitores do Piauí<sup>133</sup> propôs uma reforma no Regimento da Câmara dos Deputados, promovendo-se uma reorganização no modo como são realizados os trabalhos parlamentares. Ele explicou:

130 Deputado Marcondes Gadelha – PFL-PB (reeleito); 26 de agosto de 2003.

131 Deputado Mário Assad Júnior – PL-MG (reeleito); 14 de outubro de 2003.

132 Deputado Colbert Martins – PPS-BA (reeleito); 8 de outubro de 2003.

133 Deputado Paes Landim – PFL-PI (reeleito); 9 de outubro de 2003.

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.

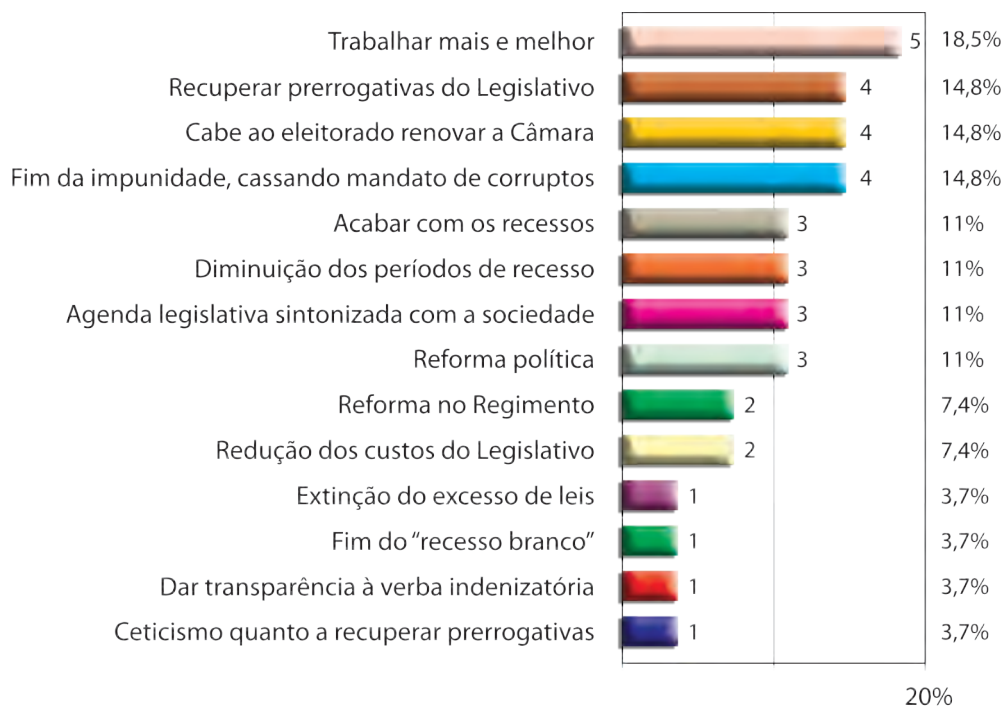
Já citado nesta subseção, outro petista, integrante da bancada fluminense<sup>134</sup>, avaliou que “boa parte da má imagem que a população tem da Câmara é provocada por nós mesmos; melhorá-la depende de gestos concretos nossos, não apenas do que os veículos de comunicação oficiais divulgam sobre o 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 15 dias de recesso em julho – recesso não são férias, é o momento em que você volta para a base, e isso é importante – e 30 dias, na virada do ano, até para o merecido descanso anual do parlamentar. Mas esses três meses atuais são indefensáveis, com os bons salários

<sup>134</sup> Deputado Chico Alencar – PT-RJ (novo); 3 de julho de 2003 (já citado nesta subseção).

que recebemos. É preciso também dar mais transparência aos gastos de cada parlamentar, porque aqueles 12 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.

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”, nove eram integrantes de bancadas do Sudeste, oito do Sul, seis do Nordeste, três do Norte e dois do Centro-Oeste. Dezoito eram filiados a partidos que compunham a base parlamentar de apoio ao governo: 11 no PT, três no PTB, um no PSB, um no PCdoB, um no PL e um no PPS. Outros 10 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 apenas 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 (19 contra oito, respectivamente), que pudesse influenciar as preferências pelas abordagens aqui reunidas, 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)**

Entretanto, como as conclusões finais já se encontram próximas, nas quais se espera sintetizar o que foi apresentado e discutido ao longo deste trabalho de uma forma abrangente, cabe apenas destacar a convergência havida entre algumas abordagens, neste e nos dois capítulos anteriores. A que se pretende ressaltar agora é a que diz respeito a assuntos ligados ao tipo de desempenho profissional que supostamente a sociedade espera do parlamentar. Este 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.

