



Coleção de Teses,
Dissertações
e Monografias

de Servidores do Senado Federal

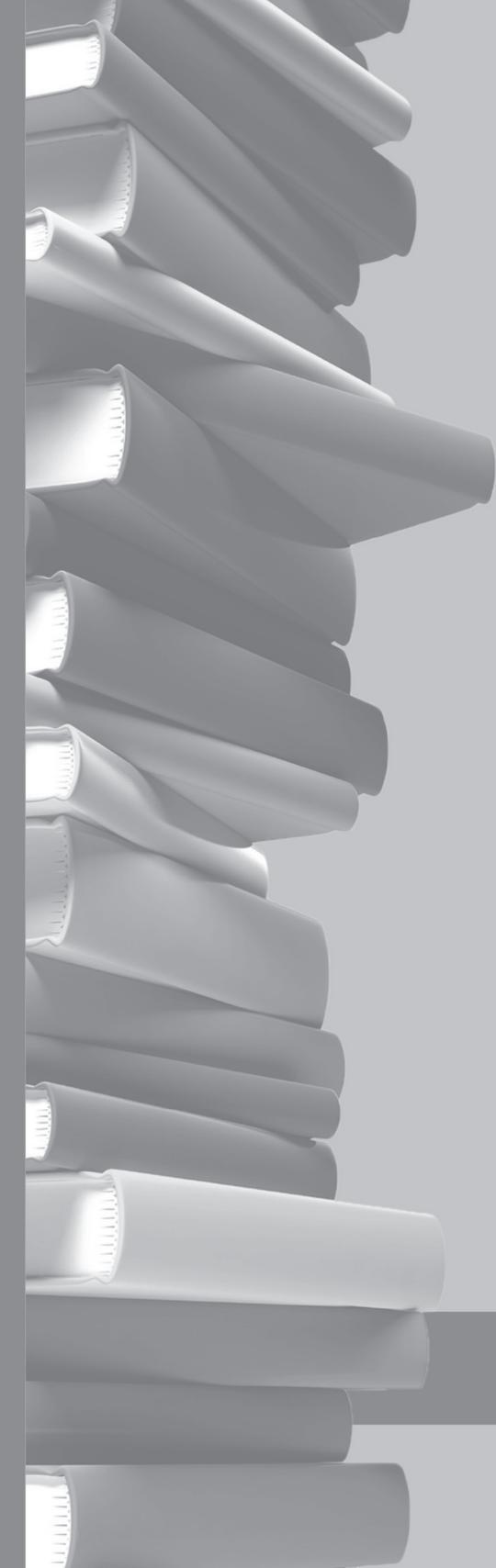
2010

Tese

Imagens Cruzadas:
A opinião pública e
o Congresso Nacional

Ana Lucia Coelho Romero Novelli





Coleção de Teses,
Dissertações
e Monografias

de Servidores do Senado Federal

2010

Tese

Imagens Cruzadas:
A opinião pública e
o Congresso Nacional

Ana Lucia Coelho Romero Novelli





SECRETARIA ESPECIAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES

DIRETOR

Florian Augusto Coutinho Madruga

DIRETOR DA SUBSECRETARIA INDUSTRIAL

José Farias Maranhão

DIRETOR DA SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO, SUPRIMENTO
DE MATÉRIAS-PRIMAS E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

Luiz Carlos da Costa

DIRETORA DA SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

Anna Maria de Lucena Rodrigues

DIRETOR ADJUNTO

André Luiz Rodrigues Santana

EQUIPE EDITORIAL

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO

Serviço de Impressão Eletrônica (SEIMEL) da Secretaria Especial de Editoração e Publicações (SEEP)

CAPA

Subsecretaria de Projetos Especiais (SUPRES) da Secretaria Especial de Comunicação Social (SECES)

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Secretaria Especial de Editoração e Publicações (SEEP)

Ficha catalográfica feita por Fabrícia da Silva Costa Feitosa

ISBN: 978-85-7018-336-1

Novelli, Ana Lucia Coelho Romero.

Imagens cruzadas :a opinião pública e o congresso nacional / Ana Lucia Coelho Romero Novelli. – Brasília :Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

235p. – (Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal)

1. Congresso, Brasil. 2. Congresso nacional, opinião pública, Brasil. 3. Imagem.
I. Título. II. Série.

CDD 320



SENADO FEDERAL

MESA DIRETORA
Biênio 2009/2010

Senador **José Sarney**
Presidente

Senador **Marconi Perillo**
1º Vice-Presidente

Senadora **Serys Slhessarenko**
2ª Vice-Presidente

Senador **Heráclito Fortes**
1º Secretário

Senador **João Vicente Claudino**
2º Secretário

Senador **Mão Santa**
3º Secretário

Senadora **Patrícia Saboya**
4ª Secretária

Suplentes de Secretário

Senador **César Borges**
Senador **Adelmir Santana**
Senador **Cícero Lucena**
Senador **Gerson Camata**

Haroldo Feitosa Tajra
Diretor-Geral

Claudia Lyra Nascimento
Secretária-Geral da Mesa

APRESENTAÇÃO

Por meio de pesquisas de campo (questionários e entrevistas) e bibliográfica, este estudo, especialmente pautado na pesquisa de campo e na coleta de dados (por ser um tema inédito) e menos no campo teórico (pelo fato de haver poucas fontes bibliográficas no campo teórico tanto do marketing institucional quanto do marketing turístico) tem como objetivo lançar luzes numa área nova e averiguar o impacto do projeto de visita na construção da imagem positiva do Parlamento a partir das informações passadas ao visitante durante a visita ao Congresso Nacional, chamando especial atenção ao fato de alertar para a responsabilidade de cada cidadão na composição do Parlamento. Assim, averiguou-se a parcela dos visitantes quanto à imagem modificada com as informações recebidas durante a visita; se os visitantes gostariam de ter mais informações sobre o Processo Legislativo; se de fato as pessoas confundem os Poderes que compõem o Estado; se a conduta de alguns parlamentares contamina a imagem que a sociedade tem do Legislativo; e, finalmente, se, apesar de todos os problemas que o projeto enfrenta, é de fato uma ferramenta estratégica importante por se tratar de um contato interpessoal com o público. Diferentemente dos outros meios de comunicação, deve-se atentar para o fato de não se tratar de passar uma imagem falsa ou maquiada do parlamento, mas de utilizá-lo da forma mais transparente possível para que o público faça o seu julgamento só que com mais responsabilidade, ciente da parcela que lhe cabe no processo democrático.

Palavras chave: Imagem Positiva ,Parlamento Brasileiro, Transparência, Visita Institucional.

Senador José Sarney
Presidente

INTRODUÇÃO

É com grande satisfação e com muito orgulho que apresentamos ao leitor os textos que inauguram a Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal, selecionados como os melhores entre os mais de 50 trabalhos acadêmicos que atenderam ao chamado do concurso lançado este ano pela primeira vez.

É gratificante, efetivamente, uma satisfação e um orgulho poder constatar a qualidade do corpo de servidores desta Casa, que se manifesta de forma insofismável em todos os trabalhos apresentados e, de forma excelente, naqueles que foram enfim premiados com a publicação.

E não se trata aqui apenas de um orgulho superficial e de uma satisfação benevolente. Essa qualidade de nosso corpo técnico-administrativo – não há exagero em dizê-lo – é um ingrediente indispensável da força de nosso Parlamento. E, vale lembrar, um Parlamento sólido é essencial para a nossa saúde democrática.

Entre os muitos papéis que cumpre o Parlamento, o de ser o fórum para onde convergem os grandes debates nacionais é, certamente, um dos mais fundamentais. É aqui, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que reverberam as diversas vozes em que se exprime nossa sociedade. Deputados e Senadores são os portadores dessas vozes múltiplas, plurais, que manifestam os pontos de vista igualmente múltiplos e plurais de nossa sociedade – e esse é o papel fundamental da representação política.

Mas para que esse debate seja frutífero, é preciso mais do que a política – e é aí que poder contar com um corpo técnico qualificado e atualizado, bem formado e bem informado, torna-se fundamental para o exercício pleno do mandato que recebemos dos cidadãos. Como bem demonstra o resultado deste primeiro concurso de teses, dissertações e monografias, podemos dizer que temos a ventura de satisfazer com brilho essa condição.

Este ano, premiamos dez trabalhos que se destacaram por sua excelência.

Na categoria “teses de doutorado”, Ana Lúcia Coelho Romero Novelli estuda o fenômeno da opinião pública brasileira a partir de seu relacionamento com o Congresso Nacional, tema de alta relevância tanto para entendermos e avaliarmos os processos que caracterizam a formação da opinião pública, quanto para avaliarmos o próprio Parlamento, instituição cujo funcionamento, por natureza, tem uma sensibilidade peculiar à forma como é percebido pela opinião do público. Maria Cláudia Barbosa de Oliveira Drummond, por sua vez, aborda o tema atualíssimo dos parlamentos de integração, e a questão que tende

a crescer na nossa agenda de discussões, à medida que a integração política dos países do Mercosul for avançando, é do déficit democrático nas relações internacionais.

Na categoria “dissertações de mestrado”, três servidores foram contemplados com a publicação de seus trabalhos. Mellina Motta de Paula Bernardes parte de sua experiência na Casa para refletir sobre a ocorrência de interfaces entre as competências do Senado Federal, estudando uma das recomendações apresentadas no relatório final da CPI dos Títulos Públicos. Paulo Fernando Mohn e Souza e Thales Chagas Machado Coelho, por sua vez, trazem contribuições ao entendimento de duas questões importantes e de amplo alcance, o primeiro sobre o princípio de subsidiariedade como princípio de organização do Estado e sua aplicação no federalismo, o segundo sobre o princípio de moderação e seu papel na legitimação do controle judicial da constitucionalidade das leis.

Na categoria “monografias de pós-graduação”, Arlindo Fernandes de Oliveira e Flávia Cristina Mascarenhas Magalhães abordam, em seus trabalhos, dois lados das cada vez mais complexas relações entre a esfera jurídica e a esfera política, o primeiro tratando do tema do “judiciário legislador”, a segunda estudando a judicialização da política a partir da análise da evolução do Direito Eleitoral brasileiro entre 2002 e 2008. Carlos Eduardo Rodrigues Cruz realiza um estudo comparado dos sistemas de controles internos dos diversos Poderes para discutir a real necessidade de sua integração e a melhor forma de institucionalizá-la. Luiz Carlos Santana de Freitas estuda a delicada questão do controle normativo da mídia do Congresso Nacional, que, por sua natureza e para cumprir sua finalidade republicana, está forçada a caminhar por um caminho mais estreito do que a mídia em geral, o que não deixa de ter reflexos sobre a atividade jornalística. Por fim, Walesca Borges da Cunha e Cruz mostra, em seu trabalho, como o projeto de visita do Parlamento brasileiro tem colaborado para a construção de uma nova imagem, mais positiva, do Congresso Nacional, constituindo-se em peça importante da relação entre as instituições e os cidadãos e contribuindo, assim, para a transparência e para o aperfeiçoamento da cultura político-democrática entre nós.

Como se vê, o leque de temas é amplo e variado – tão amplo e tão variado quanto é a própria atividade parlamentar, que necessita, para além dessa variedade, de permanente atualização. É reconfortante sabermos, como parlamentares, que temos à nossa volta colaboradores constantemente envolvidos em aprimorar seu trabalho – e o nosso trabalho – por meio da reflexão e da produção de novo conhecimento.

Lançamos hoje a primeira mostra da valiosa contribuição de nossos servidores à produção desse conhecimento sem o qual o nosso exercício da atividade parlamentar ficaria, sem sombra de dúvida, prejudicado. Tenho certeza de que, nos próximos anos, com o crescimento desta coleção, teremos ainda mais motivos de nos orgulhar de nosso corpo de servidores e de sua capacidade de contribuir para o aprimoramento desta instituição – o Parlamento –, que é o coração mesmo da democracia.

A todos os premiados, deixo aqui minhas congratulações e meus sinceros agradecimentos pelo excelente trabalho que realizam.

Senador Heráclito Fortes
1º Secretário do Senado Federal

ANA LUCIA COELHO ROMERO NOVELLI

**IMAGENS CRUZADAS:
A opinião pública e o Congresso Nacional**

Tese

Dezembro de 1999

IMAGENS CRUZADAS: A OPINIÃO PÚBLICA E O CONGRESSO NACIONAL

Tese de Doutorado apresentada à Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de doutor, no Curso de Ciências da Comunicação, sob orientação da Profa. Dra. Heloiza Matos.

**Dezembro
1999**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTE
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES PÚBLICAS, PUBLICIDADE
E PROPAGANDA E TURISMO

A Tese “Imagens Cruzadas: a opinião pública e o Congresso Nacional”, elaborada por Ana Lucia Coelho Romero Novelli, é aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciências da Comunicação.

São Paulo, 9 de dezembro de 1999

AGRADECIMENTO

A realização desta tese de doutoramento está definitivamente ligada ao apoio incondicional de minha orientadora, Profa. Dra. Heloiza Matos. Com seu incentivo percorri cada momento do curso de doutorado e, posteriormente, a realização deste trabalho. Suas orientações seguras nunca me ‘des-orientaram’, como ela costuma brincar, com seu jeito alegre e extrovertido de viver a vida, antes me ensinaram a caminhar sozinha e com mais desenvoltura pelas trilhas deste complexo mundo da comunicação política. À Profa. Heloiza Matos, meu agradecimento especial e minha amizade.

Aos professores que participaram do meu Exame de Qualificação, Profa. Sidineia Gomes Freitas e Prof. Fernando Azevedo, gostaria de agradecer as valiosas contribuições que foram fundamentais para o aprimoramento deste estudo.

Lembro, com muito carinho, dos meus colegas da ECA, Cláudia Peixoto, Carlos Caniceiro, Cleusa Scroferneker, Celsi e João José Curvello, por dividirmos bons momentos em sala de aula. A minha amiga Devani Salomão, agradeço a disponibilidade e a acolhida em São Paulo. Com certeza minha passagem por essa metrópole foi imensamente facilitada pela sua amizade e companheirismo.

Agradeço, ainda, a paciência e o constante estímulo recebido de meus novos amigos do Senado Federal que, compartilhando comigo a etapa final desta trajetória sempre me incentivaram: Andréa Valente, Erika Trezzi, Francisco Biondo, Juliana Rebelo, Márcia Yukiko e Tatiana dos Mares Guia.

Finalmente, quero agradecer a minha família pelo apoio, ao longo destes cinco anos, em que mais uma vez me lancei em busca de um sonho. Ao Gaspar, obrigada pela compreensão. Às minhas queridas filhas, Ana Beatriz e Isabelle, agradeço o carinho e a contagem regressiva para o final do trabalho, sempre me fazendo sorrir nas fases mais difíceis. E a minha mãe, Lourdes, mais uma vez obrigada por estar ao meu lado, sempre.

RESUMO

A proposta deste estudo é analisar o fenômeno da opinião pública brasileira a partir de seu relacionamento com o Congresso Nacional, no que diz respeito aos processos de construção e percepção das imagens veiculadas pela mídia na esfera pública.

Este tema foi analisado a partir da percepção do modo de apresentação do Congresso Nacional pela mídia impressa e sua comparação com os resultados de pesquisa de opinião a respeito do Congresso Nacional publicados por estes mesmos veículos. Mais do que reflexo da imagem projetada do Parlamento pelos veículos, o resultado das pesquisas de opinião pode ser considerado como um elemento de consolidação da imagem construída pela mídia.

A identificação das características e formas de retratação do Parlamento Brasileiro pela mídia, a convergência temática que limita as possibilidades de compreensão da amplitude dos trabalhos realizados pelo Congresso e a coincidência de opiniões entre o noticiário e as pesquisas de opinião são algumas das descobertas deste trabalho que procurou, antes de tudo, iniciar uma discussão sobre temas tão pouco explorados no Brasil.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Como tomou conhecimento desta visita?

Gráfico 2 – Qual a sua opinião sobre o Legislativo Brasileiro antes de fazer a visita?

Gráfico 3 – A visita contribui de que forma para a melhoria da imagem que tinha do deste parlamento?

Gráfico 4 – Se fizesse mudança para se sentir mais interado com o Parlamento, qual aspecto consideraria insatisfatório?

Gráfico 5 – Relativamente às informações sobre a composição, função e atuação do Parlamento, as suas expectativas foram atendidas e de que forma?

Gráfico 6 – A visita contribui de alguma forma para a melhoria da Imagem que os grupos que você acompanha tinham antes de participar do Projeto?

Gráfico 7 – O que muda, ou seja, você percebe a mudança na opinião das pessoas em relação a que aspecto principalmente?

Gráfico 8 – Como você se sente no final de cada visita?

Gráfico 9 – Quantidade de visitantes (%) no Congresso Nacional em 2004

Gráfico 10 – Quantidade de visitantes (%) no Congresso Nacional em 2005

Gráfico 11 – Quantidade de visitantes (%) no Congresso Nacional em 2006

Gráfico 12 – Quantidade de visitantes (%) no Congresso Nacional em 2007

Gráfico 13 – Quantidade de visitantes (%) no Congresso Nacional em 2008

SUMÁRIO

	Pág.
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1	
CONGRESSO NACIONAL: CONSTRUÇÃO POLÍTICA E REPRESENTAÇÃO ..	33
1.1 Questões de Política	34
1.2 Representação e democracia na prática política.....	39
1.3 O Poder Legislativo:controvérsia e consenso	45
1.4 O Parlamento no Brasil:trajetória, desvios e conquistas	55
CAPÍTULO 2	
ESFERA PÚBLICA E OPINIÃO PÚBLICA:A DEMOCRACIA EM AÇÃO?	77
2.1 Esfera Pública:o espaço da mediação	78
2.1.1 <i>A perspectiva de Jürgen Habermas</i>	78
2.1.2 <i>Perspectivas e tendências da esfera pública contemporânea</i>	83
2.2 Opinião pública:o princípio da expressão pública de opiniões	92
2.2.1 <i>Desenvolvimento histórico da opinião pública</i>	92
2.2.2 <i>A Opinião pública na atualidade e o papel das pesquisas de opinião</i>	101
2.2.3 <i>As pesquisas de opinião pública na política brasileira</i>	112
CAPÍTULO 3	
COMUNICAÇÃO E POLÍTICA: DUAS ARENAS QUE SE INTER-RELACIONAM....	119
3.1 Comunicação:o espaço político contemporâneo	120
3.2 A opinião pública na comunicação política: a hipótese da Espiral do Silêncio	129
3.3 A opinião pública e o Congresso Nacional: uma relação conflituosa	133

CAPÍTULO 4	
IMAGENS QUE FORMAM CONCEITOS: O RETRATO DO CONGRESSO NACIONAL	141
4.1 O noticiário sobre o Congresso Nacional: proposta de pesquisa .	142
4.1.1 <i>A análise de conteúdo na investigação científica</i>	143
4.1.2 <i>A coleta dos dados pesquisados: universo, amostragem e categorias de análise</i>	148
4.1.3 <i>Tratamento dos dados coletados</i>	158
4.2 Congresso Nacional, imprensa e opinião pública: a construção da realidade legislativa.....	158
4.2.1 <i>A 50ª Legislatura do Congresso Nacional: contexto político e principais acontecimentos</i>	158
4.2.2 <i>O noticiário sobre o Congresso Nacional durante a 50ª Legislatura</i>	161
4.2.3 <i>Congresso Nacional – vulnerabilidade e desconfiança</i>	185
CONCLUSÃO	191
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	197
ANEXOS	205

LISTA DE TABELAS

	Pág.
TABELA 1 – Definições de opinião pública	103
TABELA 2 – Posição dos Juízes	149
TABELA 3 – Principais jornais/revistas recebidas nos gabinetes parlamen- tares	150
TABELA 4 – Ano X Notícias publicadas.....	162
TABELA 5 – Veículo X Notícias publicadas	162
TABELA 6 – Gênero da notícia	163
TABELA 7 – Localização espacial da notícia	163
TABELA 8 – Temas agendados	163
TABELA 9 – Apresentação valorativa da notícia.....	164
TABELA 10 – Relação Congresso/Parlamentares	164
TABELA 11 – Abordagem central da notícia	165
TABELA 12 – Cruzamento das tabelas de tema, abordagem, valoração e veículo	167
TABELA 13 – Cronologia das pesquisas de opinião do ano de 1995.....	172
TABELA 14 – Cronologia das pesquisas de opinião do ano de 1996.....	176
TABELA 15 – Cronologia das pesquisas de opinião do ano de 1997.....	180
TABELA 16 – Cronologia das pesquisas de opinião do ano de 1998	183

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
GRÁFICO 1 – Evolução da avaliação dos congressistas apresentado pela <i>Folha de S.Paulo</i>	173
GRÁFICO 2 – Evolução da avaliação dos congressistas apresentado pela <i>Folha de S.Paulo</i>	180
GRÁFICO 3 – Evolução da avaliação dos congressistas apresentado pela <i>Folha de S.Paulo</i>	184

INTRODUÇÃO

A consolidação do sistema democrático brasileiro, após um negociado e longo período de transição, revela que a cultura política nacional vem passando por um processo de transformação em favor da democracia. Esta tendência tem sido observada em muitos países que abandonando formas autoritárias de governo têm optado pelo regime democrático, a ponto de vários estudiosos afirmarem que, justamente no século das revoluções socialistas, são as sociedades democratas as grandes experiências deste século XX.

A universalização dos ideais democráticos de primado da lei, garantias e direitos individuais e controle público da ação dos governos apresentam novas possibilidades concretas de ação democrática, contudo percebe-se que a faceta libertária e igualitária que balizava a conduta democrática do século XVIII cedeu espaço para uma atitude formalística que tende a garantir principalmente a democracia procedimental, ou seja, aquela em que os rituais e processos políticos são observados a fim de garantir a legitimidade democrática do processo político.

A partir desta realidade, a igualdade perante a lei encontra-se limitada pela desigualdade real da vida. De acordo com José Álvaro Moisés (1995:83):“Por mais desejáveis que sejam, as ‘novas democracias’ revelam-se profundamente marcadas por uma distribuição desigual, não só dos bens materiais, mas também dos bens simbólicos e dos recursos de poder através dos quais enfrentam os conflitos societários”.

Por certo, as desigualdades existentes nas sociedades não são criadas, nem provocadas pelos regimes democráticos; no entanto o clima aberto de discussão destes regimes tende a tornar a realidade mais transparente e perceptível a significativas parcelas da população que se sentem desencantadas e apáticas com as propostas democráticas e suas instituições.

No caso brasileiro, o restabelecimento da ordem democrática coincidiu com um grave período de crise econômica, herdada do período militar, aprofundando ainda mais as desigualdades existentes na sociedade e levando a um maior questionamento sobre a validade do regime democrático. Ao traço anti-institucional e antipartidário, já tradicionais da cultura política brasileira, somou-se a crescente rejeição às instituições democráticas em geral.

Para Moisés e Venturi (1990:29) a severidade na avaliação das instituições brasileiras revela dois aspectos que devem ser considerados: a) o sentimento de que as instituições funcionam mal, e b) “o reconhecimento de que, pelo menos para aquilo que essas instituições existem, aquilo para o que elas foram criadas (porque, como todos sabemos, a promessa fundamental do regime democrático é a de que, através da participação, do voto e do funcionamento das instituições, o cidadão comum pode mudar a orientação dos governos, se ele desejar, e assim pode, esperar resultados mais positivos sobre o funcionamento da sociedade) elas não são eficientes, não revelam suficiente competência para dar conta das expectativas que geram na sociedade”.