Ressalte-se que 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 (na verdade, 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 já recorrente, entrou em pauta algumas vezes e terminou se reduzindo a mudanças específicas 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 recorrentes.

Neste capítulo e dos 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, também os congressistas entrevistados apontaram majoritariamente ações ou estratégias de comunicação, de modo geral, como as principais soluções mais adequadas para o problema da imagem pública negativa.

Mas isto 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 provavelmente o fator de fundo mais importante, dada a sua imanência, embora não imutável, mas sem dúvida resistente a mudanças, o desempenho institucional do Parlamento segue sendo avaliado em termos que não são os mais importantes do ponto de vista da chamada crise da democracia representativa, a exemplo do 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, também abordada por alguns dos congressistas entrevistados, é a que, nesse contexto, pode se considerar como a mais importante, mais ainda do que a alegada necessidade de recuperar prerrogativas (que, de fato, é discutível se o Parlamento já as teve em efetivo exercício e não apenas no aspecto formal). Isso porque o problema da representação deficiente é também 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 também



não consegue romper o ambiente das discussões circulares e recorrentes. Temas estruturantes – em especial quando ligados a políticas públicas que almejem democratizar algum setor produtivo ou universalizar o acesso a direitos humanos de ordem econômica e social, principalmente se envolvam 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, então, 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, possivelmente a sua maioria, não se veja representada nem na mídia nem no Congresso. Logo, 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”, em muito pouco resolveria, pois o mais provável é que se gerassem efeitos contrários, já que, quanto mais se escrutina a atividade congressional, mais podem surgir fatos negativos, e, com isso, aumenta potencialmente a desconfiança. Melhorar a base material e distributiva da economia e da sociedade, conseqüentemente expandindo a chamada sofisticação política em meio a cidadãos mais potencialmente críticos e participativos (ou seja, também 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, para além das questões ligadas à cultura política, não se constitui como o maior dos problemas da democracia representativa, mas é, provavelmente, o seu principal indicador. Daí também 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 que se vislumbre uma situação em que a representação política possa refletir com muito 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 de dentro e de 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 Congresso. Nesse sentido, foi possível elaborar uma série de conclusões, que se apresentam 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 oriundos de várias áreas, 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 formaram a Câmara dos Deputados na Legislatura 2003/2007. Para isso, cumpre retomar a questão em torno da qual se situam os problemas de pesquisa centrais a este trabalho – *Quais são as principais causas da imagem pública negativa do Congresso Nacional em termos políticos e midiáticos; 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 destes, ou ainda 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 mal visto desde logo, pela sua própria essência, como um lugar de *parlare*

(aliás, sinônimo de *comunicare*), mas não de *executare*; donde também surgem problemas de responsividade e *accountability*. Outros níveis se poderiam distinguir, que, dada uma mesma base estrutural, partilhada por Parlamentos mundo afora, produzem as diferenças nacionais.

No caso brasileiro, daí também decorre a tendência ao desequilíbrio entre os poderes da República, 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 chamada 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; o que faz com que boa parte do que se pode chamar de 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 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.

Mas também importa realçar que o alegado desequilíbrio 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 também 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 um 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 foi expresso pelos parlamentares entrevistados por esta pesquisa e registrado nos três capítulos anteriores. 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, como, por exemplo, a proibição imposta ao governo de destinar créditos suplementares via medidas provisórias<sup>1</sup>, além de uma nova interpretação quanto a sua apreciação<sup>2</sup>, o que propiciou maior protagonismo legislativo<sup>3</sup>, bem

---

1 Em dezembro de 2008, em sua maior derrota na Câmara desde as eleições municipais, 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. “Edição de MPs é restringida”, reportagem de Luiz Carlos Azedo, publicada no *Correio Braziliense*, edição de 10 de dezembro de 2008, p. 5.

2 Em maio de 2009, o presidente da Câmara, Michel Temer, tornou efetiva uma nova interpretação de sua autoria quanto à apreciação de MPs, segundo a qual estas não mais trancariam completamente a pauta de votações do Legislativo. “Temer ignora MPs e vota cinco projetos”, reportagem de Raquel Ulhôa, publicada no *Valor Econômico*, edição de 6 de maio de 2009, p. 7.

3 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. “Apesar da crise, Câmara aprovou bons projetos”, reportagem de Rodolfo Torres, publicada no site “Congresso em Foco” em 24 de julho de 2009.

como outra decisão da presidência da Câmara, anunciada em junho de 2009, acerca dos chamados “contrabandos”<sup>4</sup>.

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 também 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<sup>5</sup>.

Há ainda alguns fatores significativos, além dos que já foram destacados no capítulo primeiro, a deslegitimar o Parlamento e debilitá-lo diante da opinião pública. Alguns analistas políticos se têm inclinado a discordar 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 notícias e entretenimento midiático, passem a tratar como escândalo, por exemplo,

---

4 Não seriam mais admitidas emendas às medidas provisórias, tanto de outros congressistas quanto do seu relator, que não tratem do tema original da MP editada pelo governo. Reportagem do *Valor Econômico* registrou que, “no vácuo legislativo criado pela proliferação de medidas provisórias, o uso de emendas completamente alheias ao conteúdo original da 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”. “Governo e oposição banalizam recurso a ‘contrabando’ em MP”, reportagem de Daniel Rittner, publicada no *Valor Econômico*, edição de 10 de junho de 2009, p. 12.

5 “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 Lula, grupos concentram seus esforços no Executivo”, reportagem da *Folha de S. Paulo*, publicada em 7 de junho de 2009, p. 8.

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 próprio presidencialismo de coalizão, que, para garantir o apoio de partidos no Congresso, leva ao ministério figuras políticas de passado controverso, é outra fonte de contradições. Mesmo se afetam menos a reputação do Parlamento e da política junto aos cidadãos que não são muito atentos às notícias políticas, 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, entretanto, 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 anti-congressual 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 própria 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 aqui, neste trabalho, não se refira a uma base necessariamente geográfica, cabe ponderar que tratar de uma cultura política nacional é, desde logo, elaborar representações de algo que, por si só, já é também uma abstração, pois existem culturas políticas regionais, estaduais, até mesmo locais. O mesmo se poderia dizer da cultura (profissional e empresarial) 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 capitais e nas médias e pequenas cidades do interior.

Donde se conclui que 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 evidentemente participam com as suas visões de mundo desse processo de representação e configuração da realidade política e social. E, 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, até seguindo uma tendência mundial que o discurso da mídia e dos políticos realimenta, mas o componente autoritário continua presente; é o que se pode constatar em manifestações do senso comum e da mídia, bem como isso existe na percepção dos próprios políticos, e, ainda, na alegada inconsistência do apoio à democracia (com os cerca de 30% da população que, supostamente, 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 dão conta de 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, ainda é preciso retomar as seis hipóteses iniciais deste trabalho.

**Hipótese 1** – 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, lhe deu 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 Jango havia majoritariamente conspirado 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” (como no lugar-comum) 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”<sup>6</sup>. Além do seu caráter idealizado (quase mitológico), que reflete a ideologia profissional e empresarial 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, sim, a atuação do jornalismo político no Brasil, em especial a partir da então chamada Nova República, pode estar 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 tal efeito positivo seria maior e mais importante do que a inevitável consequência agregada de reforço ao componente de viés histórico autoritário já enraizado na cultura política, principalmente no que se refere à desvalorização do Parlamento como instituição a ser cultivada; 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. E, mais, 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 do campo político, 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 pri-

---

6 “Carta ao Leitor”, publicada em *Veja*, edição de 11 de março de 2009, p. 13.



vado 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, sim, 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<sup>7</sup>. 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, em suma, é também 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, financiamento predominantemente privado tanto da mídia quanto do campo político, é plausível afirmar, sim, 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”. Retome-se, a seguir, a segunda hipótese inicial deste trabalho.

**Hipótese 2** – 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

---

7 Silva (2006, pp. 62-4) identifica três categorias de interesse público que se podem vincular ao exercício do jornalismo; bem resumidamente: (1) a primeira se relaciona com o princípio constitucional da publicidade dos atos públicos, envolvendo o conceito de publicidade nos níveis republicano ou político-institucional e jurídico-legal; (2) 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; (3) 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”; uma 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).

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.

Esta 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, em geral, e principalmente dos partidos políticos e o Parlamento. O fenômeno tem sido registrado no Brasil por meio de *surveys*, a exemplo das sondagens nacionais de opinião pública realizadas com alguma regularidade 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. Mas não se trata de exclusividade brasileira; 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). No entanto, tal desconfiança se manifesta simultaneamente ao apoio à democracia como regime de governo ideal – fenômeno a que Robert Dahl (2000, pp. 35-40) denomina “paradoxo democrático”<sup>8</sup>.