O Congresso Nacional, enquanto uma das principais instituições democráticas, absorve esta tendência negativa de avaliação e tende a assumir grande responsabilidade pelas recorrentes crises nacionais. A este respeito, pode-se dizer que o Congresso é um dos poucos consensos brasileiros – todos concordam com sua ineficiência. No entanto, algumas pesquisas (Figueiredo e Limongi, 1995; Diap, 1997) apontam para resultados que enfatizam a grande disponibilidade do Parlamento, pós-regime militar, em colaborar para a governabilidade do Brasil.

Este talvez seja o grande paradoxo do Congresso Brasileiro, embora tenha estado presente em praticamente toda a história nacional, ao longo de seus quase 180 anos de existência, ele não tem a tradição de se colocar perante a sociedade enquanto Instituição ativa e participante do processo político do País. À exceção de alguns momentos específicos, como o período de 1946/1964, em que o Parlamento teve uma atuação positiva, em geral o comportamento esperado é de discricção. A tradição parlamentar brasileira, ainda não conseguiu se impor nem enquanto mecanismo efetivo de representação popular, nem como Instituição co-responsável e participante do desenvolvimento nacional.

Após os 21 anos de regime militar, o Parlamento teve a oportunidade de elaborar um novo desenho institucional para sua atuação, com a Constituinte de 1988; contudo, embora tenham se configurado novos elementos, especifi-

camente em relação ao Poder Legislativo, a nova Constituição não significou um rompimento profundo com as antigas práticas autoritárias. Muitos mecanismos institucionais foram mantidos, de maneira que o poder delegado ao Executivo manteve-se quase inalterado. As medidas provisórias, o Colégio de Líderes, os pedidos de urgência e urgência urgentíssima são alguns exemplos desta continuidade.

Conquistas houveram, no sentido de recuperar antigas prerrogativas do Congresso, como o maior controle orçamentário e o estabelecimento de áreas de atuação de competência exclusiva do Parlamento. No entanto, o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo ainda parece nebuloso, menos pela iniciativa legislativa por parte do Governo Federal, já que este é um processo deflagrado em muitas sociedades modernas, e mais pelo contínuo processo de deslegitimação imposto ao Congresso Nacional por vários atores sociais, inclusive alguns próprios parlamentares.

A atuação recente do Congresso reflete um Parlamento disposto a cooperar e viabilizar a governabilidade do País. Desde o Presidente José Sarney até o Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Congresso nunca se negou a apoiar as principais iniciativas do Executivo. Mesmo assim, ele não consegue superar a imagem de ineficiência e inadequação política.

A despeito de suas ações e conduta, esta avaliação tendencialmente negativa sobre o Congresso Nacional permanece inalterada ao longo dos anos. Desta forma, a questão que se coloca é como se forma e quais são os elementos constitutivos da opinião pública a respeito do Congresso Nacional.

A opinião pública é um dos atores sociais mais importantes das democracias modernas, tornando-se uma instância intermediária entre o Estado e a sociedade e atuando como fonte de legitimação política. Para os governos democráticos, a busca de apoio e consentimento da sociedade traduz-se na própria conquista da opinião pública.

Para que seja viabilizada, a opinião pública deve obedecer a algumas etapas constitutivas, como a discussão ampla a respeito de temas que sejam de interesse público, a liberdade irrestrita de informação e o compartilhamento da mesma opinião por numerosos membros do público. O questionamento atual a respeito da existência efetiva deste ente social reside na impossibilidade de acesso total às informações a respeito dos assuntos públicos. Embora a imprensa continue a divulgar os acontecimentos, a qualidade da informação

que chega a esfera pública já foi exaustivamente questionada e encontra-se longe de conceitos como isenção e objetividade.

A lenta introdução das pesquisas e sondagens de opinião, ao longo deste século, no cenário social e político, contribuíram decisivamente para uma nova configuração do conceito de opinião pública. A soma numérica das opiniões individuais medida por rigorosos padrões metodológicos passou a ser ‘cientificamente’ a opinião pública da sociedade. Este viés, também é amplamente questionável, considerando que muitas distorções podem ser efetuadas no ato de medição destas opiniões.

No entanto, a despeito de todas as críticas às pesquisas de opinião observa-se que a prática das sondagens tem se tornado cada vez mais freqüente e vem ocupando posições de destaque na vida social, seja como produto de informação jornalística ou como avaliação, pretensamente imparcial e científica da opinião pública.

Neste sentido, foi na arena política que as pesquisas de opinião mais se desenvolveram. Patrick Champagne (1998:20) avalia esta tendência excessiva para a realização das sondagens, no campo político, como um desejo latente da sociedade de ser representada de maneira mais concreta e realista, como se pudesse instalar na prática, com garantias científicas, uma espécie de democracia direta. Desta forma, o cidadão comum pode se ver representado nas opiniões coincidentes das pesquisas de opinião.

Esta forma de posicionamento da opinião pública, obtida por meio das pesquisas de opinião e divulgadas amplamente pelos meios de comunicação, acaba atuando como fonte de informação para as outras opiniões que encontram-se dispersas, confirmando uma tendência de avaliação e opinião sobre os diversos assuntos que tenham relevância para o conjunto da sociedade.

Em relação ao Congresso Nacional, a formação da opinião pública, além dos próprios resultados das pesquisas e sondagens encontram nos meios de comunicação uma fonte constante de informações. A este respeito Moisés (1989:158) comenta que, independentemente do papel atribuído aos meios de comunicação, a divulgação constante de denúncias de casos de corrupção e malversação de fundos públicos, “tende a acentuar enormemente o descrédito da população no próprio governo, retirando a confiança popular que porventura exista nos políticos e solapando gravemente a credibilidade das instituições”.

Como nas sociedades contemporâneas a realidade encontra-se mediada, ou seja, grande parte das experiências dos indivíduos não é adquirida por meio de suas próprias vivências e sim pelos relatos oferecidos pelos meios de comunicação, a mídia tem contribuído significativamente para a construção da realidade social. De acordo com Thompson (1998:13) “o uso dos meios de comunicação implica a criação de novas formas de ação e de interação no mundo social, novos tipos de relações sociais e novas maneiras de relacionamento do indivíduo com os outros e consigo mesmo”.

Para o campo político, a mídia tornou-se constitutiva de sua própria existência, podendo-se afirmar que a política atualmente se realiza na mídia e pela mídia. O fato de que, ao ser tornado público, um acontecimento ganha existência social e política gera uma relação de imbricamento entre estes dois campos. No entanto, longe de se apresentar com isenção, a construção da realidade pela mídia reflete o enfrentamento das forças opostas existentes na sociedade.

São estas imagens cruzadas – construção da realidade parlamentar pela mídia e resultado das pesquisas de opinião – que irão abastecer as opiniões individuais a respeito da atuação, papel e desempenho do Congresso Nacional. Esta realidade mediada pelos meios de comunicação configura-se como uma das principais fontes de informação a respeito do Parlamento brasileiro, devido à impossibilidade de confronto deste tipo de realidade com as experiências de cada um.

Aliar o estudo a respeito do Congresso Nacional, talvez a instituição mais complexa e ambígua do atual sistema político brasileiro, a pesquisas a respeito da opinião pública, fenômeno cada vez mais central nas sociedades contemporâneas, foi o grande desafio deste trabalho.

Esta relação foi analisada a partir do ambiente da 50ª Legislatura do Congresso Nacional, compreendida entre os anos de 1995 e 1998. Esta Legislatura foi selecionada por ter sido o primeiro período Legislativo que transcorreu num clima de normalidade política, desde o início do processo de redemocratização brasileira. As Legislaturas anteriores vivenciaram momentos atípicos do cotidiano parlamentar, como a elaboração da nova Carta Constitucional e a votação do impeachment do Presidente Collor, fatos que influenciaram sua atuação e o modo de percepção de seu desempenho por parte da opinião pública nacional.

Para a realização deste estudo, inicialmente, foi preciso estabelecer quais eram as bases políticas e históricas do Poder Legislativo nos regimes políticos democráticos para compreender os desafios e constrangimentos do próprio Parlamento brasileiro. Desta forma, o capítulo 1 se propõe a ambientar esta questão a partir de discussões sobre o papel da política para as sociedades e algumas formas possíveis de organização do sistema político. O surgimento do Poder Legislativo, enquanto alternativa política para o absolutismo monárquico, e suas transformações e adaptações para a realidade política das sociedades contemporâneas também se mostraram eficientes para maior compreensão do processo de deslegitimação imposto ao Congresso Nacional. Este capítulo buscou, ainda, recuperar a história do Parlamento brasileiro, desde o seu surgimento até os dias de hoje, identificando as principais características de cada fase específica.

No capítulo 2, a proposta é analisar o conceito de esfera pública, enquanto espaço de negociação política e o fenômeno da opinião pública. Para tanto, foi preciso resgatar o conceito inicial de Habermas a respeito da constituição da esfera pública burguesa do século XVIII e confrontar esta perspectiva com abordagens mais atuais que procuram identificar a correspondência entre sociedades mediáticas e os vários níveis de esfera pública existentes. O fenômeno da opinião pública foi discutido tendo por base sua evolução histórica até os dias de hoje e o papel atual das pesquisas de opinião, enquanto nova conceituação da própria opinião pública. A relação entre estes dois conceitos, esfera pública e opinião pública e sua função perante os regimes políticos democráticos acompanha toda a apresentação deste Capítulo.

O debate mais aprofundado sobre o papel dos meios de comunicação nas sociedades contemporâneas é a tônica do capítulo 3. Partindo da perspectiva de que os meios de comunicação, nas sociedades contemporâneas, atuam como mediadores da realidade, construindo perspectivas e enfoques a partir da sua forma de concepção dos acontecimentos, a mídia torna-se um dos principais atores políticos da cena nacional. Discutir a mídia, nestas condições, é discutir o próprio ato político. Este capítulo apresenta, ainda, as tendências de pesquisas relacionadas ao campo da comunicação política, área específica que estuda o relacionamento da política e da comunicação.

O capítulo 4 apresenta a metodologia e os resultados obtidos com a pesquisa empírica realizada para este estudo. A pesquisa recorreu à análise de conteúdo da cobertura jornalística realizada pela mídia impressa de abrangência nacional a fim de verificar como foi retratado o Congresso Nacional no

período de 1995-1998, quais os principais temas e abordagens e quais foram os enfoques valorativos mais atribuídos ao Parlamento. A seleção da mídia impressa se deu em função de sua característica de formadora de opinião. Embora a abrangência desse veículo seja mais restrita do que as mídias eletrônicas, seu conteúdo é mais reflexivo e contextualizado.

Além desta análise crítica do noticiário jornalístico, a pesquisa recorreu também ao resultado das pesquisas de opinião sobre o Congresso que foram publicadas neste período. Esta iniciativa visou identificar as consonâncias e dissonâncias existentes entre a realidade parlamentar oferecida pelos noticiários e a captação desta realidade por parte da opinião pública nacional expressa nos resultados das pesquisas.

A identificação das características e formas de retratação do Parlamento Brasileiro pela mídia, a convergência temática que limita as possibilidades de compreensão da amplitude dos trabalhos realizados pelo Congresso e a coincidência de opiniões entre o noticiário e as pesquisas de opinião são algumas das descobertas deste trabalho que procurou, antes de tudo, iniciar uma discussão sobre temas tão pouco explorados no Brasil.

CAPÍTULO 1

CONGRESSO NACIONAL: CONSTRUÇÃO POLÍTICA E REPRESENTAÇÃO

A partir da premissa de que, atualmente, as críticas ao Congresso Nacional são uma das poucas unanimidades em nossa sociedade, a exemplo dos constantes resultados negativos apontados por pesquisas de opinião, das notícias na imprensa e, até mesmo, das colocações dos próprios parlamentares, a proposta deste capítulo é compreender o atual funcionamento do Poder Legislativo no Brasil, enquanto componente de um sistema político democrático, pluripartidário e que prevê a independência entre os Poderes da República.

A atuação do Congresso Nacional, nos dias de hoje, está fortemente consolidada pela Constituição de 1988. Por um lado observa-se que a Carta Constitucional ampliou os poderes do Legislativo, por outro observa-se a manutenção de conquistas do Executivo obtidas durante o período militar. Desta forma, o desempenho atual do Parlamento remete a considerações bem posteriores aos dias de hoje. E, de uma certa maneira, todo o desenvolvimento do Parlamento ao longo da história brasileira está sustentado em experiências passadas e tentativas futuras de aperfeiçoamento institucional.

Apresentamos, portanto, a trajetória do Poder Legislativo no Brasil a fim de evidenciar suas transformações e constantes adaptações aos sistemas políticos altamente variáveis pelos quais o País já passou. Em menos de duzentos anos de independência o Brasil já teve sete sistemas políticos diferentes e, em cada um deles, o Parlamento representou (até mesmo pela sua ausência, em vários momentos) um papel diferenciado junto às instituições políticas nacionais.

Para dar suporte à análise pretendida, este capítulo inicia-se, contudo, a partir de reflexões que ampliam o horizonte do Congresso Nacional, posi-

cionando-o como parte do campo da política, questionando alguns critérios essenciais a seu funcionamento como representação política, enquanto fonte de legitimidade da democracia representativa e sistema de tomada de decisões coletivas. Finalmente, o capítulo discute também o próprio papel do Poder Legislativo nas sociedades contemporâneas.

1.1 Questões de Política

Desde o surgimento da obra Política de Aristóteles, primeiro grande tratado sobre o assunto, este tema tem encantado boa parte dos pensadores da humanidade. Amada ou odiada, a política faz parte do dia-a-dia das sociedades e dos homens que as compõem. Boa parte dos relacionamentos que se estabelecem numa coletividade são relacionamentos políticos, muitas vezes intermediados por instituições políticas. Portanto, estudar política e compreender seu campo de atuação é compreender a própria sociedade e o comportamento dos homens.

A publicação recente do livro O Horror Político, de Jaques Généreux (1999), realça a aversão e apatia que a política tem provocado entre os indivíduos na atualidade. Os males que afligem a sociedade contemporânea, segundo o autor, antes de se localizarem no campo econômico encontram-se na esfera política, por meio das escolhas (ou pela falta delas) dos governantes e suas propostas políticas. A crescente instabilidade, insegurança e angústia a respeito do futuro que rondam todas as sociedades diz respeito ao processo político. “O horror político é mais chocante que o horror econômico, porque   escolha e aceita o. Mas aí está, também, nossa razão de esperança, pois outras escolhas sempre são possíveis...”.

Para entender um pouco mais sobre este complexo e relevante tema é preciso antes de mais nada procurar responder a primeira questão que se coloca: o que   política? Para tanto, torna-se imperativo fugir de velhos preconceitos que ofuscam o sentido da “coisa política” e seu valor positivo, principalmente após as experiências vividas pelo mundo neste último século, com a presença de sistemas autoritários em vários níveis, e a possibilidade iminente de extermínio de toda a raça humana por meio de armas cada vez mais poderosas.

Neste sentido, o pensamento da filósofa Hanna Arendt apresenta aspectos pouco explorados pela teoria política tradicional. “Arendt acentua que a política não surge no homem, mas sim entre os homens, que a liberdade e

a espontaneidade dos diferentes homens são pressupostos necessários para o surgimento de um espaço entre homens, onde só então se torna possível a política, a verdadeira política. O sentido da política é a liberdade”, comenta Kurt Sontheimer a respeito da obra da autora (Arendt, 1998:9).

Segundo a Arendt (1998:21), a política diz respeito à pluralidade dos homens. Ela trata da convivência entre diferentes, pois “os homens se organizam politicamente para certas coisas em comum, essenciais num caos absoluto, ou a partir do caos absoluto da diferenças”. A realização do homem na política refere-se, desta maneira, ao reconhecimento de direitos iguais que os mais diferentes garantem a si próprios. “A política organiza, de antemão, as diversidades absolutas de acordo com uma igualdade relativa e em contrapartida às diferenças relativas.” (1998:24).

Tendo como base o termo grego pólis, a política foi por muito tempo associada às questões sobre a natureza, funções e divisões do Estado, compreendido enquanto forma de organização social. Para Arendt (1998:46), “como o homem não é autárquico, porém depende de outros em sua existência, precisa haver um provimento da vida relativo a todos, sem o qual não seria possível justamente o convívio”. Prosseguindo em seu argumento, a autora afirma que a tarefa e o objetivo da política é garantir a vida em seu sentido mais amplo, possibilitando ao indivíduo a conquista de seus objetivos em paz e tranquilidade. Mesmo que estes objetivos tenham se modificado ao longo do tempo a finalidade é a mesma – na Grécia antiga, por exemplo ele se referia à possibilidade de poucos se ocuparem com a filosofia, já nos tempos modernos, ele se refere a direitos como a vida, o ganha-pão e a um mínimo de felicidade.

Segundo Norberto Bobbio (1991:954), modernamente o termo “política” perdeu seu significado original, “passando a ser comumente usado para indicar a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a pólis, ou seja, o Estado”.

Em termos teóricos a política, segundo Philippe Schmitter (1984:32) pode ser definida de várias maneiras que expressam diversas correntes de pensamento. Ela pode ser definida por suas instituições (Estado ou Governo), seus recursos (poder, influência e autoridade), seu processo (formulação de decisões sobre linhas de conduta coletiva) e sua função ou conseqüências de

sua atividade para a sociedade global de que faz parte (resolução não violenta dos conflitos).

A concepção do Estado ou Governo como sendo a totalidade da política é o enfoque predominante das análises que recorrem a métodos jurídico-formais. Esta abordagem foi a tônica dominante de muitos estudos, principalmente até o século XIX. Contudo, a influência crescente de instituições não constitucionais no processo político, fez com que esta definição se tornasse muito restrita, estimulando a inclusão neste conceito de “algumas organizações anexas que intervêm regularmente ou mesmo ocasionalmente na atividade estatal: órgãos como partidos, facções, grupos de pressão, ligas conspiratórias, sociedades de economia mista, militares e grupos informais” (Schmitter, 1984:32).

Os recursos utilizados por meio da política remetem invariavelmente ao conceito de poder, definido por Mario Stoppino (1991:932) como “a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos”. Em termos sociais, continua o autor, “o poder torna-se mais preciso, e seu espaço conceitual pode ir desde a capacidade geral de agir até a capacidade do homem em determinar o comportamento do homem”. O homem é, desta forma, o sujeito e o objeto do poder.

Classicamente, o poder poderia ser distinguido de acordo com o interesse daquele em favor do qual ele é exercido: o poder paterno, em nome do interesse do filho; o poder despótico, desempenhado a favor do patrão; e o poder político, que corresponde aos interesses dos governantes e governados. Quando o poder político é exercido apenas para beneficiar o governante (como é o caso dos governos autoritários), ocorre um desvio.

Para compreender mais profundamente o significado do poder político, de acordo com Bobbio (1991:955), pode-se utilizar a classificação que se funda nos meios que o sujeito ativo utiliza para subordinar o sujeito passivo. Esta proposta apresenta três grandes classes básicas: o poder social, “aquele que se vale da posse de certos bens, necessários ou considerados necessários numa situação de escassez, para induzir aqueles que não os possuem a um certo comportamento, que pode ser, principalmente, um certo tipo de trabalho”; o poder ideológico, que diz respeito sobre a influência que certas idéias concebidas de determinadas maneiras ou transmitidas por determinados meios podem exercer sobre o comportamento de outros homens; e o poder político, que “se funda sobre a posse dos instrumentos através dos quais se exerce a força física, isto é, através das armas de qualquer espécie e grau”.

Esta normatização está expressa em grande parte das teorias sociais contemporâneas que apresentam o sistema social articulado em três subsistemas principais: a organização das forças produtivas, a organização do consenso e a organização da coação.

O poder político, embora lance mão da possibilidade do uso da força para tornar-se efetivo, precisa obter a exclusividade no uso desta força em relação a outros grupos. É como se os indivíduos abrissem mão da sua própria força em favor de uma pessoa ou instituição para que ela utilize a força a seu respeito, assinalou a hipótese de Hobbes.

Esta concepção tem balizado a Teoria Moderna do Estado, bastante influenciada pelo pensamento de Max Weber, para o qual o “Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um território. O Estado é considerado como a única fonte do direito de usar a violência” (1991:98).

Esta monopolização do uso da força faz com que o poder político distinga-se dos demais por três características: a exclusividade no uso da violência, ou seja, a possibilidade de desmobilizar quaisquer outros grupos armados independentes; a universalidade das decisões tomadas em nome de toda a comunidade e a inclusividade, que diz respeito à capacidade de propor um ordenamento jurídico que conduz o comportamento dos indivíduos.

No entanto, nem todas as correntes de estudo sobre política compreendem o poder como forma de coação, enfoque principal dos estudos marxistas e behavioristas. Muitos estudiosos, principalmente os norte-americanos, preferem entender a política como a arte da influência que alguns exercem sobre outros. Esta é a concepção da “teoria política dos grupos” e segundo Schmitter (1984:33), Robert Dahl, um dos principais expoentes da proposta, “oferece uma tipologia dos diferentes recursos que são a base de diferentes tipos de influência, mas faz a importante observação de que o grau de influência depende dos recursos disponíveis e da vontade de utilizá-los”.

O conceito de autoridade, enfoque da sociologia histórica, também pode ser adotado para explicar os recursos utilizados na ação política. A autoridade, de acordo com esta visão, é o poder que se faz obedecer voluntariamente e, neste sentido, a política é compreendida como a análise das relações de autoridade e hierarquia que se estabelecem em uma determinada estrutura social.

A concepção de política enquanto processo que se faz por meio das decisões que se tomam a respeito das condutas coletivas, insere-se na perspectiva em que a política pode ser definida em termos de Estado, compreendido como processo e não como instituição. Um dos principais aspectos levantados é a alocação autoritária e imperiosa sobre bens escassos na sociedade. O poder, desta forma, encontra-se concentrado nos órgãos responsáveis pela tomada e implementação das decisões, reforçando a posição da “teoria dos sistemas sociais”.

A resolução não-violenta dos conflitos é a compreensão da política por meio de sua função. Esta corrente funcionalista de estudo prevê que o subsistema político aplica-se à “realização de objetivos coletivos”. De acordo com Schmitter (1984:36), esta proposta aceita que a “função da política é resolver conflitos entre indivíduos e grupos, sem que este conflito destrua um dos partidos em conflito”.

O termo “resolver”, nesta definição, é utilizado no sentido de “desarmar” o conflito, de maneira que não se torne destrutivo para a coletividade em geral. Neste sentido, a política deve ser analisada a partir do “conflito”, seus tipos, fontes, padrões e intensidade; e da “integração”: sua autoridade, estruturas, formulação de decisões e crenças comuns.

Em relação ao pensamento de Maurice Duverger, Schmitter (1984:37) expressa: “Quando os homens pensam na Política, eles oscilam entre duas interpretações completamente opostas. Para alguns a Política é essencialmente uma luta, um combate em que o poder permite a alguns, que o têm, assegurar a sua dominação sobre a sociedade e desta tirar partido. Para outros, a Política é um esforço para fazer governar a ordem e a justiça em que o poder permite a proteção do interesse geral e do bem comum contra a pressão das reivindicações particulares... O Estado é, mais geralmente, o poder institucionalizado de uma sociedade: é sempre, em toda a parte, tanto o instrumento da dominação de certas classes sobre outras como o meio de assegurar uma certa ordem social, uma certa integração de todos na coletividade para o bem comum”.