Embora também à primeira vista possa parecer especulativo aventar que o negativismo midiático quanto ao campo político contribui para o enfraquecimento do Poder Legislativo, é plausível afirmar, sim, 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

---

8 Tal paradoxo, segundo Dahl (2000, pp. 35-40) 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, foi constatada 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 obstante, 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 em muitas das instituições democráticas mais importantes entrou em declínio significativo a partir de 1980 e até desde antes. Numa escala de confiança em cinco instituições públicas, no início dos anos 90, 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 Dahl, não estão claras e podem variar de país a país.

soluções em boa parte dele dependem), os quais, por sua vez, se inserem igualmente no contexto maior configurado pela crise da representação política.

Nesse contexto, entretanto, 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 para se conhecer essa problemática, ou se seria preciso complementá-lo com outros instrumentos. No caso brasileiro, para além do senso comum e da cultura política, a própria 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.

Afinal, pode-se indagar: se os brasileiros dizem aos entrevistadores que lhes apresentam questões componentes de *surveys* 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 (ANASTASIA et al, 2007, p. 157)<sup>9</sup>. 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 já foi abordado no capítulo quarto (seção 4.7) – para além das ressalvas feitas tanto na introdução deste trabalho quanto no capítulo segundo (seção 2.6) às sondagens de opinião pública por meio de *surveys*, com base nas críticas de Bourdieu e Champagne.

---

9 De acordo com Fátima Anastasia et al (2007, p. 190), o percentual de votos nulos e brancos atingiu, em 2006, 11,1%, contra 7,4% em 2002, “mas ainda muito longe dos 20% de 1998, quando a urna eletrônica não era de utilização universal”. Segundo o Datafolha, 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%.

Concluindo, então, esse contraponto à segunda hipótese deste trabalho, 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 muito mais aos problemas na sua relação com os demais poderes republicanos, como já ressaltado no capítulo primeiro (seção 1.2) e na introdução deste capítulo final.

Terceiro: mesmo sem 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 até já estaria colaborando, ao representar o Congresso cumulativamente de modo negativo, para criar uma base social que seria propícia a adoção de experiências antidemocráticas, populistas ou não, de esquerda ou de direita. Mas, na verdade, trata-se de uma elucubração, pois nada indica que isso possa de fato vir a 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, sim, 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.

**Hipótese 3** – 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 também é mais um mito da ideologia profissional jornalística a ideia de que para ser jornalismo, de verdade, é preciso ser de oposição. Nesse sentido, também é preciso distinguir a que tipo de mídia se está referindo. Existem jornais e revistas que são considerados como referência nacional pelos próprios agentes políticos e para quem acompanha a atuação do campo político, bem como para quem busca influenciá-lo. Em relação a esses veículos é possível identificar estratégias de agendamento e ainda 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; muito pelo contrário: de modo geral e mais ainda 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<sup>10</sup>. No capítulo segundo, foi observado como variados governos sempre 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. E esta circunstância perma-

---

10 Não obstante, contrastando-se a cobertura jornalística dedicada aos dois governos de Fernando Henrique Cardoso e sua agenda congressual de “reformas estruturais”, associadas a um alegado “ideário neoliberal”, com os também 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, se mantém alta e estável (até agosto de 2009). Porém, tal suposição de “irrelevância da mídia” precisaria ressaltar que, mesmo se o conteúdo manifesto pelas mensagens midiáticas possa ser 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 da irrelevância da mídia a priori, mas de baixa escolaridade e baixo consumo de mídia. Com isso, todavia, não se quer sustentar que, havendo maior sofisticação política, o alegado 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.

nece atual, especialmente quanto a empresas de comunicação de menor porte e atuação restrita a regiões ou Estados (ou ainda cidades), em que a influência política de tais 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.

Portanto, a depender do alcance do seu poder simbólico e do grau de sua presença econômica no mercado, 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 aí, o poder da mídia sobre a política funciona mais como simulacro ou como teatro político, num 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 que 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. Em suma, 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 bem 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, alguns aqui já citados (como, entre outros, 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.

Porém, para confirmar a visão de que, ao ponderar a atuação do Congresso com os princípios normativos que justificam a própria 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. Portanto, para uma conclusão com mais fundamentos sobre este ponto, seria necessária uma análise circunstanciada 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 normal da política. De todo modo, a contribuição midiática para o aprimoramento democrático se estaria realizando no âmbito da democracia liberal de mercado já existente, isto é, com todos os seus vieses corporativos e com as suas deficiências de pluralismo.