Todas estas várias concepções sobre a política que foram apresentadas, enquanto conceito e prática, embora com seus enfoques e perspectivas específicas, remetem, no entanto, a uma mesma concepção: o fim da política representa necessariamente o fim das sociedades que precisam do poder político ou relações de dominação baseadas no uso da força como meio para a obtenção da coesão social. Como este não é o caso das sociedades con-

temporâneas, pode-se acreditar que, como afirmou Jaques Généreux, embora o horror político seja mais monstruoso que o econômico, nele sempre reside outras possibilidades, pois outras escolhas sempre são possíveis.

1. 2 A Política na Prática: Representação e Democracia

À parte de todos os desvios provocados em nome da política pelos governos no mundo atual, sua extinção está longe de acontecer. E é a sua concretização na vida real que condiciona seu grau de eficácia ou ineficiência, adequação ou impropriedade perante as sociedades e suas distintas formas de organização.

A estruturação e o funcionamento do Estado de acordo com critérios definidos para a determinação de sua natureza dizem respeito a forma de governo ou, como preferem alguns autores, a forma de regime político adotada por cada sociedade. Classicamente, as formas de governo são identificadas a partir da quantidade de titulares do poder soberano. Esta definição adotada por Aristóteles aponta três alternativas possíveis: a monarquia, governo de uma só pessoa; a aristocracia, governo de algumas pessoas; e a democracia, representando o governo do povo, “governo que deve atender na sociedade aos reclamos de conservação e observância dos princípios de liberdade e igualdade” (Bonavides, 1972:225). Estas podem ser consideradas as formas puras de governo, mas, para cada uma, existe uma forma viciada: a tirania, a oligarquia e a demagogia.

Montesquieu, no século XVIII, apresentou a monarquia, a república e o despotismo como formas de governo que são caracterizadas por sua natureza e princípio. A monarquia encerra, em sua natureza, o fato de ser o governo de um só, e o princípio baseia-se na honra; já a república (que inclui a aristocracia e a democracia) tem por natureza a soberania popular, e é regida pelo princípio da virtude; enquanto o despotismo caracteriza-se pelo governo de um só, regido pelo medo.

O princípio da separação dos poderes e a fixação de suas relações também têm sido utilizados como diretriz para a interpretação das formas de governo. O governo parlamentar é aquele que se “assenta fundamentalmente na igualdade e colaboração entre o Executivo e o Legislativo, e como tal foi concebido e praticado na fase áurea do compromisso liberal entre a monarquia, presa

ao saudosismo da idade absolutista, e a aristocracia burguesa da revolução industrial, ligada mais teórica que efetivamente às novas idéias democráticas” (Bonavides, 1972:230). O governo presidencialista caracteriza-se pela rígida separação entre os três Poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, de acordo com as regras do jogo constitucional.

Contemporaneamente, a classificação disponível remete a formas de governo consensuais ou governos limitados, e os de coação ou absolutos. O aspecto que prepondera nesta regra são as idéias e princípios que incentivam as ações governamentais, e não apenas sua forma, como prevalece na classificação acima.

No entanto, segundo Paulo Bonavides (1972), as classificações mais célebres e adotadas correntemente são aquelas que obedecem ao critério do número de pessoas que exercem o poder soberano, como apresenta Aristóteles e Montesquieu.

Estas definições são importantes porque estabelecem a forma de atuação do conjunto de instituições que regulam a luta pelo poder, a forma de seu exercício, bem como o conjunto de valores intrínsecos a estas instituições, responsáveis pela ação política na sociedade.

O pensamento liberal dos séculos XVII e XVIII, do qual evoluíram as nações capitalistas atuais, confirmou a democracia representativa como principal forma de governo disponível. Para Olavo Brasil (1993:13), “a vertente que, de fato, veio a prevalecer historicamente, afastou do exercício direto do poder o corpo de cidadãos e instituiu a representação política como forma privilegiada de mediar a relação entre governantes e governados”.

Na impossibilidade prática de se exercer a democracia direta tal como preconizada na Grécia Antiga, a representação política tornou-se um princípio bastante adequado aos ideais de participação no governo. Para Maurizio Cotta (1991:1102), “o sentido da representação política está, portanto, na possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder”. Desta forma, pode-se definir representação política como um “mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governados e governantes” (Cotta, 1991:1102).

O princípio da representação política, por tratar de aspecto central dos modelos políticos em questão, deve ser analisado com mais atenção, até mesmo para uma maior compreensão do que entende-se por democracia no mundo contemporâneo. No livro *Instituições Políticas Democráticas*, Olavo

Brasil (1997) faz uma cuidadosa digressão a respeito das origens e controvérsias sobre este tema, que serão apresentadas a seguir. Historicamente, a moderna teoria da representação é associada a Thomas Hobbes, que procurou justificar e legitimar a autoridade do monarca absolutista. O viés contratualista desta concepção pressupõe que o pacto social existente entre a sociedade e o monarca é a delegação de autoridade necessária para que o soberano-representante exerça o poder.

Esta posição faz, segundo Olavo Brasil (1997:39), com que a representação assuma os seguintes traços: “constitui governo legítimo que, por sua ação, a todos subjuga; o poder instituído é uno e indivisível, quer seja exercido por um só indivíduo, quer o seja por uma assembleia; a representação assume feição mecânica; não há transitoriedade de obrigações entre representante e representados, ou, em linguagem contemporânea, não há responsabilidade por parte do representante, que é soberano; e a sobrevivência é a justificativa moral para a constituição da autoridade”.

A esta visão, John Locke acrescentou outros elementos como as noções de liberdade, igualdade e a interdependência que devem tender para a decisão da maioria. Ao se reunirem em uma comunidade, de acordo com Locke, os homens livres consentem em se submeter às decisões da maioria. Como parte central de seu pensamento, Locke aponta o Poder Legislativo como a primeira grande conquista de uma sociedade que se estabelece por meio de leis.

Posicionando-se de maneira conservadora a esse respeito, Edmund Burke, segundo Olavo Brasil (1997:41), procura demonstrar que o autogoverno não faz parte do rol de direitos naturais do homem. “Ao Legislativo, enquanto espelho da nação, cabe fundamentalmente controlar o governo em nome do povo. À imagem de representação como espelho, acrescente-se a distinção feita [por Burke] entre representação real e virtual, diferenciação que desvincula a representação da soberania popular e do próprio voto”. A representação virtual refere-se ao exercício da soberania com competência e comunhão de interesses entre representante e representado, mesmo que não tenha havido efetivamente a escolha. É o caso de uma eleição presidencial em que, ao assumir o cargo, o presidente passa a governar para toda a nação e não apenas para aqueles que o elegeram.

Esta questão introduz uma discussão que ainda hoje é motivo de muita controvérsia, e diz respeito ao conteúdo da representação – se a representação

deve estar ancorada na correspondência dos interesse locais, setoriais, ou, ao contrário, se ela deve basear-se em interesses nacionais.

Continuando o debate a respeito da representação política, as Revoluções Francesa e Americana tiveram o mérito de reforçar alguns conceitos que se tornaram centrais como a soberania popular, a representação de interesses e a importância dos mecanismos eleitorais. Segundo Olavo Brasil (1997:43), a obra de Thomas Jefferson, “além de retomar o conceito de soberania popular (povo, sociedade e nação são aqui termos intercambiáveis), entende que a instituição do governo se submete à liberdade, tanto no que diz respeito à busca de interesses comuns, quanto no que se refere à natureza e à função dos órgãos criados”. Uma outra característica inovadora do trabalho de Jefferson é a relação dinâmica que se estabelece entre o povo e o governo por meio de frequentes eleições, a fim de garantir a efetividade na representação.

Recentemente redescoberto como teórico da democracia, o romancista brasileiro José de Alencar também tem contribuições importantes a respeito do assunto e destaca a delegação de poder como princípio organizador da democracia. Para Brasil (1997:46), “a concepção alencariana de representação fundamenta-se na constatação e reconhecimento da diversidade sociopolítica e no mecanismo da proporcionalidade – “justa proporção” – como meio de maximização da representação enquanto espelho da nação”.

Neste sentido, o pensamento de José de Alencar vai ao encontro das formulações de Stuart Mill, quando este entende que a primeira condição da democracia é o exercício do voto, e que o sistema proporcional deve prevalecer.

Estes pensamentos, norteadores do desenvolvimento político-institucional, fizeram com que o século XIX se apresentasse como definitivo para a assimilação da representação como parte dos direitos dos homens, e que os Legislativos se firmassem como “locus” desta representação.

“Já o final do século XIX e as primeiras décadas do século atual foram presididos por amplo processo de expansão organizacional: a política deixou de ser feita nos gabinetes em decorrência do desenvolvimento institucional apontado anteriormente, com o subsequente surgimento dos partidos de massa”, analisa Olavo Brasil (1997:50) para introduzir o pensamento de Max Weber.

Como o Estado, para Weber, é governado pela máquina administrativa burocrática, e não pela eloquência dos discursos parlamentares ou vontade

do titular Executivo, estes dois Poderes assumem posição secundária na estrutura política. Mesmo concordando com o predomínio da burocracia nas estruturas de governo, Olavo Brasil discorda da posição de Weber neste aspecto por compreender que, mais do que uma análise, esta concepção apresenta implicitamente um juízo de valor, no qual a estrutura parlamentar existe apenas para obter o consentimento mínimo de camadas socialmente importantes para a manutenção da dominação.

Longe de se tornar objeto de consenso entre seus principais pensadores, como pôde ser analisado, a teoria da representação continuou despertando grandes controvérsias neste século. A agregação de novos elementos como a realização de eleições periódicas, o papel do Poder Legislativo, sufrágio universal e partidos de massa acabaram por deslocar o eixo das discussões a respeito do ato da representação que se encontrava restrito à relação representante-representado.

Neste sentido, a legitimidade das instituições representativas e do próprio governo democrático tornou-se central para as sociedades contemporâneas. Vários autores nesta segunda metade do século XX, a partir das reflexões de Weber e Shumpeter, analisa Olavo Brasil (1997:55), “apontam, por um lado, a inexistência empírica de condições necessárias para o efetivo funcionamento da democracia, e, por outro, identificam conseqüências negativas da participação política para a “institucionalidade democrática”.

Ao invés de considerar a participação política como meio de desenvolvimento das potencialidades humanas, ela passa a ser encarada como possível germe de destruição da ordem “democrática”. Apoiada principalmente em evidências empíricas, analisa Olavo Brasil, autores como Robert Dahl e Giovanni Sartori advogam que o aumento no número de eleitores pode desestabilizar o sistema democrático: “a ampliação da participação (popular) pode levar ao totalitarismo. Conseqüentemente, não se deveriam alterar os níveis de participação existentes de participação, em virtude de sua funcionalidade positiva para a manutenção da democracia enquanto sistema” (1997:56).

A respeito da institucionalização da representação nas democracias contemporâneas, Olavo Brasil (1997:57-59) conclui a discussão com quatro proposições que condicionam a eficácia representativa e seu grau de democratização:

- “A representação será tanto mais intensa quanto mais os sentidos apontados se fizerem presentes e quanto mais freqüente for essa presença. Assim, quanto mais intensa e generalizada for a representação, mais democrática será ela.
- A isomorfia entre representante e representado será mais perfeita quando, de um lado, o representado tomar como base para sua escolha eleitoral o elemento descritivo, o elemento simbólico e o elemento expectativa de representação de interesses, e, de outro quando o representante agir e deliberar no interesse do representado, a ele dando conta de seus atos e deliberações.
- Quanto mais generalizadas e intensas forem as relações entre representantes e os representados, maior será a probabilidade de a representação se materializar, e quanto maior for esta probabilidade, mais democrático será o sistema de governo.
- Quanto maior for o número de cargos preenchidos mediante eleição direta e quanto maior o número de tais cargos nos diversos segmentos do governo, maior será a probabilidade de se realizar adequadamente a representação e, conseqüentemente, mais democrático será o sistema de governo.”

A discussão que há muito se coloca, a respeito do futuro da democracia em sua forma representativa e seu possível esgotamento perante as estruturas contemporâneas, tem ocupado os mais diversos autores ao longo deste século. O pensamento de Norberto Bobbio (1992) a este respeito parece bastante pertinente, à medida que o autor centraliza o debate apontando possíveis “transformações” e até mesmo aperfeiçoamentos da democracia, e não exatamente uma crise. De acordo com Bobbio (1992:9),

“Para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo. Os escritores democráticos do fim dos Setecentos contrapunham a democracia moderna (representativa) à democracia dos antigos (direta). Mas não teriam hesitado em considerar o despotismo de seu tempo igual àquele do qual os escritores antigos tinham dado as primeiras descrições”.

Neste sentido, a democracia representativa, entendida como mecanismo pelo qual as decisões coletivas são tomadas a partir de pessoas eleitas para este fim, e não diretamente por aqueles que a compõem, tem sido pressionada a buscar novos elementos capazes de agregar maior participação.

Como o exercício direto da democracia onde todos os cidadãos participam de todas as decisões torna-se materialmente inviável nas sociedades contemporâneas, Bobbio propõe a existência de mandatos substituíveis para os representantes como forma alternativa.

Mesmo sendo considerado como forma representativa, o mandato substituível minimiza dois dos aspectos centrais passíveis de críticas ligados à representação tradicional: a) uma vez eleito, o representante não precisa mais prestar contas de seu mandato àqueles que o elegeram; b) o representante eleito deve zelar pelo interesses de toda a comunidade, e não apenas dos interesses particulares de quem o elegeu.

A proposta de Bobbio prevê que: “um sistema democrático caracterizado pela existência de representantes substituíveis é, na medida em que prevê representantes, uma forma de democracia representativa, mas aproxima-se da democracia direta na medida em que admite que estes representantes sejam substituíveis. É um gênero anfíbio.” (1992:52).

O pensamento de Olavo Brasil (1997) aproxima-se muito do argumento de Bobbio, quando o autor brasileiro também prevê formas mais adequadas para o exercício da democracia representativa, apontando níveis de ampliação democrática dentro do sistema representativo. No caso específico do Brasil, “o presidencialismo, o princípio de proporcionalidade e a federação são instituições típicas da vida política brasileira contemporânea; ademais, são traços constitutíveis do ideário e da prática democrática saudável pelo mundo afora; no Brasil e no resto do mundo, são igualmente passíveis de aperfeiçoamento; de permanente aperfeiçoamento”. (Olavo Brasil, 1997:128).

1.3 O Poder Legislativo: Controvérsia e Consenso

No início de sua discussão a respeito da democracia representativa Bobbio (1992) localiza uma distorção fundamental por parte de muitos pensadores: a transposição das críticas do Estado Parlamentar à democracia representativa. Para o autor, o Estado Parlamentar, embora apresente-se como uma aplicação particular do princípio da representação, não é sua única aplicação e nem o Parlamento sua única instância.

No entanto, é inegável o papel que os Parlamentos desempenharam para a institucionalização da representação política. A este respeito Olavo Brasil (1993:15) afirma: “o fortalecimento do Parlamento, que de corpo consultivo passou a órgão deliberativo, permitiu a implantação do ideal liberal de representação, que está profundamente imbricado nas democracias representativas contemporâneas”.

Confirmando esta proposição, Maurizio Cotta (1991:1101) assinala que “a opinião corrente é geralmente concorde em identificar, nas assembléias parlamentares periodicamente eleitas, a expressão concreta da representação política”.

Surgido há vários séculos na Europa, a estrutura político-administrativa que comporta a presença de um nível Legislativo de decisão remonta a época do Estado Medieval. De acordo com Cotta (1991:878), “é a estrutura caracteristicamente policêntrica do Estado medieval que cria os pressupostos para o nascimento das instituições parlamentares”. Embora com características bem diversas das atuais, os parlamentos tinham o objetivo de unificar o poder extremamente descentralizado pelo feudalismo. Formados inicialmente por feudatários leigos e eclesiásticos ligados ao soberano, os parlamentos denominavam-se curia ou *consilium regis*, e tinham a função de aconselhamento ou assessoria à corte.

A ampliação destas assembléias pela presença de delegados dos centros urbanos, representando nova força econômica, fez com que os parlamentos tivessem caráter mais profissional e maior independência em relação ao poder central. E é exatamente este o paradoxo que vai permear toda a estrutura do Parlamento medieval.

Se, por um lado, o soberano precisa das assembléias e seus membros para obter consenso e unificar as políticas do país, por outro a autonomia excessiva do parlamento leva a um confronto natural com a autoridade real. Esta disputa será a tônica de toda a trajetória dos parlamentos europeus até o início do Estado Moderno nos séculos XVII e XVIII.

A recuperação dos órgãos Legislativos inicia-se com o fortalecimento do Parlamento inglês após a “Revolução Gloriosa” (1688), segue com a instalação do Parlamento americano, que não estava atrelado às estruturas feudais possibilitando mais homogeneidade em sua composição, e se completa com o Parlamento da França, após a Revolução Francesa (1789).

O século XIX é marcado pelo florescimento dos parlamentos na Europa: “o Parlamento constitui-se o centro do debate político, estendendo progressivamente a sua influência ao Governo que havia sido até então expressão do poder régio”, de acordo com M. Cotta (1991:879). A transição para esta nova postura nem sempre foi pacífica, foram muitos votos de censura parlamentar e dissoluções antecipadas do Parlamento. Por fim, o século XX inicia-se com a afirmação e prevalência dos parlamentos em todos os países europeus.

Embora tenham sempre o mesmo nome – Parlamento – a estrutura legislativa é muito variável às necessidades ou exigências de cada país ou governo. Uma definição ampla que dimensiona o papel dos parlamentos foi desenvolvido por Maurizio Cotta:

“Uma assembléia ou um sistema de assembléias baseadas num “princípio representativo”, que é diversamente especificado, mas determina os critérios da sua composição. Estas assembléias gozam de atribuições funcionais variadas, mas todas elas se caracterizam por um denominador comum: a participação direta ou indireta, muito ou pouco relevante, na elaboração ou execução das opções políticas, a fim de que elas correspondam à “vontade popular”, Convém precisar que, ao dizermos “assembléia”, queremos indicar uma estrutura colegial organizada, baseada não num princípio hierárquico, mas, geralmente, num princípio igualitário. Trata-se por isso, de uma estrutura policêntrica” (1991:880).

Em termos gerais, os parlamentos são condicionados por fatores estruturais de seu funcionamento. Um destes fatores refere-se ao sistema eleitoral adotado por cada sociedade. É a partir do sistema eleitoral que se define a forma de composição do parlamento e a natureza da ligação que se estabelece entre a sociedade e o parlamento.

De acordo com Octaciano Nogueira (1998:123), os “sistemas eleitorais, considerados pelas funções que cumprem, nada mais são do que o mecanismo pelo qual os sufrágios se convertem em cadeiras [a serem ocupadas no Parlamento], nos casos em que a representação não se refere a uma só vaga ou um só mandatário”. Para o funcionamento adequado do sistema de representação, ainda segundo o autor, é preciso haver uma certa harmonia ou combinação entre outros dois sistemas: o sistema partidário e o sistema de governo.

O sistema partidário em uma sociedade não se limita apenas à soma dos partidos disponíveis, mas sim compõe-se pela “maneira, os métodos, os

processos e as práticas que permitem que os partidos interajam, cumprindo determinadas funções em relação ao conjunto de instituições políticas que eles integram ou de que fazem parte” (Nogueira, 1998:125).

Muitas são as propostas de classificação ou tipologia dos partidos em função do sistema partidário apresentados pelos pensadores da área. Inicialmente, a gênese dos partidos políticos foi estudada por Maurice Duverger, no início da década de 50, que identificou três formas possíveis de sistema partidário de acordo com a quantidade de partidos disponíveis: os sistema de um partido só; o bipartidarismo, com a existência de dois partidos; e o pluripartidarismo, onde a existência de vários partidos marca o sistema (Duverger, 1974).

A partir desta proposição, houve grande discussão teórica para saber se o número de partidos existentes era realmente um dado relevante para a interpretação do sistema partidário. Neste sentido, Giovanni Sartori advoga que a quantidade de partidos existente pode demonstrar o grau de concentração ou dispersão em que o poder político se apresenta, segundo Nogueira (1998:126). Esta característica indica que quanto maior for o número de partidos, maior será o grau de complexidade do sistema.

Para Nogueira, as diversas tentativas de enquadramento dos partidos em modelos teóricos são muito estáticas, enquanto o sistema partidário é um sistema dinâmico por natureza. Por isso, tais teorias têm um peso relativo. Na realidade, o sistema partidário encontra-se profundamente ligado ao sistema eleitoral, identificado como variável condicionante do primeiro. “O que determina a possibilidade de êxito ou fracasso [de um partido], não é só o desejo de ganhar as eleições ou de formular políticas para isso, mas sim as regras eleitorais que permitem ou lhes impedem ganhar as eleições” (Nogueira, 1998:132).

As regras eleitorais são definidas por meio de leis e formam o sistema eleitoral vigente. Como no parlamento existem muitas vagas ou cadeiras a serem preenchidas, é preciso que existam regras claras e objetivas que regulem este preenchimento. Normalmente, o território do país é dividido em regiões ou circunscrições eleitorais, e a cada espaço geográfico específico é designado um número de cadeiras no parlamento.

Caso a eleição adote o princípio “majoritário”, o partido que obtiver o maior número de votos (maioria simples ou absoluta) preenche as vagas. Caso o sistema seja “proporcional”, as vagas são ocupadas de acordo com a proporção de votos que cada candidato ou partido obteve.

Estes dois princípios, majoritário e proporcional, podem acabar condicionando o próprio sistema partidário, como já foi observado. Segundo Duverger, o sistema majoritário, onde o partido vencedor leva tudo e os votos nos outros partidos não são considerados, tende ao desenvolvimento de um sistema bipartidário, já o sistema proporcional favorece a pluralidade partidária, pois todos os votos são aproveitados (Nogueira, 1998:134).

Para que esta tendência não se consolide, de maneira a paralisar o sistema partidário, pode-se lançar mão de algumas medidas corretivas como as chamadas de “cláusulas de barreiras”, que estabelecem, entre outras coisas, uma votação mínima do partido para que ele obtenha vaga no parlamento, o número de candidato inscritos por região e o sistema de distribuição das “sobras” dos votos.

Uma eleição pode ser ainda condicionada por outros aspectos: a obrigatoriedade do voto, a idade mínima para votar, o grau de universalização do direito ao voto, o método de financiamento das campanhas e as formas de divulgação podem influenciar diretamente o processo e o sistema eleitoral.

O sistema de governo também é uma das variáveis que se relacionam com o sistema eleitoral. Entre as formas de Estado (unitário ou federativo), as formas de governo (monárquico ou republicano) e as suas modalidades de organização (parlamentarismo ou presidencialismo), pode haver as mais diversas formas de combinação.

No Parlamentarismo, o Executivo é formado pelo parlamento, portanto o governo precisa obter a maioria das vagas. Já no Presidencialismo, pela independência dos poderes, o governo pode se viabilizar mesmo tendo minoria no parlamento. Desta forma, Nogueira (1998:136) afirma: “verifica-se, por conseqüência, que há uma clara relação de dependência entre sistemas eleitorais e partidários e sistemas de governo”.

Duas das exigências dos sistemas eleitorais, que materializam os sistemas partidários são expressar a representatividade e proporcionar a governabilidade. Para Nogueira (1998:142), este é o grande dilema dos sistemas representativos do mundo contemporâneo, já que estas duas funções têm se mostrado mutuamente excludentes. “Essas duas funções, vitais e precípuas, estão em última análise relacionadas com as duas “leis” de Duverger, a de que os sistemas eleitorais majoritários privilegiam a maioria e os sistemas proporcionais

favorecem as minorias. Traduzindo, um melhora a governabilidade, o outro amplia a diversidade”.

Como pôde-se constatar são inúmeras as possibilidades de articulação dentro do sistema político para a obtenção de uma proposta de organização político institucional. A própria evolução histórica, social, religiosa e étnica de cada país faz com que combinações novas sejam experimentadas e consolidadas. Apesar de haver fórmulas semelhantes, dificilmente serão encontrados países que tenham exatamente as mesmas formas de organização. O importante é perceber que todos estes fatores influenciam diretamente o modo de atuação e o papel do Poder Legislativo.

Um outro aspecto estrutural condicionante do parlamento diz respeito ao número de assembleias que o compõem. Normalmente os parlamentos podem ser formados por uma única assembleia (unicameral) ou duas assembleias (bicameral). O parlamento bicameral garante atuação distinta para as duas assembleias, embora sejam complementares e atuem sobre o mesmo princípio da soberania popular. Em sistemas federativos é mais comum a presença do bicameralismo, que garante à segunda assembleia uma maior representação das unidades federadas. Pode haver casos em que a segunda câmara seja concebida como fonte de equilíbrio em relação as posições políticas da outra câmara, constituindo-se em fator de maior reflexão às decisões do parlamento.

Para Maurizio Cotta (1991:883), “do ponto de vista funcional, os parlamentos são instituições geralmente polivalentes. A variedade de funções desempenhadas tem uma explicação no papel característico dos parlamentos, que faz delas os instrumentos políticos do princípio da soberania popular.”

Fundamentalmente, são quatro as funções tradicionais do parlamento: representação, legislação, controle do Executivo e legitimação. No entanto, dependendo do enfoque de cada sistema específico estas funções podem se atrofiar ou sobrevalorizar.

A função representativa está ligada ao próprio surgimento dos parlamentos. Ao atuar verdadeiramente como representante da sociedade, o parlamento tem a capacidade de personificar a “imagem” da sociedade política vigente. Para tanto, é preciso encontrar o equilíbrio entre a composição de forças disponível a fim de que o parlamento mantenha o alto grau de pluralismo existente na sociedade. Reside neste aspecto a importância do sistema partidário e eleitoral como já foi abordado.

Caso faltem elementos para a efetiva representação política, o parlamento assume funções distintas, afirma Cotta (1991:884): “faltando determinadas garantias institucionais, é capaz de cair no oposto, a “manipulação”, ou seja, de se transformar de fluxo de opiniões e opções políticas que se movem de baixo para cima, em fluxo descendente de modelos e opções políticas impostas desde o alto”.

Esta tem sido a opção de regimes autoritários que, embora rejeitem o princípio da soberania popular, mantêm a estrutura do parlamento completamente desvitalizada para efeitos de cobertura política e aparência externa.

Por meio de sua função de legitimação, os parlamentos podem ajudar a conferir ou subtrair certo grau de legitimidade política ao Governo. “Os parlamentos, na verdade, não só transmitem demandas e pedidos, como também, em geral, manifestações de consenso e dissenso, de apoio político ou contestação, em face das estruturas de Governo” (Cotta, 1991:884). Esta função legitimadora é o grande argumento que os governos autoritários ou aqueles que não respeitam a independência dos Poderes evocam para manterem em funcionamento os parlamentos. Neste sentido, é preciso que a pluralidade natural seja substituída para unicidade de opiniões convergentes ao governo.

Embora, a partir da doutrina de separação dos poderes, o Legislativo tenha assumido como principal função a tarefa de elaborar as normas gerais da sociedade, o desenvolvimento político apresentado a partir do século XIX trouxe novos elementos a esta característica.

A separação rígida entre parlamento e governo que observava-se durante a prevalência do poder das monarquias faz com que as atividades de governo comecem a ser desenvolvidas dentro da esfera parlamentar, em maior ou menor grau, dependendo do caso, mas sempre contribuindo para que os limites de separação se tornassem cada vez mais tênues.

Nas sociedades contemporâneas a própria natureza das leis passaram por uma transformação importante. As leis não são mais tão estáveis quanto antes para poder corresponder as necessidades de adaptação constante por que passam as sociedades atuais, às leis transformaram-se em instrumento rotineiro de ação política. De acordo com Cotta (1991:885), “em contraste com a antiga distinção, pode-se afirmar que hoje se governa legislando. A

atividade legislativa tornou-se, portanto, em todas as suas fases (iniciativa, discussão e deliberação), resultado da intervenção conjunta do parlamento e dos órgãos do governo”.

Como resultado desta ação, Cotta pondera que, quanto mais atuante for o Executivo e quanto maior for sua autoridade perante o parlamento, mais se reduzirão as iniciativas legislativas de origem parlamentar a uma atividade residual.

Finalmente, o parlamento tem como função, ainda, o controle do Executivo e suas atividades. As atividades governamentais, atualmente, são cada vez mais imputáveis de responsabilidade. A condução dos interesses públicos, sejam eles econômicos, políticos ou sociais, por parte do Executivo, deve ter transparência e ser objeto de constante avaliação por parte da sociedade.

Na atividade de controle observa-se uma inversão dos papéis desempenhados pelos dois principais atores do processo Legislativo: a maioria e a minoria, ou oposição. Enquanto que, para a função legislativa, a maioria representa papel de destaque, devido ao seu tradicional alinhamento com o governo, na função de controle “a parte principal cabe justamente à oposição que, pela sua posição política, é muito mais instada a examinar criticamente a ação do Governo do que a maioria que o apóia” (Cotta, 1991:886).

A respeito de todos estes aspectos formais sobre o Poder Legislativo, o grande questionamento que tem sido colocado com muita insistência às sociedades contemporâneas por diversos autores, é a perda crescente de importância política dos parlamentos perante às outras instituições que compõem o cenário político das nações.

Roberto Campos, segundo Olavo Brasil (1997:13), é um dos pensadores que se filiou à corrente que tem interpretado o papel do Legislativo como auxiliar. De acordo com Campos, “em todo o mundo, parece que o papel do Legislativo está sendo reconsiderado e que está em marcha uma tendência clara de fortalecimento do Poder Executivo”, a manutenção do Legislativo pode, ainda segundo a visão do autor, ter custos elevados para a sociedade em termos de “resistência à mudança social, tendência inflacionista, impulsos distributivistas detrimenais à acumulação de capital”.

Adbo Baaklini, a esse respeito, em sua participação na II Conferência Internacional sobre o Desenvolvimento do Poder Legislativo, realizada na Câmara dos Deputados, em 1977, assinalava que o tema do declínio dos parlamentos tornou-se um dos mitos aceitos nas sociedades ocidentais.

“Normalmente aceita-se que os parlamentos perderam poder para o Executivo, para a organização partidária, para a burocracia. Também se recomenda que os parlamentos não mantenham mais qualquer poder real sobre matéria financeira, nem tenham a iniciativa de sua importante legislação. Sugere-se, também, que ambos os procedimentos, assim como a organização dos Legislativos, são arcaicos e não se adaptam a um mundo baseado numa tecnologia rapidamente avançada, onde apenas “especialistas” podem compreendê-la e fazer opções esclarecidas” (1977:55).

A fim de refutar esta concepção, muitos estudiosos dedicaram-se a apontar aspectos que tinham o objetivo de contradizer a tese do declínio dos parlamentos. Baaklini (1977) agrupou estes estudos em cinco grupos: refutação histórica, estudos que indicam o fortalecimento do parlamento em contraposição à idéia do fim da “idade de ouro”; refutação empírica, demonstrando, por meio de dados, que os parlamentos ainda mantêm a supremacia na iniciativa legislativa; refutação metodológica, indicando erros teóricos nos estudos que defendem a tese do “declínio”; refutação substitutiva, que aponta outras atividades para o parlamento, além daquelas tradicionais em que ele porventura tenha perdido espaço; e refutação corretiva, que recomenda mudanças de procedimentos e organização no interior dos parlamentos a fim de torná-los mais adequados às exigências atuais.

Em relação especificamente aos parlamentos nos países em desenvolvimento, Baaklini apresenta quatro máximas a respeito do pensamento corrente sobre o Poder Legislativo:

“Primeira Máxima – Os Legislativos nos países em desenvolvimento, principalmente nas antigas colônias, constituem uma dádiva do poder colonial. O fracasso das instituições legislativas em criar raízes nos países em desenvolvimento é devido às características e fraquezas sociais, políticas e cultural destes países” (1977:69).

“Segunda Máxima – Talvez o que os países em desenvolvimento necessitem é de um Executivo forte, de uma burocracia forte ou mesmo de um regime militar benevolente. O progresso do Legislativo deve ser desencorajado” (1977:71).

“Terceira Máxima – Os Legislativos nos países em desenvolvimento, quando existem, funcionam apenas como homologatórios da legislação patrocinada

pelo Executivo. Sua contribuição é simbólica e sua influência desprezível” (1977:74).

“Quarta Máxima – Os Legislativos são instituições conservadoras obstructionistas” (1977:75).

O interessante na análise destas máximas que espelham o pensamento dominante, principalmente o norte-americano, até os anos 70, quando estes dados foram apresentados, é que no Brasil elas ainda hoje, quase 30 anos depois, estão presentes nos argumentos apresentados pelos pensadores filiados à corrente do “declínio dos parlamentos”, como pôde se observar pela colocação de Roberto Campos, e mesmo na concepção popular, expressa diariamente por meio dos veículos de comunicação de massa.

Não é o caso de fazer uma apologia à atuação dos parlamentos, mas é muito curioso o grau de penetração deste pensamento nas várias esferas da sociedade, mesmo que em alguns momentos a prática tenha demonstrado o contrário.

No entanto, o fenômeno da diminuição de “poder” por parte dos parlamentos não se restringe aos países em desenvolvimento. A esse respeito Maurizio Cotta (1991:886) observa:

“A questão assume uma importância muito maior justamente em relação aos regimes democráticos pluralistas, onde não existe certamente um antiparlamentarismo explícito... mas se assiste igualmente o desenvolvimento das tendências que parecem denotar uma perda de centralidade do parlamento; o debate político já não tem o âmbito parlamentar, como sede principal, mas se desenrola, em grande parte, fora, entre partidos, organizações sindicais, forças econômicas, e através dos canais de comunicação fornecidos pelos mass media. Vemos também como uma série de negociações, acordos e decisões de importância política decorrem à margem da esfera parlamentar”.

A contradição explícita entre a atuação real dos parlamentos contemporâneos, que indica esta perda de importância, e seus preceitos tradicionais, onde ele se colocava como instituição central do sistema político, tem como origem dois fenômenos principais, segundo Cotta (1991:887): o primeiro está no funcionamento partidário fora do parlamento; o segundo, na consolidação concomitante à expansão da interferência estatal na economia, da prática da negociação das decisões públicas entre o governo e as grandes “corporações”.

O pensamento do autor em relação à primeira característica tende a identificar uma função basilar do parlamento que, embora tenha sido pouco explorada, é de suma importância, já que ele exerce o papel de regulador da competição política. Para que as eleições não se tornem um confronto decisivo entre as forças políticas atuantes, é preciso que exista uma instituição capaz de proporcionar continuamente o embate entre as diversas correntes de pensamento que compõem a sociedade. Neste sentido, “o parlamento ainda continua sendo a instituição mais bem aparelhada para desenvolver esta tarefa pouco visível, mas certamente basilar” (Cotta, 1991:887).

A respeito das negociações diretas entre o Executivo e as grandes organizações socioeconômicas, parece que realmente a possibilidade de interferência do parlamento é cada vez menor, até mesmo pela complexidade natural de sua organização e lentidão nas decisões. No entanto, Cotta frisa que este aspecto não diz respeito a todas as matérias da sociedade. Por exemplo, questões a respeito de política externa, política judiciária ou fiscal não se enquadram nesta categoria.

Mais do que pensar na extinção do parlamento, pelo que foi exposto, é preciso pensar formas mais adequadas às estruturas e exigências das sociedades contemporâneas e dos governos, caso o parlamento deseje continuar desempenhando papel de equilíbrio nos sistemas políticos que se pretendem abertos e pluralistas.

1.4 O Parlamento no Brasil: Trajetória, Desvios e Conquistas

A primeira experiência legislativa no Brasil ocorreu como resultado da Revolução Liberal do Porto, em 1820. Neste episódio os constitucionalistas portugueses, insatisfeitos com a condução dos assuntos públicos por parte de Coroa e também com a transferência da Corte para o Brasil, deram fim ao absolutismo monárquico em Portugal e entregaram o poder ao “Soberano Congresso”, como se denominava a Assembléia Constituinte portuguesa.

Para compreender a repercussão desta revolução constitucional no Brasil, Caio Prado Júnior (1987:49) lembra que é preciso considerar que a insurreição fez vir à tona as diferentes contradições econômicas e sociais que faziam parte da estrutura colonial: “Assim, as profundas diferenças sociais

que separavam entre si as classes e setores sociais, relegando a massa da população para um ínfimo padrão de vida material e desprezível estatuto moral. São ainda as contradições de natureza étnica, resultando da posição deprimente do escravo preto e, em menor escala, do indígena, o que dá no preconceito contra todo indivíduo, mesmo livre, de cor escura”. Nota-se que a exclusão estende-se para quase a totalidade da população brasileira, relegada a posições inferiores no período colonial tendo a revolta provocada pelo sistema escravocrata manifestado-se sempre como uma sombra da ordem estabelecida.

Nesta época, muitas foram as explosões de movimentos de massa no Brasil, que tinham por objetivo derrubar os governos das capitanias e implantar o regime constitucional no País.

Sem outra opção, em 1821 D. João VI assinou decreto jurando as bases da Constituição que seria elaborada pelo “Soberano Congresso”, e determinou as regras para a eleição dos constituintes brasileiros que tomariam lugar na Assembléia Portuguesa, já que a Nação Portuguesa incluía o Reino Unido, artifício criado para que a Corte pudesse ser instalada no Brasil.

Após tumultuadas reuniões no Congresso de Portugal, onde acentuava-se medidas de hostilidades ao Brasil, os representantes brasileiros não assinaram a nova Carta Constitucional, promulgada em 1822. Octaciano Nogueira (1981:12) relata que uma das medidas de grande repercussão negativa “consistiu na supressão dos Tribunais Superiores aqui instalados, o que obrigaria os postulantes do reino americano a apresentar recurso aos órgãos Judiciários de Lisboa, tal como no tempo da Colônia”.

Com a deteriorização do relacionamento entre Brasil e Portugal, os constitucionalistas brasileiros propuseram a D. Pedro a criação de um Conselho de Procuradores e a instalação de uma Assembléia Constituinte exclusivamente para o Brasil, que fossem capazes de elaborar leis de real interesse do povo brasileiro. Ao acatar a decisão de convocar uma Constituinte brasileira, D. Pedro inicia o processo de desligamento entre Brasil e Portugal, consolidado, logo depois com a proclamação da Independência, em setembro de 1822. O caráter de “arranjo político” da emancipação, sugerido por Caio Prado, refere-se ao fato de que a Independência resultou na simples transferência política de poderes da metrópole para o novo governo. Como todo o processo se fez à revelia das massas populares, quem absorveu este poder foram as classes superiores da antiga colônia.

A monarquia constitucional, implementada por D. Pedro I, Imperador do Brasil, tinha o objetivo de conciliar a expectativa de liberdade do povo e a ordem monárquica já constituída tradicionalmente.

A convocação da Assembléia Constituinte se deu no ano seguinte à Independência, e o andamento de seus trabalhos mostraram claramente a posição de confronto entre D. Pedro I e os constituintes brasileiros. Segundo Nogueira (1981:26), há um consenso entre os historiadores da Constituinte de que o conflito acentuou-se por causa de duas iniciativas: “A primeira foi o incidente da Fala do Trono, quando D. Pedro I assinalou que esperava dos deputados uma Constituição que fosse digna dele e do Brasil. E a segunda, a lei que tornou independente de sanção imperial os projetos aprovados pelos constituintes”. Este confronto de posições – por um lado D. Pedro tentando resguardar suas prerrogativas de monarca soberano, e por outro os constituintes de inspiração francamente liberal querendo maior autonomia em relação à Coroa – terminou com a dissolução da Constituinte e o fechamento da Assembléia decretados pelo Imperador.

“Promulgada em março de 1824, a primeira Constituição brasileira foi concedida ao país como uma dádiva do poder” (Nogueira, 1981:31). Embora logo depois da dissolução da Assembléia de 1823 D. Pedro tenha encomendado uma nova Constituição ao Conselho de Estado, este gesto não arrefeceu os ânimos nem a posições dos brasileiros liberais. Posições que fariam sete anos mais tarde o Imperador renunciar ao trono e voltar a Portugal.

Em resumo, a ideologia da Assembléia, composta majoritariamente pela classe dominante brasileira, como afirma Caio Prado (1987:57), “reflete perfeitamente seus interesses. Isso explica porque, apesar de todo o seu apregoado liberalismo, não se embaraça com a questão dos escravos, adaptando-lhes a situação às exigências da filosofia “rousseauísta”, de que fazia timbre em não se afastar, com a eufêmica disposição do art. 265 do projeto: “A Constituição reconhece os contratos (!) entre os senhores e escravos; o governo vigiará sobre sua manutenção””.

Instalado oficialmente em 1826, o Parlamento brasileiro teve um papel bastante discreto durante o período imperial. A maioria dos deputados eleitos em 1824 eram abertamente desfavoráveis ao Imperador, provável motivo para a demora na convocação da Assembléia, mesmo tendo como contrapeso a

atuação do Senado, formado exclusivamente por D. Pedro I a partir de listas tríplices.

Explicando a organização do Poder Legislativo da época, Octaciano Nogueira (1981:44) indica que a Assembléia Geral, denominação do parlamento brasileiro durante o Império, era formada por duas câmaras: Câmara dos Deputados e Senado. “O Legislativo era no Império, como atualmente na República, um dos Poderes da União. A Assembléia Geral, no Império, como o Congresso Nacional, na República, o órgão que o exerce, não havendo pois coincidência entre Poder Legislativo e Assembléia Geral, no Império, como não há na República, entre Poder Legislativo e Congresso Nacional. O Poder Legislativo corresponde ao princípio abstrato, à faculdade de materializar a lei, enquanto a Assembléia Geral, no Império, e o Congresso Nacional, na República, correspondem ao organismo atuante”.

O regime de monarquia constitucional adotado no país, embora assegurasse a presença dos órgãos Legislativos e Judiciários, concentrava na figura do Imperador o comando Executivo e, principalmente, instituía o Poder Moderador concedendo poderes extras ao Monarca. Neste cenário, o parlamento posicionou-se mais como conselho consultivo dos Imperadores do que como instância co-responsável pelas decisões de interesse nacional – há casos, por exemplo, de várias leis aprovadas que nunca chegaram a ser colocadas em prática.

As eleições censitárias restringiam os parlamentares a membros da nobreza e alguns latifundiários, propiciando certa acomodação entre os interesses das elites dominantes. Para a Câmara de Deputados ainda previa-se certa renovação, pois o mandato do parlamentar era de quatro anos. No caso do Senado, com mandato vitalício e indicação do Imperador, os senadores mantinham-se aliados ao Monarca.

Somente com a decadência do Império brasileiro, impulsionada pelo descompasso da economia nacional frente aos interesses estrangeiros, notadamente da Inglaterra, é que o parlamento passa a se posicionar de forma mais incisiva.

O interesse britânico pelo fim do comércio de africanos e extinção da escravidão justifica-se pela diminuição do domínio comercial inglês nas costas da África, decorrente do prestígio crescente dos traficantes negreiros portugueses e pela concorrência do açúcar brasileiro produzido por escravos, que competiam com a produção das colônias britânicas nas Índias Ocidentais.

O processo de libertação dos escravos, gradualmente decidido no parlamento, demonstra o quanto se tornava insustentável aquele regime de governo. Se a monarquia cedesse às pressões inglesas que exigiam o fim do sistema escravocrata brasileiro, entrava em confronto com sua base de sustentação interna formada pelos latifundiários, se não aceitasse, perderia o apoio externo. O impasse foi decidido no parlamento com a vitória do grupo abolicionista, em 1888, e, como já era previsto, a monarquia brasileira deixou de existir no ano seguinte.

Para Caio Prado, “a evolução política progressista do Império corresponde assim, no terreno econômico, à integração sucessiva do país numa forma produtiva superior: a forma capitalista. As instituições primitivas como a escravidão, herdadas da antiga colônia, são varridas pelas novas forças produtivas que se vão formando e desenvolvendo no correr do século passado.” (1987:99). As correntes antiprogressistas, encasteladas em antigas instituições políticas como o Senado vitalício e o Conselho de Estado, tentavam frear por sua natural imobilidade o desenvolvimento do País, fazendo com que a luta contra estas instituições se constituísse na própria evolução democrática-liberal do Império.

Muitos estudiosos atribuem o episódio da Proclamação da República mais à falência do modelo imperial brasileiro do que propriamente aos ideais republicanos, sem negar a influência dos vários movimentos neste sentido como a Inconfidência Mineira, a Guerra dos Farrapos e a Confederação do Equador, para citar apenas alguns.

O ingresso do Brasil no sistema republicano, com divisão igualitária dos poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e eleições presidenciais foi marcado por velhos vícios e grandes distorções. Como afirma Abdo Baaklini (1993:27), “a Constituição de 1891 apoiou os ideais positivistas liberais, dando ao governo um papel muito limitado nos campos social e econômico. Porém, mesmo este poder limitado que o governo possuía era exercido mais pelos governos municipais e estaduais do que pelo ”.

O Poder Legislativo era exercido pelo Congresso Nacional, bicameral, com sanção do Presidente da República, repetindo a mesma sistemática adotada durante o Império. O mandato dos deputados foi estipulado em três anos e o dos senadores em nove.

A Primeira República, como ficou conhecida esta fase, teve como característica principal a falta de autenticidade eleitoral. A ausência de partidos políticos nacionais fez com que os latifundiários locais dominassem o processo eleitoral. Segundo Nogueira (1981:91), a República aboliu as exigências de renda do eleitorado, contudo, excluiu os analfabetos do processo eleitoral, reduzindo drasticamente o número de eleitores. “Em 1881, quando se estabeleceu o sistema de eleições diretas, todo o eleitorado brasileiro era representado por 3% da população. Cinquenta anos mais tarde, depois de mais de 40 anos de experiência republicana, tinham votado, nas eleições de 1930, em torno de 5% da população!”.

O governo de Campos Salles, terceiro presidente a ocupar o cargo de Presidente da República, institucionalizou o sistema de “verificação” nas eleições a fim de garantir apoio no Legislativo. Este sistema consistiu na criação da Comissão de Verificação de Poderes, composta por cinco deputados, que reconheceria somente como eleitos os candidatos que apresentassem um “diploma” expedido pelas Câmaras Municipais, de acordo com as Atas de Apuração. As correntes fraudes contribuía para a falta de legitimidade dos eleitos.

Este sistema transferiu para os Estados a responsabilidade de indicar a composição do Congresso, e deu início a chamada “Política dos Governadores”, onde a União se apoiava nos estados e estes no que vinha do centro; no entanto esta prática acabou aprisionando os presidentes deste período às vontades dos governadores e formando poderosas oligarquias regionais.

Por meio deste artifício a boa relação entre o Executivo e o Legislativo estava assegurada. Como o sistema eleitoral era controlado pelas elites, seus interesses sociais e econômicos estavam assegurados.

Para Baaklini (1993:28), “na ausência de partidos políticos nacionais que representassem as massas, o que normalmente mobiliza os despossuídos, o Legislativo representava os mesmos interesses econômicos que o Executivo, e, portanto, evitava-se o conflito Executivo-Legislativo que caracteriza muitos sistemas presidencialistas modernos”.