**Hipótese 4** – 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. Tal imagem também reflete o comportamento público e privado dos congressistas, sobretudo o seu envolvimento em irregularidades e ilegalidades diversas.

O primeiro ponto desta quarta hipótese já foi abordado na introdução deste capítulo final e também 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 10 anos flui e reflui na pauta do Congresso. O aspecto que releva ressaltar agora 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 também demonstra tratar-se de fenômeno que ocorre nas grandes democracias eleitorais de países desenvolvidos



como Grã-Bretanha e Estados Unidos, entre outros<sup>11</sup>. Logo, não se configura igualmente como exclusividade brasileira e do nosso “patrimonialismo”.

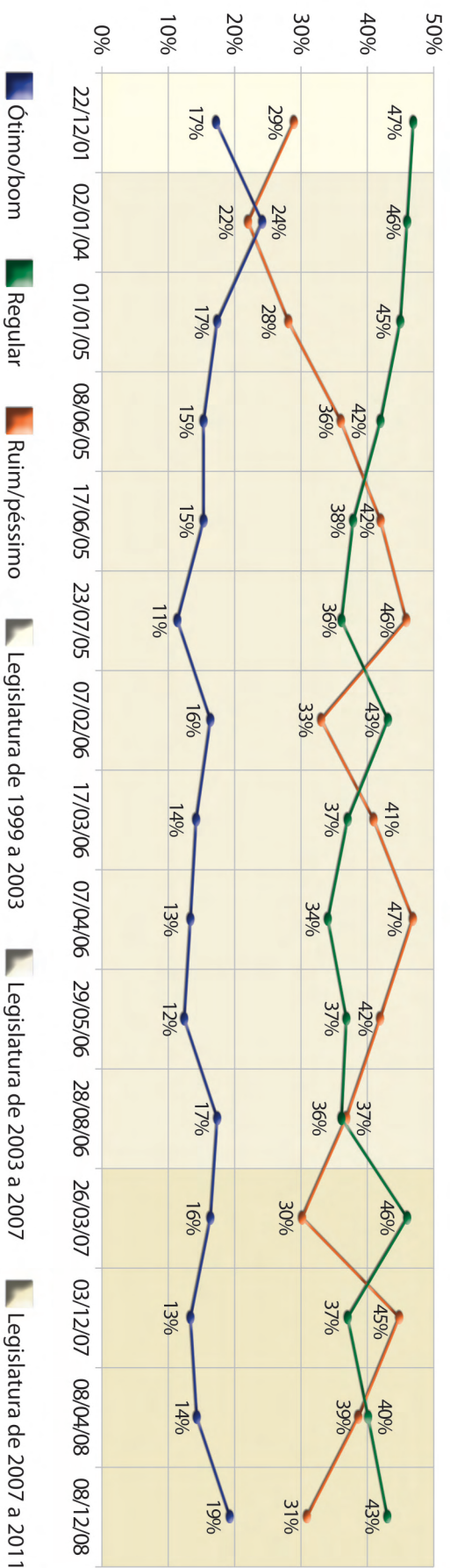
Como se pode observar no gráfico 6.1, a relação entre imagem pública negativa e escândalos políticos envolvendo deputados federais e/ou senadores é evidenciada pelas sondagens de opinião pública que buscam avaliar a confiança da sociedade no desempenho do Congresso, a exemplo das pesquisas realizadas pelo Instituto Datafolha (disponíveis em seu site na internet). 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 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 ditos escandalosos genericamente denominada “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 no episódio 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

---

11 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 da Câmara dos Comuns sai após escândalo de gastos no Reino Unido”, publicado naquela data pelo portal G1. Disponível em <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MRP1159375-5602,00.html>>. Acesso em 19/05/2009. 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.





**Gráfico 6.1 Avaliação do Congresso Nacional - 2001 a 2008**

Fonte: Datafolha, 2009

Senado, Renan Calheiros. Donde se conclui que, sim, 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<sup>12</sup>.

**Hipótese 5** – As eventuais distorções da mídia, decorrentes de atitudes vinculadas aos valores e às práticas da cultura jornalística, como a tendência à espetaculização 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 também 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. No entanto, essa ideia de negativismo da mídia a priori parece desconsiderar 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

---

12 Em agosto de 2009, como resultado da 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. “74% querem o afastamento de Sarney”, reportagem de Fernando Barros de Mello, publicada na *Folha de S.Paulo*, edição de 16 de agosto de 2009, p. 10.