O final da Primeira República, decorrente de diversos desvios, marcaram a falência de suas instituições. A política “café com leite”, que alternava presidentes da República dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, desagradava parcelas representativas da sociedade, e consumou a contradição que a “Política dos Governadores” trazia em si. Quando o Presidente paulista, Washington Luís,

indicou como seu sucessor um presidente também paulista, o governo de Minas, rompendo o acordo tácito ente os dois Estados, estimulou um novo pólo de poder no Rio Grande do Sul, culminando com a chegada de Getúlio Vargas à Presidência da República e a Revolução de 1930.

De acordo com Maria do Carmo Campello de Souza (1990:85), o período que se estende ao longo do Governo Vargas, tal como na República Velha, caracteriza-se por um sistema elitista; contudo sua atuação é completamente diversa: “enquanto [a República Velha] se baseara no princípio da autonomia estadual e no mecanismo da política dos governadores, [o Estado Novo] procura a unificação, intervindo nos Estados e implantando extensa rede de órgãos burocráticos, ao mesmo tempo que suspende o funcionamento de todas as organizações partidárias”.

A compreensão exata dos acontecimentos que marcaram a vida política brasileira durante os quinze anos da Era Vargas só pode ser alcançada a partir de referenciais internos e externos. Após a Revolução de 30, o clima de instabilidade política interna permaneceu muito forte. A possibilidade eminente de uma volta ao sistema político da República Velha rondava o imaginário do grupo de sustentação do presidente, formado por constitucionalistas que desejavam a implantação dos ideais liberais clássicos (governo constitucional, eleições livres e liberdades civis) e por nacionalistas semi-autoritários, que desejavam uma “regeneração nacional” e modernização. Para que o rompimento com as velhas tradições se completasse era preciso garantir a qualquer custo a estabilidade ao novo regime.

A negação das práticas políticas viciadas de antes tornou-se a tônica dos primeiros anos da Revolução. Neste cenário, políticos, partidos e parlamento sofreram progressivamente um processo de desgaste e anulação. Seis meses depois da Revolução, o Governo Provisório delegou para si os poderes Legislativos e estabeleceu o fechamento do Congresso Nacional. A discussão a respeito da legitimidade do Governo e possíveis eleições foi balizada pela divisão da base de sustentação inicial da Revolução: por um lado os constitucionalistas advogavam a necessidade do pleno estabelecimento da normalidade democrática, por outro os tenentes argumentavam que “as mudanças estruturais de que o Brasil necessitava seriam frustradas por eleições imediatas, que apenas reporiam nos cargos a elite tradicional, ou seus sucessores bem intencionados mas identificáveis, entre os constitucionalistas liberais” (Skidmore, 1985:34).

O processo político passa a ser encarado, então, como potencializador de conflitos destrutivos para a ordem do País. Esta ideologia está ancorada ao princípio de que as formas de governo devem dissociar-se da política partidária, no questionamento sobre a eficiência do parlamento multipartidário e da própria democracia, e na descrença no Estado liberal. Segundo Campello de Souza (1990:65), “as preocupações fundamentais no debate político da época – unidade nacional, incorporação de novos setores sociais e modernização – levaram a maior parte dos ideólogos e políticos a concluir que o autoritarismo seria o único regime harmonizado com o Brasil-Real”.

Analisando principalmente as questões relativas ao sistema partidário neste período, Campello de Souza (1990) identifica que a argumentação antipartidária apóia-se por um lado no caráter coesivo e solidário do agrupamento político, visto como elementos de desagregação e aceleradores da luta de classes, e por outro na incapacidade das elites de se conduzirem partidariamente, devido ao seu instinto personalista e clientelístico.

Contudo, mesmo estando o País inserido neste clima antipartidário e, por conseqüência, antiparlamentar, Getúlio Vargas, pressionado pelo grupo constitucionalista, decreta um Código Eleitoral para regular as próximas eleições e convoca uma Assembléia Constituinte por meio de eleições em 1933.

A Constituição promulgada em 1934 assegura algumas evoluções políticas, em relação a sua antecessora, de 1891. O sistema eleitoral passa a ser supervisionado por um Tribunal Eleitoral, o Governo ganha novos poderes nas áreas econômicas e a Previdência Social, além de estabelecer um sistema específico para a Justiça do Trabalho. Por meio da aprovação de um projeto durante a Constituinte, a Assembléia transformou-se em Câmara dos Deputados, com poderes para eleger o Presidente da República. Desta forma, Getúlio Vargas foi eleito, em 1934, Presidente da República, com mandado de 4 anos, sem direito a reeleição.

Em relação ao ambiente externo, a década de 30 sinalizava o fortalecimento dos regimes autoritários em todo o mundo, colaborando ainda mais para a descrença generalizada nas instituições democráticas e em seus defensores. A formação de uma frente popular com inclinação comunista, liderada por Luiz Carlos Prestes, foi a oportunidade para que o governo de Vargas desse continuidade ao seu processo de fortalecimento do Executivo federal.

O Congresso Nacional, francamente conservador, acabou aprovando a Lei de Segurança Nacional em 1935, garantindo poderes ao Executivo para reprimir

atividades políticas “subversivas”. No mesmo ano, o Congresso autorizou o primeiro pedido de Estado de Sítio solicitado pelo Governo, a fim de garantir a ordem e a segurança contra os “comunistas”. Segundo Skidmore (1985:44), “para todo o ano de 1936, a aquiescência do Congresso em legislar com poderes de emergência continuou inabalável. Quatro vezes, durante aquele ano, o Congresso votou para ampliar o Estado de Sítio por noventa dias”.

No entanto, receoso de que as manobras políticas de Vargas pudessem comprometer a realização das próximas eleições do ano seguinte, em junho de 1937 o Congresso nega a renovação do pedido de Estado de Sítio. Para acentuar o clima de instabilidade e dar prosseguimento à sua proposta de manutenção do poder, o governo lança mão de várias estratégias, libertando um grupo de prisioneiros políticos e denunciando a existência de um suposto plano de tomada de poder pelos comunistas, chamado Plano Cohen.

Estes fatos fizeram com que quatro meses depois o Congresso concedesse a Vargas o pedido de Estado de Sítio, anteriormente negado. O golpe já estava preparado e, em 10 de novembro de 1937, o Exército cerca o Congresso e dispersa os parlamentares com a notícia de que ele estava fechado.

No mesmo dia “Vargas promulgava uma nova Constituição, dando a si mesmo poderes autocráticos e prevendo um plebiscito para dentro de seis anos, a fim de escolher um presidente” (Skidmore, 1985:50). Prosseguindo em sua análise, Skidmore relata o tratamento dispensado por Vargas às instituições democráticas do País: “Na sua transmissão radiofônica de 10 de novembro, Vargas explicou que o Brasil devia deixar de lado a “democracia dos partidos” que “ameaça a unidade pátria”. Descreveu o Congresso como sendo um “aparelho inadequado e dispendioso”, cuja continuação era “desaconselhável””.

A partir deste período, o País passa a ser governado apenas pelo Poder Executivo até o final da Era Vargas. A condição não-política desta fase foi obtida às custas de repressão e novas diretrizes econômicas que impulsionavam a maior industrialização do País.

As eleições de 1943, previstas na Constituição, foram “adiadas” em função da alegação de “instabilidade mundial” devido a II Guerra Mundial. Contudo, o País presenciava um paradoxo complexo à medida que mandava soldados para lutarem pela democracia na Europa e vivia, internamente, um ambiente autocrático. A insatisfação das várias facções de sustentação do regime levaram,

enfim, à deposição de Getúlio Vargas em 1945, um mês antes da realização das eleições gerais marcadas para dezembro.

O período do Estado Novo trouxe mudanças profundas no modelo político, social e econômico do País. O Brasil não era mais, ao fim destes quinze anos, o mesmo País agrícola e fragmentado pela “Política dos Governadores” como na República Velha. A centralização do governo, por meio de artifícios institucionais como a intervenção nos Estados, a criação do DASP, a assunção por parte do governo central de matérias até então de âmbito estadual, como as questões de educação e saúde e, principalmente, o estímulo constante de desenvolvimento de uma massa de trabalhadores urbanos, trouxeram nova feição ao Brasil, exigindo o realinhamento das forças elitistas.

Para Campello de Souza (1990:105), no entanto, este realinhamento não significou um rompimento definitivo com as velhas estruturas implantadas pelo Estado Novo, nem uma renovação das elites nacionais: “face à inexistência, em 1945, de qualquer movimento contestatório de amplas bases sociais, ou inspirado em metas ideológicas capazes de levar a uma confrontação mais drástica, a proposição de que partimos – a existência de continuidade em importantes aspectos político-institucionais – nada tem de surpreendente”.

A Constituição, elaborada pelo novo Congresso e promulgada em 1946, garantia as bases formais para o retorno à normalidade democrática a partir de um Estado Liberal e multipartidário. Entre suas inovações ela trazia a instituição de eleições livres e direitos civis, o reestabelecimento do Senado como ramo do Poder Legislativo e a composição do eleitorado somente com a exclusão dos analfabetos e convocados para as Forças Armadas. Contudo, não desprezou o gigantismo estrutural do Executivo, elaborado durante o período de Vargas.

Esta etapa, para muitos autores, inaugura efetivamente o Estado Democrático no Brasil, vivido intensamente com vários avanços e retrocessos até a revolução de 1964 e a instauração de mais um regime autocrático no País.

O papel do Congresso Nacional neste período é extremamente polêmico para os autores que estudam esta fase. Distante de qualquer avaliação de cunho valorativo, cabe assinalar que o Congresso, pela primeira vez na história brasileira, colocava-se como efetivo ator político no cenário nacional.

Para Campello de Souza (1990:106), o Congresso brasileiro era um dos mais fortes, no pós-guerra, de toda a América Latina. “Sob este aspecto, o Congresso

Nacional brasileiro era uma instituição de certa importância, bastando lembrar, para demonstração, que crises como a de 1954, com o suicídio de Getúlio Vargas, ou como a de 1961, com a renúncia de Jânio Quadros, teriam levado, em muitos países latino-americanos, a uma imediata degeneração do sistema político, seja pela via do caudilhismo plebiscitário, seja pela dos pronunciamentos militares pura e simplesmente. Pelo menos, para o papel de desacelerador de crises, o Legislativo brasileiro tinha estrutura”.

Em estudo comparativo sobre a relação Executivo-Legislativo nos períodos de 46/64 e pós-88, Fabiano Santos (1997:485) conclui que a atuação do Legislativo no primeiro período foi bastante incisiva, com uma agenda decisória compartilhada entre o Presidente da República e os parlamentares, indicando o equilíbrio entre os dois Poderes na proposição das leis aprovadas. Outros resultados, ainda, apontam para a independência na atuação parlamentar, com frequentes modificações das propostas enviadas pelo Executivo. “Na República de 1946, a incerteza marcou a relação entre o Presidente e a Câmara, no sentido de que a probabilidade de os partidos agirem de forma coesa e seguindo o seu líder era desconhecida, pois variava muito dependendo do issue em questão”.

É exatamente como ator político que o Congresso Nacional é avaliado também como estrutura central da crise que veio a se instalar no final do período, com a falência de seu relacionamento com o hipertrofiado Poder Executivo. Vários autores concordam que um dos maiores problemas deste período é a incompatibilidade real entre um Executivo liberal, apoiado pela base da sociedade, e um Congresso Nacional conservador, composto pelas elites nacionais.

Segundo Baaklini (1993:30), a origem deste confronto encontra-se nas mudanças efetivadas durante o Estado Novo e derivam em um dilema vivido até os dias de hoje pelos presidentes do Brasil, pois “para ser eleito e obter legitimidade política, o candidato presidencial contemporâneo necessita do apoio das populações urbanas de menor poder aquisitivo. Para manter-se no poder, o Presidente necessita do apoio das Forças Armadas. Para lograr aprovação de programas e políticas, necessita do apoio do Congresso. Dados os interesses conflitantes e muitas vezes irreconciliáveis destes grupos freqüentemente ocorriam impasses políticos entre o Presidente e o Congresso”.

Skidmore (1985:29), comentando a eleição do presidente Jânio Quadros, já no final deste período, complementa o mesmo argumento: “A próxima eleição presidencial iria somente acentuar a brecha entre o governo nacional e a maioria dos parlamentares eleitos para o Congresso. Os membros do Congresso eram escolhidos de acordo com a base da população e o eleitorado limitado dos alfabetizados. As oligarquias agrárias que dominavam os Estados predominantemente rurais estavam, portanto, super-representadas em relação às áreas desenvolvidas... No entanto, essa classe perderia suas vantagens numa eleição presidencial, onde o que contava era o voto nacional todo. Havia, portanto, uma tendência natural para que um candidato à presidência assumisse uma posição à esquerda da maioria do Congresso, devido a diferença na composição de seus respectivos eleitorados”.

Já Campello de Souza (1990:133) busca compreender este fenômeno a partir de mecanismos do sistema eleitoral: “se, como querem alguns, a crise institucional de 1964 tinha raízes num conflito entre o Executivo e o Legislativo, o progressivismo populista do primeiro contrapondo-se à sobre-representação dos setores mais retrógrados no segundo, parece claro que as raízes mais distantes desta clivagem encontram-se na própria coalizão política que deu novo alento ao Estado Novo, a seus mecanismos de governo e à sua concepção da ordem política, na transição ao regime de 1946”.

O velho temor de retorno à “Política dos Governadores” e o fortalecimento dos Estados mais desenvolvidos levou à criação de mecanismos institucionais na Constituição de 1946, que se propunham a garantir maior equilíbrio de representação na composição do Congresso. No entanto, foram estes mecanismos aparentemente justos que acabaram distorcendo o processo de representação parlamentar. O artigo 58 da Constituição de 1946 instituiu um desequilíbrio na representação dos Estados na Câmara dos Deputados a favor dos Estados menos populosos. Para Campello de Souza (1990:125), “o disposto no artigo 58 da Constituição, mais a representação igual no Senado, sobre-representa os estratos altos e as lideranças conservadoras dos Estados mais atrasados”.

A instabilidade política, decorrente deste impasse institucional, levou ao esgotamento do modelo vigente e ao colapso das instituições políticas democráticas após a renúncia de Jânio Quadros e a posse de João Goulart. Tal como no período de Vargas, novamente o fantasma do “comunismo” foi utilizado como pressuposto para a manutenção da “ordem nacional” e, em 1964, os militares, liderados pelo Exército, decretam o fim do regime democrático brasileiro.

“Sob o pretexto de que a intervenção militar fora levada a efeito para proteger a Constituição e a ordem democrática que estava sendo ameaçada por João Goulart e seus partidários, o regime decidiu manter em funcionamento o Congresso e manter em vigor a Constituição de 1946” (Baaklini, 1993:59). No entanto, segundo o autor, ao assumir o poder, os militares já estavam determinados a mudar o relacionamento entre Congresso e Executivo.

O Ato Institucional nº 1, outorgou poderes extraordinários ao Executivo e permitiu que ele se livrasse dos parlamentares considerado indesejáveis, mas logo o Governo percebeu que esta iniciativa não era suficiente para a reestruturação do relacionamento entre os dois Poderes.

Uma das características dos regimes autoritários é a concentração das decisões em torno do seu núcleo dirigente, em detrimento das outras forças políticas da sociedade, entre elas o parlamento que, em muitos casos, é dissolvido, como durante o Estado Novo. O período vivido, no Brasil, durante o regime militar de 1964 a 1985, não foi diferente. O Parlamento brasileiro deixou de ser um ator político relevante para tornar-se apenas um coadjuvante secundário na cena nacional.

Alguns analistas vêem até uma completa falta de função do Congresso neste período, como é o caso de Carlos Astiz (1975:10) que interpreta a atuação parlamentar, até 1975, à luz das funções clássicas do parlamento: legislar, controlar e legitimar, e também como recrutador de elites políticas. Para o autor, logo depois de chegar ao poder, o governo militar limitou sensivelmente os poderes de legislar do Congresso, tomando para si esta responsabilidade. Entre outros aspectos, o Legislativo foi impedido de apresentar emendas a várias matérias, a apreciação de projetos de lei do Executivo ganharam novas regras e os prazos para votação foram diminuídos. “Essas limitações, e o Executivo com o poder de promulgar Decretos-Leis, eliminaram quase que completamente a função legislativa do Congresso”.

Prosseguindo em sua análise, Astiz (1975:14) conclui que a função de controle do Congresso Nacional também foi inexpressiva, principalmente após a decretação do Ato Institucional nº 5: “o Poder Executivo, fazendo uso de sua autoridade legislativa, promulgou o projeto original excluindo as disposições que permitiam que o Congresso exercesse o controle” .

O recrutamento de novas elites políticas também não aconteceu durante este período, segundo Astiz (1975). Embora tenha sido elevado o grau de renovação dos políticos que freqüentaram o Congresso Nacional, não observou-se a formação de uma liderança política expressiva, nem a continuidade da carreira política, com muitos deputados preferindo transferir-se para o Executivo ao invés do Senado Federal.

Finalizando sua argumentação, Astiz (1975) não percebe o papel de legitimador do regime autoritário desempenhado pelo parlamento, tese defendida por muitos autores. Ao longo do regime militar, o Congresso tornou-se uma instituição tão publicamente periférica que não tinha condições nem de legitimar, nem de deslegitimar o poder vigente, segundo Astiz. As limitações impostas em relação a iniciativas legislativas e ao seu próprio funcionamento, aliada ao crescente desinteresse da população em relação às eleições para o Congresso, demonstram o papel secundário a que a instituição foi relegada.

Apesar de todas estas considerações, ainda realizadas durante o regime militar e de certo modo previsíveis pois, como foi apontado, faz parte da lógica dos regimes autocráticos desmobilizarem a estrutura legislativa, o que chamou a atenção foi a montagem de uma nova engenharia institucional em relação ao Congresso Nacional, que norteou um novo *modus operandi*, condicionando o relacionamento ente Executivo e Legislativo. Para muitos estudiosos, estes fatores ainda repercutem na operacionalização do Congresso Nacional até os dias de hoje e explicam muitas posições tomadas pelo Parlamento atual.

Este novo relacionamento pode ser compreendido, segundo Baaklini (1993:60) a partir de características formais, como as mudanças na estrutura, nos procedimentos e jurisdição do Congresso, e características informais, correspondentes ao relacionamento com as lideranças e o partido do governo.

A reforma tributária que se implantou logo no início deste período concentrou no Poder Executivo a maior parte da receita tributária do País. Os parlamentares, para poderem participar da distribuição dos recursos, se tornaram dependentes do governo. Para Carlos Alberto Marques Novaes (1994:102), a vida interna do Legislativo foi sendo crescentemente alterada pois, além de concentrar os recursos, o Executivo também determinava como estes recursos seriam investidos no País, por meio do Plano Nacional de Desenvolvimento – PND. Desta forma, “os deputados passaram a exercer seus mandatos mais fora do que dentro da Câmara, pois não só os recursos estavam concentrados no

âmbito do Executivo federal, como também não dependiam da ação do Legislativo como poder”.

Com o argumento de democratizar os postos de liderança no Congresso, a Comissão Diretora, bem como as demais Comissões temáticas, tiveram seu mandato reduzido para dois anos. Esta atitude resultou em dois fenômenos distintos: por um lado, evitou a formação mais consolidada de uma liderança forte, estável e independente no Congresso, e, por outro, fez com que os detentores destes cargos tentassem obter o máximo proveito durante este breve exercício de poder.

A criação da Comissão Mista de Orçamento também teve efeito desmobilizador, como avalia Baaklini (1993:61). A incumbência desta Comissão era avaliar e aprovar o orçamento da União, no entanto, ela não tinha poderes para alterá-lo. Como os prazos para apreciação das medidas enviadas pelo Executivo também foram drasticamente reduzidos a fim de agilizar o processo Legislativo, a participação nos debates e a possibilidade de desempenhar um papel ativo nas questões definidas como prioritárias pelo Executivo ficaram seriamente comprometidas.

Para Marques Novaes (1994:103), “um Legislativo desprovido de funções ordenadoras gerais, capazes de produzir efeitos de longo curso – que estavam definidas como órbita exclusiva dos PNDs do Executivo – e estimulado a não estabelecer rotinas parlamentares que ultrapassem, em alguns casos, mais de uma sessão legislativa (um ano) dificilmente poderia controlar a fragmentação potencial contida no princípio de que o voto é o liame sagrado entre representante e representado”.

Entre as modificações informais estabelecidas entre o Executivo e o Congresso, tem-se a grande participação do governo nas questões internas do parlamento, como eleição para a liderança do partido de apoio ao governo, membros da Comissão Diretora e presidentes das demais Comissões. Esta participação se dava, em geral, pela hábil manipulação estratégica a favor dos interesses do governo, originária da excessiva quantidade de recursos políticos e econômicos monopolizados pelo Executivo.

“O método mais importante de controle do Congresso” , para Baakili (1990:63), no entanto, “era a manipulação das eleições eleitorais”. Como o propósito do governo era de que seus candidatos sempre ganhassem a maioria das cadeiras no parlamento, a fim de evitar a formação de uma maioria

oposicionista, o governo alterava a legislação eleitoral a cada nova eleição que se realizava.

A realização de eleições, segundo Maria Tereza Sadek (1990:154), é um traço singular da história política brasileira, devido a sua continuidade e lisura na organização. “Sublinha-se que as eleições foram mantidas mesmo durante as fases mais ostensivas do regime militar, apesar de graves distorções impostas pela legislação eleitoral”. De acordo com a autora, contudo, as eleições deste período não tinham significado como arena de legitimação do sistema, pois houve um deliberado estreitamento dos campos partidário e eleitoral.

As eleições regulares fizeram parte da própria estratégia do regime militar para gradualmente fazer o País voltar à normalidade institucional. E foi exatamente este mecanismo que deu os primeiros sinais de esgotamento do período militar. O pleito de 1974 foi significativo neste sentido, ao apresentar um índice maior de votos brancos e nulos àqueles obtidos pelos representantes nas urnas. A “vitória” da oposição no Senado, elegendo 16 senadores em 22 vagas, foi um sério indicativo de que a população tinha usado as eleições como forma de julgar o governo.

Para Sadek (1990:155), “a partir daquele ano, eleição após eleição, tornou-se cada vez mais visível a erosão da legitimidade do regime, na medida em que o partido do governo, a ARENA, foi perdendo substância eleitoral até ver sua votação confinada aos municípios menos urbanizados e industrializados do País”.

As iniciativas de reversão desta tendência, como o Pacote de Abril em 1977, que instituiu a figura do senador “biônico”, e a reforma partidária de 1979, bem como as mudanças na legislação eleitoral, não surtiram mais efeito e até aumentavam a carga simbólica de desgaste do regime.

De acordo com Bolivar Lamounier (1990:16), “os espaços que se iam abrindo à medida que avançava a luta eleitoral, foram sendo ocupados pela oposição – aí compreendida tanto a oposição propriamente política como a que se convencionou chamar de “sociedade civil”. E foi justamente a sociedade civil a maior responsável pelo movimento que culminou com o fim do período militar: o Movimento das Diretas Já, em 1984.

As Diretas Já, exigiam a realização de eleições livres para Presidente da República e o fim do regime militar. Na impossibilidade de sua realização, pois a emenda Dante de Oliveira, que previa a alteração da Constituição, não foi aprovada no Congresso Nacional, as atenções se voltaram para um dos

principais articuladores do Movimento, Tancredo Neves, e sua eleição por meio do Colégio Eleitoral.

A eleição de Tancredo foi possível graças a uma coalizão entre a oposição e parte do partido de sustentação do governo. Contudo, sua morte prematura antes da posse levou ao poder seu vice, José Sarney. Por ter feito parte do regime que se extinguiu, Sarney iniciou o processo de transição sem o respaldo de legitimação que tinha sido conferido a Tancredo Neves.

Uma das principais tarefas do novo governo era fazer com que o País retornasse à normalidade democrática. Para tanto, a tarefa política mais urgente era a elaboração de uma Constituição capaz de substituir a Carta imposta ao País pelo militares, em 1969. Dois anos depois de assumir o Governo, instalase a Assembléia Constituinte, responsável pela elaboração da nova Carta Constitucional brasileira.

A respeito do ambiente vivido neste período em relação à realização de uma Constituinte, Lamounier (1990:17) lembra: “elaborar uma nova Constituição num clima de razoável estabilidade, com um presidente legítimo e partidos capazes de balizar o processo Legislativo, já é difícil, nas condições do mundo contemporâneo. Fazê-lo sem tais condições, como foi o caso brasileiro, significa gestionar ainda mais a agenda da transição”.

A representação do papel do Poder Legislativo neste novo cenário, bem como quais seriam suas relações com os demais Poderes, foi objeto de muita discussão durante os trabalhos constituintes. Do ponto de vista institucional, a nova Constituição representou a volta ao Estado de Direito no Brasil. O fortalecimento do Legislativo, em detrimento das várias limitações impostas durante o período militar e sua capacidade de influenciar os rumos do País, imprimiram novas possibilidades de atuação do Parlamento brasileiro.

O resultado da Constituição de 1988, no entanto, apresenta paradoxos que condicionam a relação entre o Executivo e o Legislativo e apontam uma continuidade legal entre o período autoritário e o atual. Estudando profundamente esta questão, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1995), indicam esta continuidade: “de um lado, os constituintes aprovaram uma série de medidas tendentes a fortalecer o Congresso, recuperando assim os poderes subtraídos do Legislativo ao longo do período militar. De outro lado, a Constituição de 88 manteve muitos dos poderes Legislativos com os quais o Poder Executivo foi dotado ao longo do período autoritário”.

Segundo os autores, mais do que recuperar poderes, o Congresso teve seu campo de atuação ampliado com a Constituição de 88, mesmo em relação a Carta de 46. O ponto de vista de Figueiredo e Limongi (1995) merece destaque por analisar especificamente o relacionamento entre Executivo e Legislativo pós-Constituição, e o impacto deste novo formato legal na produção e no papel atual do Congresso Nacional.

A maior conquista do parlamento foi, sem dúvida, sua participação efetiva no orçamento e controle das finanças públicas, atividades exclusivas do Executivo durante o regime militar. Mas também outros mecanismos foram instituídos para garantir o fortalecimento do Legislativo. O parlamento poderia derrubar os vetos do Presidente da República por maioria simples, foram definidas áreas de atuação exclusiva do Congresso como a concessão de serviços de radiodifusão e televisão, e instalou-se um processo de modernização institucional por meio das Comissões Permanentes, capaz de agilizar e tornar mais eficiente o processo Legislativo.

Em outros aspectos, contudo, a Constituição manteve praticamente intactos velhos dogmas do regime militar. Se os presidentes militares tinham a sua disposição o artifício do Decreto-Lei, para exercer seu poder de legislar, atualmente, os presidentes civis lançam mão das Medidas Provisórias.

A discussão sobre a necessidade dos governos exercerem a função legislativa é um consenso entre muitos estudiosos. A agilidade do mundo moderno exige decisões rápidas que, muitas vezes, o Legislativo não tem condições de acompanhar, e cabe ao Executivo tomar providências para que o País não fique paralisado frente às possíveis crises. Segundo Figueiredo e Limongi (1997:133), o próprio relator da subcomissão do Poder Legislativo da Constituinte afirma “estar certo de que o Congresso seria um entrave ao processo governativo caso simplesmente recuperasse suas prerrogativas [legislativas]”.

Por trás deste argumento, pesaram as lembranças do período de 1946 a 1964, quando a crise entre Legislativo e Executivo é apontada como um dos motivos da falência do sistema. Durante a Constituinte, os parlamentares procuraram evitar os mesmos erros no futuro sistema a ser implantado.

Neste clima negativo, iniciou-se a discussão a respeito das Medidas Provisórias que tinham o objetivo de substituir os Decretos-Lei. As MPs têm força de lei a partir de sua publicação pelo Executivo e devem ser apreciadas em 30 dias pelo Parlamento. A possibilidade de emendamento às MPs pelo Congresso é a possibilidade efetiva de participação nas decisões políticas do

Executivo, no entanto sua indefinida reedição demonstra a apatia do Congresso em relação a esta questão. Para Figueiredo e Limongi (1997:143), “a reação do Congresso ao uso desse instrumento, de maneira geral, foi dócil. Raramente questionou a admissibilidade das MPs emitidas, ou seja, não contestou o juízo do Executivo quanto a sua relevância e urgência, e aprovou a grande maioria delas”.

Uma outra característica importante que demonstra a continuidade de antigos processos é a possibilidade do Executivo em definir tramitação especial para as propostas que julgar urgentes. No período militar, o Presidente tinha o poder de solicitar tramitação extraordinária para seus projetos de lei. Atualmente, o Presidente também dispõe deste artifício para que suas propostas sejam apreciadas em até 45 dias em cada uma das Casas.

A instituição do Colégio de Líderes é outro artifício da Constituição de 88 para concentrar o trabalho Legislativo em alguns parlamentares. A exemplo do voto de liderança, do fechamento de questão e da fidelidade partidária, do regime militar, a organização interna do Congresso atualmente permite que um grupo restrito de parlamentares exerça enorme influência sobre os demais, pois é o Colégio de Líderes, juntamente com os presidentes da Câmara e do Senado, que decide a pauta de votações a ser apreciada.

Os pedidos de urgência e urgência urgentíssima são prerrogativas também do Colégio de Líderes e têm o poder de acelerar a tramitação de determinadas matérias de interesse em detrimento de outras.

Em relação a iniciativa dos projetos de lei apreciados e aprovados, Figueiredo e Limongi (1995:181) identificaram por meio de sua pesquisa que: “na vigência da Constituição de 1946, a média de leis de iniciativa do Executivo foi de 43%, passando a 90% (incluindo os decretos-leis) no período militar. Após a Constituição de 88, o padrão do regime militar é mantido; a média de leis do Executivo atinge 85%”.

Este índice elevado de proposições pode ser entendido a partir do controle da agenda parlamentar exercido pelo Executivo. Além de apresentar as propostas, o governo tem o poder de decidir em quanto tempo ela será apreciada. Em alguns casos, como nas propostas relativas ao orçamento, geralmente, rejeitar a proposta ou protelar uma decisão pode levar à paralisia do governo e perda para os próprios parlamentares. Para os autores (1995:187): “o Legislativo se

encontra em posição tal que o Executivo é capaz de ditar o conteúdo, o tempo e o ritmo dos trabalhos no interior do Congresso”.

Em sua análise, Figueiredo e Limongi (1995) concluem que o poder de determinar a agenda parlamentar do Executivo é muito parecido com o que ocorria no período militar e que mecanismos como pedidos de urgência, que garantem o trâmite especial às propostas do governo, e o Colégio de Líderes, colaboram para esta situação. Neste cenário, pós-Constituição, o Legislativo teve um comportamento cooperativo com os governos e não conflituoso, como aparentemente é colocado. “Diante das evidências, o argumento segundo o qual o Congresso se constitui em bloqueio incontornável às pretensões presidenciais de governar não se sustenta, quer a partir da leitura dos textos legais, quer a partir das evidências empíricas” (Figueiredo e Limongi, 1995:197).

A atuação do parlamento brasileiro ao dividir ou delegar com o Executivo a função legislativa, no entanto, não nos parece ser o grande impasse atual vivenciado pelo Congresso Nacional, pois este é um processo deflagrado em muitos parlamentos contemporâneos, como já foi apresentado anteriormente. Esta não é uma discussão nova. Como disse Cotta (1991:886), mesmo em países de regime democrático pluralista observa-se uma tendência à perda de centralidade dos parlamentos, tanto em relação às discussões e debates políticos quanto em relação à tomada de decisões.

Reforçando esta possível “tendência” contemporânea, o Congresso Nacional ainda tem convivido com inúmeras adversidades específicas do processo político brasileiro. As mazelas e fraquezas de um sistema partidário que nunca estimulou a formação consistente de partidos políticos, mas que antes incentivou a prática individual e interesseira de seus membros e um sistema eleitoral baseado principalmente nos lucros eleitorais imediatos do próximo pleito, também contribuíram efetivamente para o atual desenho institucional do parlamento.

Contudo, o que verdadeiramente chama a atenção em relação ao Congresso brasileiro é o contínuo processo de deslegitimação que lhe é imposto por vários atores sociais, inclusive parlamentares, como se observou durante os trabalhos da Constituinte. Se durante a definição de sua nova atuação na Constituição de 88 o próprio Legislativo optou por continuar a dividir (ou delegar) com o Executivo a função legislativa, outras atribuições do parlamento continuam a ser exercidas, como a função de “controle” do Governo. Na história recente, as CPIs do Congresso tornaram-se importante instrumento de agenda política,

trazendo à cena nacional temas e investigações referentes à atuação do Executivo, Judiciário e do próprio Legislativo, como foi o caso da CPI do Orçamento. Mesmo assim, o sentimento de inoperância é muito grande. Refere-se às famosas “pizzas” do Congresso, em que, apesar de muito trabalho e discussão, sua atuação parece não ter resultado prático nenhum em termos de reconfiguração das práticas institucionais vigentes.

O extenso trabalho de Figueiredo e Limongi, dedicados à compreensão do Poder Legislativo brasileiro, tem importância decisiva no debate atual, pois várias pesquisas realizadas pelos autores (1994; 1995; 1997) demonstram a enorme “boa vontade” do Congresso em colaborar para a governabilidade do País. Esta disposição é tamanha, a ponto de o parlamento se auto-impor um papel negativo na cena política: o de não atrapalhar as ações do Executivo.

Firme em seu propósito, o Congresso Nacional, pós-Constituição, tem obtido os resultados esperados de instrumentalizar o Executivo com normas legais para governar o Brasil. Em nenhum momento ele se apresentou como “entreve” para as decisões governamentais, a exemplo do respaldo obtido por todos os planos econômicos desde o governo do Presidente Sarney até o Presidente Fernando Henrique Cardoso.

No entanto, mesmo com sua predisposição em colaborar, o Congresso parece não ter ocupado ainda seu espaço institucional no sistema político brasileiro. Segundo Figueiredo e Limongi (1994), “o Congresso Nacional é uma das poucas unanimidades do país: poucos se arriscariam a defendê-lo em público”.

Argumentos negativos não faltam para caracterizar a atuação parlamentar. Em busca de alternativas rápidas e efetivas aos problemas do País, a opinião pública não hesita em creditar ao parlamento sua cota de responsabilidade pela situação política, social e econômica do Brasil.

CAPÍTULO 2

ESFERA PÚBLICA E OPINIÃO PÚBLICA: A DEMOCRACIA EM AÇÃO?

Enquanto regime político sustentado pelo consentimento, a democracia requer que as decisões políticas sejam constantemente justificadas pelo Governo a fim de que recebam algum tipo de aprovação da sociedade para que possam ser implementadas na prática. Este movimento contínuo transforma a esfera pública em local privilegiado de constante negociação. Para Sérgio Costa (1997a:180), “cabe à esfera pública uma posição central:ela se torna a arena onde se verificam, numa direção, a aglutinação da vontade coletiva e, no sentido oposto, a justificação de decisões políticas previamente acertadas”.

A partir desta constatação, o presente capítulo irá procurar discutir inicialmente os pressupostos básicos do conceito de esfera pública, desde o seu desenvolvimento e utilização pela emergente burguesia do século XVIII, como demonstrou Jürgen Habermas, até sua aplicação mais moderna em vários níveis – micro, médio e macro – como identifica John Keane e o caso específico do Brasil.

Em paralelo, será traçada discussão sobre o fenômeno na opinião pública enquanto representação da “vontade” da sociedade civil que se expressa na esfera pública. A análise da opinião pública se dará considerando sua gênese, transformações e formas atuais, principalmente o papel desempenhado pelas pesquisas e sondagens de opinião que têm se transformado em porta-vozes oficiais da população.

2.1 Esfera Pública: O Espaço da Mediação

2.1.1 A Perspectiva de Jürgen Habermas

O conceito de esfera pública foi inicialmente formulado pelo filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas em sua tese de livre-docência na Faculdade de Filosofia de Marby e, posteriormente, transformada no livro *Mudança Estrutural da Esfera Pública – investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*, em 1962. Neste trabalho, Habermas se propõe a investigar a estrutura e função do modelo liberal da esfera pública burguesa, sua origem e evolução.

Para Habermas, a esfera pública liberal surge com a ascensão da burguesia enquanto instância capaz de fazer a mediação entre um público composto de indivíduos privados, que atuam politicamente, e as instâncias do Estado.

Desta forma, a discussão da questão da esfera pública está diretamente ligada a outros dois conceitos – público e privado. Resgatados com a decadência do feudalismo na Europa, estes conceitos passam a ser definidos de acordo com as pressuposições da Monarquia Absolutista, onde o Estado assume para si o sentido de público, e “o que é público passa a ser dado no âmbito das instituições e ações estatais e corporificado no conjunto dos funcionários e da burocracia estatal e, sobretudo, no próprio monarca” (Ribeiro, 1989:51). Em contraposição, o privado ressurgue, tanto na esfera de produção como na da vida familiar dos indivíduos que não pertencem a esfera do Estado.

Para ocupar o espaço existente entre o poder público do Estado e o poder privado do mercado, a burguesia passa a se organizar na forma de uma sociedade civil. No século XVIII, quando esta sociedade percebe a identidade dos objetivos entre a burguesia e o Estado, ela constitui um novo público no interior da sociedade civil: a esfera pública burguesa, composta basicamente por funcionários do Estado, profissionais autônomos, grandes proprietários e produtores de mercadoria.

Entendida a princípio como a esfera das pessoas privadas reunidas em público, a esfera pública burguesa vai se comportar como espaço de discussão política. Em sua análise no livro citado Jürgen Habermas afirma (1984:43): “Os burgueses são pessoas privadas, e como tais não governam. Por isso, as suas reivindicações de poderio contra o poder público não se dirigem contra a concentração do poder que deveria ser compartilhado; muito mais eles atacam o

próprio princípio de dominação vigente. O princípio de controle que o público burguês contrapõe a esta dominação, ou seja, a esfera pública, quer modificar a dominação enquanto tal”.

Para uma esfera que se constituía a partir do encontro de pessoas privadas, o surgimento no século XVIII dos cafés e salões mas, sobretudo, o desenvolvimento da imprensa, representou a institucionalização de um espaço aberto ao debate. Em um primeiro momento, a esfera pública se caracterizou pela sua forma literária, e os espaços públicos passam a ser freqüentados não só pela burguesia como também pela nobreza. Em tais encontros, como demonstra Habermas, o comportamento público é regido por três princípios: a sociabilidade, cuja polidez da igualdade deve se sobrepor à hierarquia aristocrática; a paridade da argumentação, que deve prevalecer sobre os títulos de nobreza e posse de terras; e, finalmente, o não-fechamento ao público, a favor da acessibilidade à discussão dos bens culturais que devem ser produzidos para o mercado e estarem à disposição de todos que tenham um certo nível de formação acadêmica.

Com o amadurecimento desta esfera pública literária, o público burguês passa também a problematizar questões referentes às suas atividades econômicas. A esfera pública assume sua função política de regulamentar a sociedade civil e passa a questionar o próprio Estado Absolutista, já que, até então, a esfera política se constituía num monopólio estatal.

A esfera pública pode ser entendida nos seus fundamentos sociais e políticos por meio dos seguintes pontos: dicotomia entre o público e o privado, representados pela sociedade civil e o Estado; surgimento de uma esfera social interessada no aspecto público/político do Estado e da sociedade; crescente relação do privado enquanto esfera da intimidade, e do público enquanto esfera social do trabalho e do mercado de trocas; e crescente emancipação do mercado, decorrente do fato de que o interesse econômico privado passa a ter relevância pública. Para Ribeiro (1989:65), “essa contraditória elevação da esfera social, da sociedade civil, em nível do interesse público, ou da esfera pública burguesa, resultará na crescente privatização dessa própria esfera pública burguesa à medida em que o interesse privado for, tendencialmente, consolidando-se como interesse público”.

Ao analisar a formação da esfera pública burguesa como uma formação política, por meio da qual a burguesia buscou dominar os mecanismos de regu-

lação do trabalho e do mercado de trocas, pode-se apreender que a concepção que ela tinha de si mesma tornou-se uma ideologia, pois pretendia estender a toda a sociedade os interesses de uma determinada classe.

Contudo, a própria ação política da esfera pública trouxe consigo a negação da relação de dominação sobre a qual ela fundava a sua razão de existir, enquanto expressão política de uma classe, ao emancipar, enquanto classe, aqueles indivíduos que estavam em posição antagônica a ela. Assim, de acordo com Habermas (1984:105), “a esfera pública burguesa se rege e cai com o princípio do acesso a todos”.

O Estado, através do seu poder público, passa a interferir nas trocas das pessoas privadas, culminando com a transferência de competências públicas para a área privada. Habermas argumenta que esta dialética de privatização do Estado, simultaneamente com a estatização da sociedade, é que destrói a base da esfera pública burguesa, que consistia na separação entre Estado e sociedade.

No final do século XIX o liberalismo começa a dar os sinais de sua inadequação, ao prever somente as relações de trocas horizontais, entre proprietários individuais de mercadorias. Esta perspectiva pressupõe que, por meio da livre-concorrência e dos preços independentes, ninguém poderia obter tanto poder que lhe fosse permitido dispor um sobre o outro. No entanto, a concentração de capital, a criação de oligopólios e outras transformações econômicas que se processaram neste período, eram fatores que poderiam possibilitar a transferência exclusiva do poder social para a iniciativa privada. Contra esta possibilidade estabeleceu-se a necessidade de um Estado forte.

Neste processo de centralização do capital e de reivindicações sociais, o Estado não só amplia as suas atividades dentro das antigas funções, como também conquista outras funções adicionais de estruturação. Além das tarefas administrativas essenciais, ele assume obrigações da iniciativa privada e confia tarefas públicas a esta esfera pública, coordena atividades econômicas privadas, através de planos de metas, ou se torna, ele mesmo, agente ativo enquanto produtor e distribuidor.

À medida que o setor público se confunde com o setor privado, possibilita-se o aparecimento de uma esfera social que não está nem no campo do público, nem do privado. Neste setor intermediário se interpenetram os setores estatizados da sociedade e os setores socializados do Estado, sem a intermediação das pessoas que pensam politicamente.

Esta transformação estrutural da esfera pública pode ser apreendida, também, segundo Habermas, na própria análise da evolução da imprensa. Considerada como instituição por excelência da esfera pública, a imprensa atua numa área de intersecção entre o setor público e privado – devido à sua comercialização, a imprensa superou a diferença entre circulação de mercadoria e circulação de público, obscurecendo e divisão existente entre a esfera pública e a esfera privada.

A evolução do jornalismo, retratando a própria evolução da esfera pública, de acordo com Habermas vai passar por três etapas distintas. A fase inicial, conhecida como Imprensa de Informação, surgiu no início do século XIV, motivada pela troca constante de correspondências, contendo informações importantes para o cálculo comercial sobre a circulação das mercadorias nas diversas regiões. Este tipo de jornalismo, mesmo de uma maneira incipiente, já traz consigo várias características do que, futuramente, iria entender-se por imprensa: ele se estabelece como um elo de ligação entre indivíduos privados, sendo criado e mantido por estes indivíduos. É um meio de divulgação de informações a respeito de uma dada realidade e produz um conhecimento altamente precíval devido à atualidade da informação.

Contudo, este tipo de imprensa não consegue concretizar uma noção fundamental da imprensa moderna, que é a acessibilidade. A Imprensa de Informação circulava somente entre restrito grupo de comerciantes e empregados das chancelarias urbanas e das cortes.

Numa etapa seguinte, surge a Imprensa de Opinião. Neste momento, a imprensa deixa a função de “redatora de avisos” para se tornar “jornalismo literário”. Os jornais passam a ser porta-vozes e condutores da opinião pública, à medida que escritores e partidos políticos se apossam desse novo instrumento para conseguir maior eficácia publicitária em sua argumentação. O lucro, nesse momento, passa para segundo plano. O impulso pedagógico e, posteriormente, o político, financiam esse tipo de investimento através da falência. As empresas jornalísticas dessa fase resguardam, para as suas redações, uma espécie de liberdade característica da comunicação das pessoas privadas enquanto público. “Uma imprensa que se desenvolvia a partir da politização do público e cuja discussão ela apenas prolongava continuou a ser por inteiro uma instituição desse mesmo público: ativa como uma espécie de mediador e potenciador, não mais apenas um mero órgão de transporte de informações e ainda não um instrumento da cultura consumista” (Habermas, 1984:216).

A fase atual do jornalismo é conhecida como Imprensa Comercial e surge quando o estabelecimento do Estado Burguês de Direito e a legalização dos Parlamentos Nacionais, que constituem uma esfera pública politicamente ativa, libertam a imprensa de suas obrigações críticas, dando a ela a oportunidade de assumir o lucro de uma empresa comercial.

Durante os anos 30 do século XIX inicia-se a inserção de anúncios, possibilitando uma nova base de cálculos financeiros para a imprensa. Bucher define esta fase da seguinte forma: “O jornal assume o caráter de um empreendimento que produz espaço para anúncios como uma mercadoria que se torna vendável através da parte reservada à redação” (Habermas, 1984:217).

A empresa jornalística, agora, caracteriza-se como um típico empreendimento capitalista avançado, que subordina a política empresarial a pontos de vista da economia de mercado. Dessa forma, o jornal passa a ser influenciado por interesses estranhos aos seus objetivos primeiros.

“A história dos grandes jornais na segunda metade do século XIX demonstra que a própria imprensa se torna manipulável na medida em que se comercializa. (...) a imprensa, que até então fora instituição de pessoas privadas enquanto público, torna-se instituição de determinados membros do público enquanto pessoas privadas – ou seja, pórtico de entrada de privilegiados interesses privados na esfera pública” (Habermas, 1984:218).

Nesse momento, há uma subversão da base originária das instituições jornalístico-publicitárias: “De acordo com o modelo liberal de esfera pública, as instituições do público intelectualizado estavam garantidas frente a ataques do poder público, por estarem nas mãos de pessoas privadas. Na medida em que elas passam a se comercializar e a se concentrar no aspecto econômico, técnico e organizacional, elas se cristalizam nos últimos cem anos, em complexos com grande poder social, de tal modo que exatamente a sua permanência em mãos privadas é que ameaçou por várias vezes as funções críticas do jornalismo” (Habermas, 1984:221).

Com a modificação da função do jornalismo (das pessoas privadas que escreviam até os serviços públicos dos meios de comunicação de massa), a esfera pública também se modifica, considerando a influência de interesses privados que de algum modo dela se beneficiam. A publicidade comercial que invade a esfera pública faz com que “pessoas privadas passem imediatamente a atuar enquanto proprietários privados sobre pessoas privadas enquanto público” (Habermas, 1984:221).