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 *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 ao 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, de fato, 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 evidentemente 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, sim, como um amplificador da opinião pública negativa já existente; não são determinantes por si sós. Donde se conclui que, de fato, 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.

**Hipótese 6** – 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.

Esta 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. De fato, 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 já 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 sim 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

peças comuns sabem definir a democracia e essa definição está associada ao apoio efetivo ao regime”, observa Moisés.

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, “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”. No entanto, 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”. Donde é possível concluir que se estariam criando as condições para uma participação maior 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 muito pouco consenso e, por isso, o que se pautado nesse âmbito costuma se limitar a propostas de mudanças do sistema eleitoral. Porém, como afirma Luis Felipe Miguel (2009), “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 brasileiro 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 10 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, uma vez 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.

Por isso, como conclusão final, 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 muito mais como público e muito menos 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 prevaente sistema político democrático-representativo, cujo processo de esgotamento também explica a maior parte dos problemas político-institucionais, incluindo 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 realizar as suas demandas. 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 sua participação em termos equilibrados, persistirá no cenário político a imagem pública parlamentar refletindo e confirmando a permanência da crise de legitimidade da democracia representativa.



## 7. Referências

- ABREU, Alzira Alves de et al (orgs.). *O Futuro do Congresso Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1995.
- ABREU, Alzira Alves de et al (orgs.). *Eles mudaram a imprensa: Depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2003.
- ABREU, Alzira Alves de. “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: Editora FGV, 2006.
- ANASTASIA, Fátima et al. “Para um balanço da 52ª Legislatura”, pp.154-95. In: *Plenarium*, ano IV, n.4, Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.
- AMORIM NETO, Octavio. “O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro”, pp.131-40. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2ª edição, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- BACZKO, Bronislaw. “Imaginação Social”, pp.298-332. In: *Enciclopédia Einaudi*, vol. 5. Lisboa: Imprensa Nacional; Casa da Moeda, 1985.
- BENSON, Rodney; NEVEU, Erik. *Bourdieu and the journalistic field*. Cambridge: Polity, 2005.
- BERGER, Peter L. e LUCKMANN, Thomas. *A Construção Social da Realidade*. 17ª edição, Petrópolis: Vozes, 1999.
- BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Volumes 1 e 2, 12ª edição, São Paulo: Imprensa Oficial; Brasília: Editora da UnB, 2002.
- BOORSTIN, Daniel J. “The Image (excerpt)”. In: TUMBER, Howard (org.). *News: A Reader*. Nova York: Oxford University Press, 1999.
- BOURDIEU, Pierre. *A Opinião Pública Não Existe* (pp.173-82). In: *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 7ª edição, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. *The Political Field, the Social Field, and the Journalistic Field*, pp. 29-47. In: BENSON, Rodney; NEVEU, Erik. *Bourdieu and the journalistic field*. Cambridge: Polity, 2005.
- BRIGGS, Asa e BURKE, Peter. *Uma História Social da Mídia – De Gutenberg à Internet*. 2ª edição, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

CARVALHO, José Murilo. “Fundamentos da política e sociedade brasileiras”, pp.19-31. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2ª edição, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHACON, Sérgio. *Congresso, Imprensa e Opinião Pública: o caso da CPMI dos Sanguessugas*. Monografia de Especialização em Comunicação Legislativa. Unilegis e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2008.

CHAGAS, Helena. “Relações Executivo-Legislativo”, pp.331-67. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (orgs.). *A Era FHC: Um Balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

CHAMPAGNE, Patrick. *Formar a Opinião – O Novo Jogo Político*. Petrópolis: Vozes, 1998.

COMUNIQUE-SE. (2008) Jornalistas desconfiam da isenção na cobertura política. [On-line] <Disponível em <http://www.comunique-se.com.br>>. Acesso em 18 de julho de 2008.

CORRÊA, Villas-Bôas. “Cobrindo o Congresso”, pp.149-56. In: ABREU, Alzira Alves de et al (orgs.). *O Futuro do Congresso Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1995.

CORRÊA, Villas-Bôas. *Conversa com a Memória. A história de meio século de jornalismo político*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002.

CURRAN, James. “Rethinking Media and Democracy”, pp. 120-54. In: CURRAN, James; GUREVITCH, Michael (orgs.). *Mass Media and Society*. 3ª edição, Londres: Arnold, 2000.

DAHL, Robert A. “A democratic paradox?”, pp. 35-40. In: *Political Science Quarterly*, Nova York, volume 115, nº 1, 2000.