Embora pudesse se pensar na existência de uma esfera pública economicamente separada da esfera pública política, a representação jornalístico-publicitária de interesses privados sempre esteve atrelada aos interesses políticos. A prática das relações públicas, no início do século XX, tornou-se exemplar para demonstrar como o anúncio econômico pode tomar consciência de seu caráter político.

Ao contrário da publicidade, as relações públicas encaram as pessoas privadas enquanto público, e não como consumidores imediatos. A marca nítida que separa a notícia do anúncio começa a desaparecer à medida que as relações públicas introduzem na propaganda comercial o apelo do interesse público. De acordo com Habermas, a disponibilidade que é despertada nos consumidores é possível devido à falsa consciência de que, como pessoas privadas que pensam, podem contribuir de alguma maneira para a formação da opinião pública.

A possibilidade efetiva de manipulação da opinião pública que se produziu no interior da esfera pública a partir desses novos elementos, fez com que a esfera pública perdesse sua característica de espaço de interação e discussão e, para Habermas, assumisse um papel puramente aclamativo e não-crítico.

2.1.2 Perspectivas e Tendências da Esfera Pública Contemporânea

Após o trabalho inicial de Habermas, muitos estudiosos se debruçaram sobre o tema da esfera pública e, atualmente, existem vários trabalhos dedicados à sua discussão e às novas perspectivas, inclusive do próprio Habermas, que em 1992 produziu um artigo de revisão de seu trabalho original.

Nicholas Garnhan (1986), em discussão sobre o tema, marcou posição bem definida a respeito do comportamento da mídia em relação à política e propôs um reposicionamento a partir das opções disponíveis na esfera pública. Para o autor, as mudanças ocorridas com os tipos de serviços oferecidos pelos produtores de bens simbólicos caracterizam-se pela destruição progressiva do serviço público de comunicação. A televisão privatizada dá preferência a dois níveis de mercados: um mercado onde há uma informação rica, especializada e prestam-se serviços culturais; e um mercado onde a informação é pobre com serviços de entretenimento homogeneizados numa escala de massa.

A maior questão levantada pela análise de Garnhan (1986) é “a mudança do equilíbrio no setor cultural entre o mercado e o serviço público decisivamente em favor do mercado e a mudança da definição dominante da informação pública de um produto público para um produto apropriadamente privado”.

Contrapondo-se a esta visão, uma potencial alternativa de reposicionamento no interior da esfera pública são os serviços públicos de radiodifusão. Esta abordagem se caracteriza por estabelecer, na prática, um modelo de relações sociais baseado no caráter político, não no econômico, como acontece com os meios tradicionais de comunicação, a exemplo da inglesa BBC que fez um grande esforço para se direcionar aos ouvintes enquanto cidadãos e não consumidores.

As liberdades individuais mostram-se como um aspecto importante neste tipo de abordagem, já que ela demonstra uma contradição fundamental entre o econômico e o político já que se reflete na esfera pública. O ser humano é definido como cidadão que possui direitos públicos de voto e discussão, entre outros, e também é definido como produtor e consumidor de bens e serviços, exercendo direitos privados. As tradições marxista e liberal assumem a contradição e tendem a resolvê-la pela supressão de um dos lados: o político ou o social.

Esta contradição se reflete nas discussões a respeito do papel político das mídias. Por um lado o mercado é visto como um baluarte contra a censura de Estado e, por outro, é visto como o maior impedimento para o esclarecimento do papel da mídia na manutenção da hegemonia da classe capitalista. Segundo Garnhan (1986), “uma vez que nós reconhecemos esta contradição insolúvel, então a tarefa analítica torna-se mapear as interações entre duas esferas e a tarefa política, trabalhar o equilíbrio histórico entre o reconhecer que, de um lado, a busca da liberdade política pode encobrir a procura da eficiência econômica, enquanto que, por outro lado, a extensão da possível liberdade política é refreada pelo nível de produtividade material”.

Enfim, a defesa e a expansão da esfera pública como parte de uma sociedade democrática, atualmente, de acordo com Garnhan, passa por uma revitalização do serviço público de comunicação a fim de lançar novas bases de relacionamentos e fronteiras entre o público e o privado.

Continuando a discussão a respeito das abordagens existentes sobre a esfera pública, é preciso registrar a contribuição relevante de John Keane

(1996) que, mais recentemente, em busca de uma genealogia dos usos deste conceito, identificou algumas fases importantes.

Inicialmente, de acordo com Keane, a perspectiva da esfera pública, a partir da construção oferecida por Habermas, estava ligada ao despotismo europeu, no qual público, opinião pública e virtude pública eram armas de apoio à liberdade de imprensa e outras liberdades compartilhadas publicamente.

Ainda marcando a discussão nesta primeira fase identificada por Keane, a evolução das economias capitalistas modernas fez com que a esfera pública fosse usada para criticar o monopólio da produção de mercadoria e consumo sob áreas da vida consideradas carentes de proteção contra o lucro e perda racionalmente calculadas. Na Europa, houve uma preocupação em proteger a esfera pública do capitalismo organizado, das agências de publicidade e outras classes profissionais empenhadas em dividir a opinião pública e fazê-las falar a seu favor.

Neste período, a base de raciocínio se estrutura a partir de aspectos como: economias estruturadas pela mercadoria encorajam o egoísmo moral e ignoram o bem público; a maximização do tempo em que os cidadãos são obrigados a realizar trabalho pago dificulta seu envolvimento como cidadãos na vida pública; e a promoção da ignorância e do engano através da manipulação da informação por uma mídia voltada para o lucro.

Analisando a proposta de Garnhan como determinante de uma segunda fase em relação a discussão do conceito, John Keane (1996:8) identificou que “o ideal da esfera pública é ligado à instituição de serviço público de radiodifusão, que parece ter uma afinidade eletiva com a vida pública e ser a melhor garantia de sua sobrevivência numa era de capitalismo estatal e consumista”. Para Keane, a Escola de Westminster, de Garnhan, Paddy Scannell e outros, fez o possível para popularizar a visão de que o serviço público de radiodifusão poderia balancear e mediar os poderes corporativos e estatais, e pode fazer isto porque não está ligado nem a imperativos de maximização do poder público, nem a maximização do lucro.

Embora as conquistas obtidas pelo sistema público de radiodifusão sejam notáveis, há problemas com o argumento de que seja um sustentáculo da esfera pública. Hoje, os serviços públicos de radiodifusão estão em crise de identidade – fundos, papel político contemporâneo. Estas características

estão relacionadas com os problemas políticos de todas as velhas democracias, nas quais os partidos políticos, associações profissionais, uniões de comércio, igrejas e outros meios de definir projetos e representar a opinião dos cidadãos perante aos que decidem, estão tanto perdendo sua vibração, quanto provocando novas discussões sobre seu grau de representatividade.

Neste cenário, Keane (1996:14) reposiciona o conceito de esfera pública e esclarece: “uma esfera pública é um tipo particular de relacionamento espacial entre duas ou mais pessoas, geralmente conectadas por certos meios de comunicação (televisão, rádio, satélite, fax, telefone etc.) nos quais as controvérsias dizem respeito às relações de poder operantes nos limites de seu *millieu* de interação e/ou nos limites de *millieux* mais amplos de estruturas sociais e políticas dos quais os concorrentes estão situados”.

Contemporaneamente, complementa Keane, a esfera pública tem se apresentado como estruturas fraturadas pois, mesmo que tenham um caráter interconectado de rede, não há um movimento mais amplo em direção a uma esfera pública integrada. Para Keane esta heterogeneidade pode ser vista sob três ângulos:

- As microsferas públicas – Caracterizam-se enquanto espaços de pequena extensão nos quais os cidadãos forjam suas identidades, muitas vezes em oposição a poderes “de-cima-para-baixo”, dirigidos a regular, redefinir ou extinguir a vida pública local. Um exemplo deste uso são os movimentos sociais que tendem a lutar por uma melhor distribuição de informações produzindo e distribuindo significados entre seus membros. A adoção de meios de comunicação alternativos como telefone, fax, câmara, vídeo, computadores etc., é comum por estes movimentos em contraposição às grandes mídias. “Embora pareçam ser “privadas”, agindo à distância da vida pública oficial, de partidos políticos e do olhar penetrante da publicidade da mídia, na verdade ostentam todas as características do afã dos pequenos grupos públicos, cujo desafio à distribuição de poder pode ser efetiva exatamente porque operam sem obstáculo nos recantos e fendas da sociedade civil não merecedores de notícia” (Keane, 1996:16).
- As médias esferas públicas – Esta classificação se refere ao espaços que se destinam a controvérsias sobre o poder e que abrange milhões de pessoas em vastas distâncias, porém unidas pelos meios de comunicação. Normalmente equivalem ao Estado-Nação. “Há evidências suficientes de que da mesma forma que os serviços públicos de mídia estão cada vez mais sujeitos às forças do mercado, a mídia voltada para o mercado está sujeita a um processo a longo prazo de auto-politização, no sentido de que será forçada a orientar matérias de interesse de cidadãos capazes de

distinguir entre publicações sensacionalistas de mercado e controvérsias públicas” (Keane, 1996:18).

- As macroesferas públicas – As macroesferas públicas resultam da concentração internacional das empresas de comunicação de massa, que atingem centenas de milhões de espectadores em todo o mundo. Este é um fenômeno recente. Um exemplo de como eventos globais de mídia podem fomentar controvérsias públicas sobre o poder diante de audiências de centenas de milhões de pessoas é a crise da praça da Paz Celestial, na China. A Internet é um outro exemplo de rede de comunicação global.

A questão que se coloca a partir do enfoque de John Keane é a de que a esfera pública não está nem aprisionada dentro dos sistemas públicos de radio-difusão, como pressupunha Garnhan, e tampouco vincula-se exclusivamente ao mundo da economia e grupos pré-estruturados da sociedade civil, como argumentava Habermas. Para Keane, a esfera pública se instala onde houver algum tipo de controvérsia pública sobre a distribuição do poder.

“Na presente era de direito universal ao voto, por contraste, não é tanto quem vota, mas onde as pessoas votam que está se tornando uma questão central para as políticas democráticas. A partir desta perspectiva, a proliferação de mosaicos de esferas públicas de diferentes tamanhos deve ser bem-vinda e praticamente reforçada por meio de discussão política, lei, dinheiro, e métodos aperfeiçoados de comunicação. Exatamente por causa de sua capacidade de monitorar o exercício do poder a partir de uma variedade de posições dentro das instituições do Estado e sociais, as esferas públicas asseguram que ninguém “possui” poder, e aumenta a probabilidade de que seu exercício se torne em todos os lugares mais responsável por aqueles aos quais direta ou indiretamente afeta”. (Keane, 1996:26)

Ampliando a discussão proposta por Keane a respeito das transformações da esfera pública, Hans Verstraeten (1996), reitera as críticas formuladas ao modelo proposto inicialmente por Habermas. Para Verstraeten, aspectos estruturais da esfera pública burguesa como acessibilidade a todos, discussão racional e o constante questionamento das políticas públicas, nunca foram completamente alcançados nem em sua fase inicial no século XVIII.

Ao repensar a esfera pública a partir da realidade vivenciada no século XX, vários argumentos apresentados por Habermas como sendo constitutivos da esfera pública são enfaticamente questionados. Verstraeten, analisando

de maneira crítica este conceito, procura reposicioná-lo de acordo com as experiências vividas pela sociedade atual, principalmente em relação a novas tecnologias da informação. De início, uma de suas observações aponta para a configuração institucional que Habermas chamou de “processo de refeudalização da esfera pública”. O declínio da esfera pública, neste processo, deve ser entendido a partir da análise anterior sobre o modo de produção das mídias modernas, já que a possibilidade de que a mídia lidere uma discussão racional parece distante e utópica em qualquer época de seu desenvolvimento, e não só na atualidade. Para Verstraeten, a comercialização representou um impacto sobre o desenvolvimento da mídia, mas de modo algum trata-se de um retorno a uma situação feudal.

A crítica de Verstraeten se dirige também ao enfoque estático que se estabeleceu nos postulados iniciais. Para ele o conceito de esfera pública precisa ser compreendido também em seu caráter dinâmico, considerando os processos de comunicação de cima para baixo e de baixo para cima. “De acordo com o conceito de esfera pública proposto por Habermas, o cidadão se constitui apenas como mero consumidor desta esfera” (Verstraeten, 1996:350).

A teoria de Habermas reafirma ainda a noção ideal de que a esfera pública se caracteriza como uma esfera neutra, onde os cidadãos reservam seus interesses privados à esfera privada e viabilizam, na esfera pública, uma discussão racional, constituída por um público homogêneo que produz um consenso. De acordo com Verstraeten, a esfera pública é, por definição, o lugar de reprodução das hegemonias encontradas na sociedade e, desta maneira, nunca foi nem nunca será neutra. A situação atual demonstra inclusive a impossibilidade de existência de uma única esfera pública homogênea. A pluralidade de esferas públicas que convivem cotidianamente é uma opção muito mais viável para as condições atuais.

Retomando a discussão da fronteira do que é público e do que é privado, Verstraeten aborda a questão da neutralidade. A afirmação original de Habermas aponta que na esfera pública deveriam ser tratados apenas assuntos pertinentes ao interesse público, mas na dinâmica do final do século XX as fronteiras estão cada vez mais tênues e a interpenetração entre as duas esferas é inevitável. Este tema tem sempre sido levantado em momentos críticos e tem sido usado com frequência para legitimar ou deslegitimar certos problemas sociais, a exemplo do que aconteceu com o movimento feminista, que tentou ser encarado como um assunto da esfera privada.

Continuando sua reconceitualização da esfera pública, Verstraeten analisa o princípio da acessibilidade apontado por Habermas, já que em seu início a esfera pública estava aberta a vários grupos e segmentos de públicos interessados em assuntos públicos. No entanto, a esfera pública apresenta-se como um fenômeno de inclusão e exclusão, de natureza ambivalente. Na medida em que viabiliza o acesso de vários grupos sociais com o objetivo de promover um real processo de emancipação, impede que outros grupos alcancem o mesmo objetivo pela falta de acesso social à esfera pública.

Para concluir sua análise, o caráter extremamente racional da esfera pública é questionado por Verstraeten. Afirmar que somente os assuntos “sérios”, ligados ao interesse público, deveriam se manifestar na esfera pública não tem correspondência com a realidade que encontra na mídia de entretenimento uma de suas mais fortes interlocutoras. Esta questão está ligada à própria discussão a respeito da relação entre comunicação, racionalidade e subjetividade.

Embora todas estas ressalvas sejam dirigidas à formulação inicial apresentada por Habermas, não significa que o conceito de esfera pública seja inadequado na atualidade e deva ser considerado como pertencente ao passado social. Ele continua sendo bastante importante, já que é o espaço de domínio público onde se estabelecem as relações entre diversos atores sociais, e é por excelência o espaço privilegiado dos sistemas de comunicação. Ele precisaria apenas de um reposicionamento.

A esse respeito, o próprio Habermas em 1992, trinta anos após o lançamento de livro original, publicou uma revisão do seu trabalho. Reconhecendo os limites histórico-sociais de seu estudo inicial, Habermas admitiu que, de acordo com sua formulação, as classes mais baixas da sociedade estavam excluídas da esfera pública instituída. A partir do trabalho de M. Bakhtine, *Rabelais et son monde*, que relata a dinâmica interna da cultura popular, Habermas analisa que este tipo de cultura não se constitui apenas como um simples bastidor, logo um meio passivo para a cultura dominante, e sim um contra-projeto face ao modo hierárquico de poder, de suas cerimônias oficiais e de sua disciplina cotidiana. “Esta visão simultânea permite justamente perceber como um mecanismo de exclusão, que repele e reprime, provoca ao mesmo tempo efeitos contrários que ele não pode neutralizar. Quando olhamos da mesma maneira para a esfera pública burguesa, a exclusão das mulheres do mundo dominado

pelos homens se apresenta de modo diferente daquele que outrora tinha sido percebido”. (Habermas, 1992:166).

A própria característica patriarcal da esfera pública é repensada com base na crescente literatura feminista. Para Habermas, a exclusão das mulheres da esfera pública originária é constitutiva da própria esfera pública política por não tratar apenas de um aspecto referente ao sistema econômico, como é o caso da exclusão dos trabalhadores. No caso das mulheres, sua emancipação atinge também a esfera privada, o que faz com que a esfera pública política, mais do que formada exclusivamente por homens, estivesse determinada em sua estrutura segundo um critério sexual.

Após análise minuciosa de seu trabalho, Habermas aponta novos caminhos para a descrição da esfera pública política: a geração comunicacional do poder legítimo e a utilização manipuladora das mídias na criação de uma lealdade das massas, de uma demanda e de uma subordinação frente aos imperativos sistêmicos.

A questão da formação das opiniões deixa de ser resolvida por garantias estatutárias do Estado e de uma possível auto-organização política da sociedade. “Uma esfera pública funcionando politicamente não tem somente a necessidade das garantias oferecidas pelas instituições do Estado de Direito, ela depende também do apoio das tradições culturais, de modelos de socialização, de uma cultura política própria a uma população habituada a liberdade” (Habermas, 1992:184).

Mais do que descrever possibilidades de encontro de categorias distintas, o papel da sociedade civil assume destaque nas questões relativas à esfera pública.

Principalmente os movimentos sociais e as associações espontâneas têm desempenhado uma função diferenciada, em relação a seus antecessores que formaram o substrato social da esfera pública burguesa. São igrejas, círculos culturais, de debates, de iniciativa cívica, mídias alternativas, entre outros, que têm hoje a função de redefinir as fronteiras entre sociedade civil e o Estado a partir de dois processos independentes e simultâneos: a extensão da igualdade social e da liberdade, e a reestruturação e democratização do Estado, de acordo com J. Keane, citado por Habermas.

Para concluir sua análise, Habermas afirma que este tipo de associação pode representar uma grande contribuição para a formação de opiniões. Elas não fazem parte do sistema administrativo oficial como partidos políticos tra-

dicionais, mas objetivam alcançar uma influência política por meio de sua penetração pública, seja porque estão inseridas no sistema de comunicação pública, seja pelo fato de que oferecem uma contribuição implícita ao debate público.

Este amplo debate a respeito da constituição, desenvolvimento e posturas relativos ao conceito de esfera pública se deve ao papel de destaque assumido por esta esfera nas sociedades atuais. Para Dominique Wolton (1991:95), “a democracia requer a existência de uma esfera pública onde são debatidos contraditoriamente os grandes problemas do momento. Este espaço (...) é uma das condições estruturais do funcionamento da democracia” (Wolton, 1991:95).

Em análise sobre o papel da esfera pública para o funcionamento da democracia na atualidade, Sérgio Costa (1997 a) observa a existência de duas tendências: a esfera pública pluralista e a esfera pública discursiva.

De acordo com a corrente teórica dos pluralistas, a democracia é exercida a partir de grupos organizados que se limitam mutuamente, sendo função da esfera pública intermediar temas e opiniões dos vários grupos existentes a fim de possibilitar a formação das opiniões públicas decorrentes deste processo.

Segundo Costa (1997a:181), “neste modelo, a imagem da esfera pública é a de um mercado de opiniões no qual os diferentes interesses organizados se encontram em permanente concorrência por um recurso escasso: a atenção pública”. A finalidade da participação dos grupos na formação da opinião pública torna-se relevante devido à possibilidade de influência nos processos decisórios.

A perspectiva discursiva assume que a esfera pública não é apenas um palco para os atores manipularem a opinião pública. No contexto democrático ela tem o papel enfático de: “atuar como instância intermediadora entre os impulsos comunicativos gerados no mundo da vida e os colegiados competentes que articulam, institucionalmente, o processo de formação da vontade política (parlamento, conselhos etc.)”. (Costa, 1997a:182).

A pretensão do poder comunicativo, de acordo com a perspectiva discursiva de esfera pública, recai na possibilidade de atuar e influir nos mecanismos de julgamentos e decisões do sistema político vigente, sem a intenção de conquistá-lo. A partir desta perspectiva a noção de sociedade civil se revigora, já que caberia a ela a manutenção de inputs comunicacionais para a esfera pública.

No Brasil, a existência histórica de uma esfera pública atuante sempre foi contestada devido à sobreposição da esfera privada aos interesses públicos. No entanto, o recente processo de democratização pelo qual o País passou a partir da década de 80 introduziu novamente a discussão sobre este conceito, principalmente enquanto espaço que se constrói permanentemente no jogo político.

A partir de pesquisas empíricas, Costa (1997a:191) chega a afirmar que há um processo de formação de uma esfera pública democrática no Brasil, seja do ponto de vista funcional (pluralista), seja do ponto de vista enfático (discursiva).

“No que diz respeito à concepção pluralista, a multiplicação dos “atores da esfera pública” e a difusão e diferenciação dos meios de comunicação de massa podem ser entendidas como indícios de que a esfera pública cada vez mais se consolida como um sistema intermediário capaz de absorver e processar temas e opiniões, transmitindo aos cidadãos e ao sistema político os conteúdos de informação processados.

Na perspectiva da teoria discursiva, verifica-se que a esfera pública em formação no Brasil se mostra crescentemente capacitada para atuar como caixa de ressonância através da qual os fluxos comunicativos gestados nas relações cotidianas chegam até as instâncias de deliberação próprias ao regime democrático, influenciando os processos decisórios que têm lugar nesse nível”.

Enquanto constitutiva dos regimes democráticos, a existência de uma esfera pública democrática no Brasil, mesmo que em constante processo de adaptação, remete à utilização de novos mecanismos de legitimação seja por parte dos governantes (Estado), seja por parte dos vários interesses que constituem a sociedade (sociedade civil). Neste cenário a opinião pública, enquanto fenômeno coletivo, apresenta-se como elemento central do jogo político e a esfera pública seu *locus* natural.

2.2 Opinião Pública: O Princípio da Expressão Pública de Opiniões

2.2.1 Desenvolvimento Histórico da Opinião Pública

A opinião pública, tal como concebida atualmente, sempre esteve associada ao desenvolvimento de um regime de governo democrático, em que para se legitimar o governo busca o apoio e consentimento da sociedade. No entanto,

sua evolução mostra que o sentido inicial dos termos “opinião” e “público” nem sempre foram os de hoje e ou estiveram associados.

Para Milton Meira do Nascimento (1989:35), “a tradição filosófica até o século XVIII havia tomado a opinião como pertencente ao domínio do falso ou como movimento incerto do espírito, por oposição à ciência, considerada como a legítima detentora da verdade”. No entanto, mesmo não exprimindo a verdade dos fatos, a opinião que se formula sobre os acontecimentos da vida e sobre as outras pessoas foi objeto da atenção e estudo de vários filósofos modernos.

Analisando detidamente esta fase de evolução do conceito de opinião, alguns autores destacam em especial as contribuições de Hobbes e Locke (Habermas, 1984; Nascimento, 1989; Speier, 1950). Para Hobbes, a opinião, enquanto “suposição” da verdade, pode ser comparada à consciência individual. A formação de “cadeias de opinião” que estendem-se desde a fé até o próprio julgamento ou crença, contudo, não é suficiente para elevar a opinião ao estatuto da verdade objetiva, nesta fase ela ainda está atrelada ao privado, ao particular. Para Habermas (1984:112), a grande contribuição do pensamento de Hobbes está na desvalorização da crença religiosa e na valorização da convicção privada e individual.

Seguindo esta tradição, Locke também não confere à opinião o estatuto da verdade, concedido indiscutivelmente à ciência, única esfera capaz de provar de maneira irrefutável suas proposições. A opinião, tida como sentimento difuso a respeito de um provável raciocínio, contudo, deixa de ser um ente isolado e passa a ser identificada enquanto aceitação coletiva. O pensamento de Locke pode ser expresso da seguinte maneira, segundo Nascimento (1989:37): “o que admito como verdade deve realmente sê-lo, porque outros também pensam assim”.