DURAND, Gilbert. *O Imaginário – Ensaio acerca das ciências e da filosofia da imagem*. Rio de Janeiro: Difel, 1998.

ECHEGARAY, Fabián. “O Papel das Pesquisas de Opinião Pública na Consolidação da Democracia: A experiência latino-americana”, pp.60-74. In: *Opinião Pública*, Campinas, vol. VII, nº 1, 2001.

ESSER, Frank; PFESTSCH, Barbara (orgs.). *Comparing Political Communication: theories, cases and challenges*. Nova York: Cambridge University Press, 2000.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro*. 3ª edição, São Paulo: Globo, 2001.

FAORO, Raymundo. *A República Inacabada*. São Paulo: Globo, 2007.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 6ª edição, São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 1999.

FSB Comunicações. “Deputados federais, mídia e conjuntura política”. Relatório de pesquisa. Brasília: FSB Comunicações, Núcleo de Pesquisas, 2008.

GALLUP INTERNATIONAL; WORLD ECONOMIC FORUM. Comunicado de imprensa distribuído em 8/11/2002. Disponível em <<http://www.voice-of-the-people.net>>. Acesso em 24/6/2007.

GIDDENS, Anthony. *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo: Editora 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”, pp.169-77. In: ABREU, Alzira Alves de et al (orgs.). *O Futuro do Congresso Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1995.

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.

HALLIN, Daniel; MANCINI, Paolo. *Comparing Media Systems: Three models of media and politics*. Nova York: Cambridge University Press, 2004.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª edição, São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INGLEHART, Ronald. “How Solid is Mass Support for Democracy – And How Can We Measure It?”, pp.51-7. In: *Political Science & Politics*, volume 36, nº 1, janeiro de 2003.

JOVCHELOVITCH, Sandra. *Representações sociais e esfera pública: A construção simbólica dos espaços públicos no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.

JOVCHELOVITCH, Sandra. *Os contextos do saber: Representações, comunidade e cultura*. Petrópolis: Vozes, 2008.

LAMOUNIER, Bolívar. *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Augurium Editora, 2005.

LAMOUNIER, Bolívar. “Reflexões sobre o futuro da política e da democracia”, pp. 13-32. In: *Ciências Sociais da Atualidade*. CHAIA, Vera; MACHADO, Eliel. São Paulo: Paulus, 2009.

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: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

LIMA, Venício A. de. “Comunicação e política”, pp.84-94. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública – Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

LIPPMANN, Walter. *Public Opinion*. Nova York: Free Press Paperbacks, 1997.

LUNDASEN, Susanne. “Podemos confiar nas medidas de confiança?”, pp.304-27. In: *Opinião Pública*, vol. VIII, nº 2, 2002.

LUSTOSA, Elcias. *O Texto da Notícia*. Brasília: Editora da UnB, 1996.

MÁXIMO, Helena. *A Presença da Mídia na Ação Política – Evidências de uma influência discursiva*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2008.

MARTIN, Lyndon. “Confidence and Trust – Parliament in the 21st Century”. In: *The Parliamentarian*, vol. 84, nº 4, 2003.

MCCOMBS, Maxwell. *Setting the Agenda – The Mass Media and Public Opinion*. Cambridge: Polity, 2004.

MCQUAIL, Denis. *McQuail’s Mass Communication Theory*. 4ª edição, Londres: SAGE Publications, 2000.

MIGUEL, Luis Felipe. “Os Meios de Comunicação e a Prática Política”, pp. 155-84. In: *Lua Nova*, nº 55-56, São Paulo, 2002.

MIGUEL, Luis Felipe. “Representação política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política”, pp. 123-40. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 51, 2003.

MIGUEL, Luis Felipe. “Mito Político”. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.). *Comunicação e Política – Conceitos e Abordagens*. Salvador: Edufba, 2004.

MIGUEL, Luis Felipe. “Mídia e opinião pública”. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2ª edição, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. *O nascimento da política moderna: Maquiavel, utopia, Reforma*. 1ª edição. Brasília: Editora UnB, 2007b.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. “Gênero e Política no Jornalismo Brasileiro”. Texto apresentado ao Grupo de Trabalho “Comunicação e Política”, do XVII Encontro da Compós, na UNIP, São Paulo, SP, em junho de 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. “Accountability em listas abertas”. In: Revista de Sociologia e Política, em fase de publicação, Curitiba, 2009.

MOISÉS, José Álvaro. “A desconfiança nas instituições democráticas”, pp.33-63. In: Opinião Pública, Campinas, Vol. XI, nº 1, Março, 2005.

MOISÉS, José Álvaro. “Os significados da democracia segundo os brasileiros”. Texto apresentado à mesa-redonda “Os significados da democracia na América Latina e suas medidas”, IV Congresso da Associação Latino-americana de Ciência Política – ALACIP, 5-7 de agosto de 2008, Porto Rico, 2008a.

MOISÉS, José Álvaro. Entrevista a Pedro Aquino Noleto Filho, concedida em 2 de junho de 2008 - (2008b).

MOTTA, Luiz Gonzaga (org.). *Imprensa e Poder*. Brasília: Editora da UnB, 2002.

MORAES, Dênis de (org.), *Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MOSCO, Vincent. *The Political Economy of Communication*. Londres: Sage, 1996.

MOSCOVICI, Serge. *Representações sociais: investigações em psicologia social*. Petrópolis: Vozes, 2003.

NETO, Casimiro. *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, Coordenação de Publicações, 2003.

NORRIS, Pippa. *A Virtuous Circle – political communications in postindustrial societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

NUNES, Augusto. Entrevista publicada em Abreu, Alzira Alves de et al (orgs.). *Eles mudaram a imprensa: Depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2003.

OBAMA, Barack. *A audácia da esperança: reflexões sobre a reconquista do sonho americano*. São Paulo: Larrousse do Brasil, 2007.

OLIVEIRA, Márcio. Representações sociais e sociedades: a contribuição de Serge Moscovici. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais – Vol. 19, nº 55, pp. 180-86, 2004.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PITKIN, Hanna F. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *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 University Press, 1993.

QUEIROZ, Antonio Augusto. “Produção Legislativa na 52ª Legislatura”, 2007. Disponível em <<http://vermelho.org.br/base.asp?texto=23807>>. Acesso em 24/6/2008.

ROGERS, Everett M. *A History of Communication Study – A Biographical Approach*. Nova York: The Free Press, 1997.

SANT’ANNA, Francisco. “Quem faz a notícia no Parlamento brasileiro? As rotinas dos newsmakers do Senado Federal”. São Paulo: *Líbero*, vol. 19, nº 18, 2006.

SANT’ANNA, Francisco. *Mídia das Fontes: o difusor do jornalismo corporativo*. 2ª edição, Brasília: Casa das Musas, 2008.

SANTOS, Suzy; CAPPARELLI, Sérgio. “Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito”, pp.77-101. In: BRITTOS, Valério; BOLAÑO, César (orgs.). *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*. São Paulo: Paulus, 2005.

SHUDSON, Michael. *The Power of News*. Cambridge: Harvard University 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, pp. 45-84. In: SEABRA, Roberto; SOUSA, Vivaldo de. *Jornalismo Político: Teoria, história e técnicas*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SILVERSTONE, Roger. *Por Que Estudar a Mídia?* São Paulo: Edições Loyola, 2002.

SODRÉ, Nelson Werneck. *História da Imprensa no Brasil*. 4ª edição, 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: Edições Minerva Coimbra, 2000.

STEPHENS, Mitchell. *História das Comunicações: do tantã ao satélite*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

TALESE, Gay. *O reino e o poder*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TARDE, Gabriel. *A Opinião e as Massas*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

THOMPSON, John B. *Ideologia e Cultura Moderna – Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. 3ª edição, Petrópolis: Vozes, 1995.



THOMPSON, John B. *A Mídia e a Modernidade – Uma Teoria Social da Mídia*. 2ª edição, Petrópolis: Vozes, 1999.

THOMPSON, John B. *Political Scandal – Power and Visibility in the Media Age*. Cambridge: Polity, 2000.

THOMPSON, John B. *O Escândalo Político: Poder e visibilidade na era da mídia*. Petrópolis: Vozes, 2002.

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nísia Maria. *Mobilização Social – Um modo de construir a democracia e a participação*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. *Como são nossos parlamentares*, pp.12-3, 27-8. Relatório datado de janeiro de 2008. <Disponível em [www.excelencias.org.br](http://www.excelencias.org.br)>. Acesso em 1º de outubro de 2008.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Global Corruption Barometer 2004*. Relatório distribuído em 9 de dezembro de 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 23/06/2007.

TRAQUINA, Nelson. *Teorias do Jornalismo. Volume I: Porque as notícias são como são*. Florianópolis: Insular, 2ª edição, 2005.

VIANNA, Luiz Werneck et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WEBER, Maria Helena. “Imagem Pública”. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.). *Comunicação e Política – Conceitos e Abordagens*. Salvador: Edufba, 2004.