A retidão das ações dos homens pode ser julgada, ainda de acordo com Locke, a partir de três leis: lei divina, lei civil e lei da opinião. A mais temida, entre todas as outras, seria a lei da opinião. Como argumentou Speier (1950:130), o autor “atribuía poder esmagador à terceira lei, a lei da opinião, porque o homem receia operação inexorável de suas sanções. O descaso, a “má opinião”, o desprezo e a vergonha que os infratores da lei da censura são obrigados a sofrer constroem os homens à conformidade”. É importante

frisar que esta lei não se apoia nas leis do Estado e sim no “consentimento dos homens privados, que não têm autoridade suficiente para fazer uma lei” (Speier, 1950:130).

O adjetivo “pública” irá aproximar-se da opinião a partir das análises de Rousseau, primeiro filósofo a cunhar a expressão “opinião pública”. Em suas primeiras reflexões, Rousseau ainda utiliza a expressão no sentido atribuído por Locke de Lei da Opinião, “no sentido de uma força racional, dotada de leis próprias, independentemente de indivíduos” (Nascimento, 1989:42).

Somente a partir do pensamento do inglês Edmund Burke é que a opinião pública passa a assumir uma nova configuração, mais próxima do que se entende atualmente. Para Habermas (1984:116), em Burke “a opinião do público pensante não é mais simplesmente opinion, não se origina de uma mera inclination, mas é uma reflexão privada sobre os public affairs e a discussão pública deles”.

Entre os pensadores franceses, a expressão passa a adquirir nova configuração no momento em que é imputada ao público esclarecido, ou seja, a opinião pública é fruto de uma discussão crítica e racional na esfera pública, superando-se a antítese tradicional entre crítica e opinião. Segundo Nascimento (1989:57), “a emergência de textos, dentre os quais vários anônimos, que apontam para uma nova maneira de se considerar a opinião, desta feita como opinião esclarecida, faz-nos acreditar que o espírito enciclopedista de erradicação dos preconceitos e da superstição para dar lugar ao saber científico, havia triunfado no final do século XVIII, principalmente no período revolucionário”.

Durante toda a primeira metade do século XVIII, a opinião pública ainda é aquela opinião que se tornou pública (que foi externalizada) por uma elite que frequenta as academias e salões literários, ela não se opõe à opinião do povo (composto por camponeses e analfabetos que não têm opinião sobre política) e sim aos interesses particulares dos “conchavos políticos”.

A partir do momento em que a sociedade toma consciência de sua moralidade e passa a ocupar um espaço público, rapidamente transformado em espaço político, as ações políticas começam a ser julgadas pelo tribunal da moral, chamado de opinião pública, que age em nome da razão e da crítica. “Tais mudanças institucionais na sociedade européia, que acarretaram o aparecimento da opinião pública como fator proeminente na política, podem ser assumidas (...) da seguinte maneira: um público fechado e restrito se trans-

formou, aos poucos, num público aberto, aumentando seu tamanho e sua esfera social” (Speier, 1950:137).

Na segunda metade do século XVIII, por meio do monopólio do poder moral e do poder econômico, em relação ao qual o Estado absoluto (exclusivamente político) tinha se mantido neutro, a burguesia liberal expande seu domínio até tornar insustentável a postura de tal Estado.

A configuração da opinião pública neste momento alia-se ao movimento de contestação do absolutismo monárquico. Segundo Patrick Champagne (1998:47), “a ‘opinião pública’ é, antes de tudo, a dos meios parlamentares porque tornam ‘públicas’ suas opiniões a respeito das questões do reino: contra a política do rei considerada como rodeada de mistérios, os parlamentares, apresentam-se como defensores de uma política que seria feita com transparência e diante do público (de fato, do público “culto”). É a luta parlamentar pela transparência nos negócios da Coroa, que devem se tornar públicos”.

Este tipo de opinião pública é um pouco mais ampliado do que aquela primeira noção. Ela não se restringe às pessoas letradas que usam a razão para formar sua opinião. Ela agora é uma espécie de tribunal para as vítimas de injustiça e arbítrio. Esta opinião não é o resultado estatístico da soma das opiniões de um grande número de pessoas: a opinião popular ainda é mantida à margem da política e é totalmente ignorada. Somente a opinião das “elites esclarecidas” pode ser decretada, se não infalível, pelo menos universal e impessoal, pois é fundada na razão.

No período revolucionário do final do século XVIII, a opinião pública atuou como uma espécie de máquina de guerra ideológica utilizada pelas elites intelectuais e burguesas para legitimar suas reivindicações no domínio político no absolutismo real. De acordo com Champagne (1998:47), “o problema imposto à elite intelectual foi somente o de justificar a entrada em um jogo político no qual eles ainda eram amplamente excluídos e minar o regime político vigente”.

Como a opinião produzida pelos intelectuais tem a intenção de se tornar “desparticularizada”, à medida que se apresenta como sendo da comunidade, como universal, mesmo que seja numericamente minoritária, impõe-se ideologicamente perante as demais.

Para que a opinião pública, entendida como força racional capaz de exercer pressão sobre os indivíduos, possa se caracterizar como instância julgadora,

ela necessita passar por um processo de esclarecimento ou de “publicidade” e um processo de formação do público. O surgimento da esfera pública e o desenvolvimento da imprensa neste período foi fundamental para a consolidação desta nova postura da opinião pública.

De acordo com Gabriel Tarde (1992:35) o público, entendido como agrupamento coletivo, tornou-se viável somente com o desenvolvimento da imprensa: “um público especial só se delineia a partir do momento, difícil de precisar, em que os homens dedicados aos mesmos estudos forem em número demasiado grande para poderem se conhecer pessoalmente, percebendo que os vínculos de uma certa solidariedade entre eles só se estabeleciam por comunicações impessoais e de uma frequência e uma regularidade suficientes”.

A Revolução Francesa, neste sentido, foi a primeira grande manifestação do público que participava dos assuntos políticos e formava sua opinião por meio dos inúmeros jornais disponíveis e dos encontros em cafés e clubes. Tarde (1992:35) afirma ainda que “da Revolução data o verdadeiro advento do jornalismo e, por conseguinte, do público, de que ela foi a febre de crescimento... Contudo, o que caracteriza 1789, o que o passado jamais havia visto, é esse popular de jornais, avidamente devorados, que eclodem na época”.

A publicação escrita passa a ser considerada como meio necessário para a formação de uma opinião pública verdadeira, que transcende assim as opiniões individuais e particulares. Desta forma a opinião pública passa a ser a confrontação pública das opiniões dos mais sábios e dos mais competentes. Para tanto, a opinião pública necessita de uma imprensa livre e desvinculada do poder público.

A liberdade de imprensa foi exaustivamente debatida no período de transição para o Estado Liberal. Nascimento (1989:60), analisando esta fase, afirma que a “idéia que se difunde então é de que a liberdade de imprensa tornará possível o desvelamento da verdade, [e que...] os escritos devem ser respeitados do mesmo modo que se respeita a pessoa de cada um”.

A liberdade de imprensa tem o objetivo e a incumbência de tornar transparente a administração pública, o que implica necessariamente o acesso do povo a todas as informações que dizem respeito ao funcionamento dos poderes públicos.

Num panfleto francês de 1789, chamado *Liberté de la Presse*, o tema é retomado: “A liberdade de imprensa só pode ser perigosa àqueles que têm interesse em perpetuar os erros e os abusos dos quais se aproveitam, mas

seus medos, seus gritos e seus esforços contra essa liberdade provam ainda mais sua necessidade. Sem tal liberdade, a dilapidação das finanças, todas as suas malversações, todas as opressões continuarão. Os administradores, por mais honestos que sejam, só farão operações erradas, só empregarão paliativos, sem nunca destruírem a causa da desordem. O povo, sempre oprimido, ficará sem voz para se lamentar”. (Nascimento, 1989:63).

A queda da monarquia francesa e do absolutismo em geral fez com que a opinião pública se tornasse legítima na própria essência do novo poder, agora, baseado na soberania popular. Segundo Champagne (1998), no regime político democrático, o poder deve emanar de outra lógica, que não a própria política, e para isto a opinião pública se apresentou como o princípio ideal de legitimação. Neste novo modo de organização, mais facilmente manipulável, pois tem a capacidade de transformar a dominação em razão ou racionalizar a dominação, a opinião pública não é mais aquela dos indivíduos ou dos particulares que falam daquilo que há de universal em cada um, mas aquela opinião dos cidadãos esclarecidos pela razão.

Analisando esta questão, Habermas (1984:276) afirma que “o Estado moderno pressupõe como princípio de sua própria verdade a soberania popular, e esta, por sua vez, deve ser a opinião pública. Sem esse adicional, sem a substituição da opinião pública como origem de toda autoridade das decisões obrigatórias para a totalidade, falta à democracia moderna a substância de sua própria verdade”.

Se a legitimidade ligada ao princípio de autoridade imposta é falível porque repousa sobre uma contradição externa, visível, e tende, naturalmente ao autoritarismo puro e simples, a legitimidade ligada à opinião pública é mais sutil porque se refere a uma contradição aparentemente interna: é aquela que os próprios indivíduos reconhecem, já que seu apelo é racional e persuasivo.

A rejeição à legitimidade do regime monárquico e sua substituição pela soberania nacional contém, contudo, um germe que pode destruir esta noção. A opinião pública tornou-se uma entidade autônoma (com a participação de muitas pessoas) reivindicando cada vez mais sua participação no exercício do poder. O problema que se impôs aos revolucionários, na época, foi o de determinar quais as pessoas que poderiam fazer parte da “opinião pública”.

Para Champagne (1998:50), “a opinião pública se tornou um assunto político sério demais para ser deixado aos cuidados do povo”.

A Revolução Francesa instaurou um regime representativo que teve por intuito restringir o número de participantes no jogo político. Para alguns privilegiados, a vontade do povo não poderia ser uma vontade racional, pois o povo ainda estava demasiadamente influenciado pelo pensamento religioso, que se opõe ao pensamento racional. Desta forma, durante grande parte do século XIX a opinião pública foi monopolizada por uma elite eleita entre seus pares e que representava a nação.

Este monopólio se constituiu num duplo processo de formação no campo político: de um lado, o exercício do voto era exercido somente por aqueles cidadãos capazes de formular uma “verdadeira” opinião; de outro lado, os eleitos, ou seja, os representantes esclarecidos, não necessariamente precisavam desempenhar a vontade popular. Esta é uma forma jurídica e institucional de se abordar a opinião pública na política.

A formação da opinião pública, de acordo com esta compreensão, “presupõe uma discussão prévia (“questão colocada em deliberação”) em uma “assembléia” cujos membros votarão publicamente e, por conseqüência, assumirão, diante de todo o mundo, sua opinião (“sufrágio”), a fim de alcançarem a “maioria”” (Champagne:1998, 53). Ainda em relação ao campo político, a opinião pública estava diretamente vinculada ao livre fluxo das informações, pressuposto da imprensa livre. No entanto, na França pós-revolucionária os jacobinos deflagraram grande campanha de censura à imprensa, impedindo este fluxo natural das opiniões. As alterações impostas foram tamanhas que, em seu estudo, Champagne (1998:54) chega a afirmar que “considerada pelos próprios revolucionários como demasiado incerta do ponto de vista político, a noção de “opinião pública” desapareceu, na prática, desde 1793, de sua panóplia conceitual”.

Essas filtragens decorrentes do desenvolvimento do conceito provocaram violenta crítica de Habermas (1984) a respeito da existência efetiva de uma opinião pública na sociedade. Seu argumento principal refere-se a ausência real de uma publicidade autêntica dos assuntos públicos para que as pessoas possam formar uma opinião independente e não-manipulada. “Outrora, a publicidade teve de ser imposta contra a política do segredo praticada pelos monarcas (...) Hoje, pelo contrário, a publicidade se impõe com a ajuda de uma secreta política dos interesses: ela consegue prestígio público para uma

peessoa ou uma questão e, através disso, torna-se altamente aclamável num clima de opinião não-pública” (Habermas, 1984:235).

Na tentativa de definir conceitualmente a opinião pública considerando as mudanças introduzidas na esfera pública, Habermas (1984:276-277) prevê dois caminhos:

1. A volta às posições iniciais do liberalismo salvaria a comunicação no meio de um esfera pública desintegrada, composta de um público meramente aclamativo. Seria o resgate de um público pensante bem no meio de um público aclamativo; no entanto, para isso, o momento da publicidade que garante a racionalidade deve prevalecer sobre o da generalidade, que garante a acessibilidade a todos.
2. A abstração de seus critérios materiais, como racionalidade e representação, levaria a uma fixação maior nos critérios institucionais da opinião pública. Neste sentido, a opinião pública passa a ser identificada com a opinião dos parlamentos. A opinião pública reina, mas não governa. Neste sentido, a vontade dos partidos é idêntica à dos cidadãos ativos, de tal modo que, em cada caso, o partido da maioria representaria a opinião pública.

Nos dois casos, a substituição do público, enquanto agente da opinião pública, por instâncias mediadoras, faz com que esses conceitos tornem-se neutros, pois já não se sabe se a opinião pública se constituiu via comunicação pública ou privada.

A partir do final do século XIX, a opinião pública começou a ser encarada como uma grande problemática, e o tema começa a interessar ao campo da psicologia social. A opinião, enquanto fenômeno coletivo, aparece despida de seu caráter “público” e passa a ser considerada “como produto de um processo de comunicação intrínseco às massas, que não está preso nem ao princípio do uso da razão, nem ligado à dominação política” (Habermas, 1984:279).

Para Gabriel Tarde (1992:83), no final do século XIX “a opinião, diremos, é um grupo momentâneo e mais ou menos lógico de juízos, os quais, respondendo a problemas atualmente colocados, acham-se reproduzidos em numerosos exemplares em pessoas do mesmo país, da mesma época, da mesma sociedade”. Tarde vai localizar na evolução dos meios de comunicação de massa as condições ideais para o florescimento e difusão das opiniões, no entanto percebe como Habermas que “a opinião é assimilada a um consumo, dependente como este da moda, da imitação do gosto momentâneo, da idade, da posição social, etc. Passamos da opinião discutida à opinião consumida”, segundo a visão de Dominique Reynié (Tarde, 1992:11). Ainda discutindo a contribuição tardeana, Reynié aponta que

“Tarde não diz porém que a discussão desaparece; ela subsiste, mas como um véu, como uma aparência que permite salvar a ilusão da livre escolha à qual a mentalidade moderna é tão apegada” (Tarde, 1992:11).

A evolução do conceito de opinião pública, após esse momento, registra várias etapas: eliminação do conceito histórico de opinião pública; equiparação do público com a massa, depois ao grupo, ou seja, resultado de uma interação comunicativa de dois ou mais indivíduos; a opinião passou a ser identificada com a assertiva em relação a um tópico controverso, a expressão de uma atitude e, finalmente, com a própria atitude; passa a ser considerada pública a opinião que subjetivamente se impõe como dominante.

De acordo com a visão de Habermas (1984), para a recuperação do conceito de opinião pública, seja a partir do ponto de vista institucional do Direito Público, seja do ponto de vista da psicologia social, é preciso que ocorra uma mudança estrutural na própria esfera pública. O conflito entre publicidade crítica e “publicidade aclamativa” é, na verdade, um termômetro do processo de democratização da sociedade.

Mesmo com as opiniões não-públicas (aquelas opiniões produzidas a partir de um processo de publicidade aclamativa e não-crítica) funcionando em grande número e a opinião pública sendo de fato uma ficção, é necessário se fixar no conceito de opinião pública num sentido comparativo. Para Habermas (1984:284), “a realidade constitucional da social-democracia precisa ser entendida como um processo em cujo transcurso uma esfera pública politicamente ativa passa a ser tornada real, ou seja, passa a ser efetivamente subordinada ao mandamento democrático de ser público todo o exercício de poder social e de dominação política”.

Pode-se então confrontar dois setores da comunicação que são politicamente relevantes:

1. Opiniões Informais – Diferenciam-se segundo seu grau de obrigatoriedade. Em um nível mais baixo encontra-se a verbalização de questões culturais que parecem óbvias e indiscutíveis; em um segundo nível, discute-se as experiências fundamentais da própria história de vida da pessoa; já em um terceiro nível localizam-se as obviedades da indústria cultural, freqüentemente discutidas e resultantes do bombardeio publicitário.
2. Opiniões Formais – Contraopondo-se à opinião não-pública do campo da “opinião informal”, existe uma opinião quase-pública pertencente ao campo da “opinião formal”. Ela se encontra na opinião de instituições reconhecidas, autorizadas oficialmente e que circulam em um círculo relativamente restrito. Enquanto opiniões institucionalmente autorizadas, elas são sempre privilegiadas e não alcançam nenhuma corres-

pondência recíproca com a massa não-organizada do “público”.

Existe, é claro, um intercâmbio entre os dois setores, realizado pelos meios de comunicação de massa e pela “publicidade”, que atua de modo demonstrativo ou manipulativo a fim de conseguir junto ao público mediatizado uma disponibilidade plebiscitária de adesão.

Segundo Habermas (1984:287), “rasgou-se o contexto comunicativo de um público pensante constituído por pessoas privadas: a opinião, que uma vez já provinha dele, está em parte decomposta em opiniões informais de pessoas privadas e sem público e, em parte, concentrada em opiniões formais de instituições jornalísticas ativas”. Desta forma, para que exista uma opinião rigorosamente pública, é preciso que ambos os setores da comunicação passem a ser intermediados por uma publicidade crítica.

2.2.2 A Opinião Pública na Atualidade e o Papel das Pesquisas de Opinião

A prerrogativa de participação da sociedade nos assuntos políticos, aberta após as revoluções liberais do século XVIII, fizeram com que a opinião pública se tornasse uma instância de vital importância para o funcionamento das democracias modernas. Embora já existisse grande questionamento a respeito de sua participação efetiva na condução dos assuntos públicos no final do século passado, como foi visto, o século XX consagrou definitivamente a opinião pública como instância intermediária entre o Estado e a sociedade, e fonte quase inquestionável de legitimação política.

Em muitos exemplos ao longo deste século, a aprovação da opinião pública a respeito de determinada ação foi decisiva para seu sucesso ou fracasso. A luta de muitos governos traduziu-se na busca da aceitação de suas iniciativas por parte da opinião pública, como a que ocorreu nos Estados Unidos antes do ingresso daquele país na II Guerra Mundial. Desta forma, a grande preocupação dos governos no século XX é a conquista e aceitação da opinião pública.

Inicialmente embasadas no desenvolvimento da psicologia social, as análises a respeito da opinião pública foram se transformando no decorrer deste século. Nas primeiras décadas, tanto a influência crescente dos meios de comunicação de massa como o desenvolvimento de sofisticadas técnicas de

propaganda e persuasão, contribuíram para reforçar a crença na possibilidade de manipulação irrestrita da opinião pública por parte dos governos e elites dominantes. Em sua análise sobre a opinião pública neste século, Alfred Sauvy escreveu na década de 70 que a opinião pública é uma força política propensa ao erro, e que os governantes responsáveis devem informar e esclarecer corretamente esta força para escapar de paixões e preconceitos, levantando novamente um questionamento que vem desde o século XVIII.

De acordo com Champagne (1998:80), Sauvy não tem uma visão muito otimista da opinião pública, principalmente a partir dos acontecimentos da história recente: “ele constata que o desenvolvimento das técnicas de propaganda e de informação do Estado tiveram sobretudo a serviço dos regimes totalitários e que, mesmo nas democracias, a opinião pública declarada, que se apóia mais ou menos na opinião pública profunda, é desconhecida e freqüentemente monopolizada por grupos de pressão que dispõem de meios materiais importantes que se fazem entender ruidosamente a fim de defender seus privilégios particulares e não ao ‘bem comum’”.

Seguindo a corrente pluralista, predominante até o início da segunda metade deste século, Sauvy identifica a opinião pública ao “conjunto de falas dos porta-vozes dos grupos de pressão veiculados na mídia” (Champagne, 1998:77). No entanto, a introdução paulatina das pesquisas e sondagens de opinião, ao longo deste século, no cenário social e político contribuíram para uma nova configuração da opinião pública.

Embora tenham se desenvolvido de maneira mais consistente a partir da década de 30, as pesquisas e sondagens de opinião consolidaram-se entre os anos 50 e 70 e, com elas, uma nova compreensão do fenômeno da opinião pública. Esta nova visão pode ser expressa pela definição de Jean Stoetzel, fundador do Instituto Francês de Opinião Pública (IFOP): “a opinião pública é a avaliação obtida pelas sondagens de opinião pública” (Champagne, 1998:81). De acordo com Champagne esta postura tem o propósito de garantir o status “científico” da noção de opinião pública e transformar os institutos de pesquisa nas únicas instâncias capazes de apontar realmente o que é a opinião pública.

Como pôde-se perceber por esta rápida retrospectiva, mesmo tratando-se de um dos principais atores da cena social contemporânea, ainda há grande controvérsia em relação à definição conceitual do fenômeno da opinião pública. Figueiredo e Cervellini (1995), analisando esta questão no artigo Contribui-

ções para o conceito de opinião pública, concluem que estas dificuldades advêm de quatro fatores:

1. o fato de que fenômenos da opinião pública podem pertencer a diversos campos do conhecimento como a Sociologia, Ciência Política, Comunicação, Economia e Psicologia e que, inversamente a outros conhecimentos, alcançou um alto grau de especialização antes de passar por um processo gradual de desenvolvimento conceitual;
2. a expressão “opinião pública” faz parte do conjunto de conceitos considerados clássicos por algumas áreas, por exemplo na Ciência Política, tendo sido estudada por pensadores como Locke, Rousseau, Kant, Burke, Bentham, entre outros;
3. a amplitude da idéia de opinião pública faz com que qualquer tentativa de conceituação pareça limitada, assim como a tendência da mídia em tratar a opinião pública como um “fenômeno” especial e reservado a momentos críticos que envolvem todo o País, retirando do senso comum a possibilidade de identificar em manifestações locais expressões da opinião pública;
4. finalmente, a grande vinculação da opinião pública com a pesquisa de opinião, já que esta última se refere a aspectos mais visíveis e discutidos da opinião pública, tornando-se mais interessante, mas certamente não colabora para conceituar um fenômeno que é anterior a realização das pesquisas.

Ainda no referido artigo, os autores apresentam um quadro comparativo formulado a partir das considerações de Harwood Childs, que em 1965 se

	<i>Tipo de Definição</i>	<i>Limite</i>
1.	Julgamento social ou consciência comunitária sobre questão de interesse geral, após discussão racional.	O processo de formação da opinião pública não é sempre racional.
2.	Sentimentos sobre qualquer assunto entre grupos dos mais informados, inteligentes e moralmente superiores da sociedade	Elitiza o sujeito da opinião pública. Não existem critérios objetivos para definir quais sejam os “moralmente superiores”.
3.	Quando o grupo envolvido é secundário, sem intermediações, sem contato direto com a fonte.	Restringe mais uma vez o sujeito da opinião pública.
4.	Atitudes, sentimentos e idéias de um grande número de pessoas sobre um assunto público importante.	Limita os fenômenos a assuntos públicos importantes, desconsiderando aqueles que possam vir a ser importantes.
5.	Opinião que, embora não necessariamente consensual, seja majoritariamente aceita.	Não lida com as freqüentes situações de conflito.
6.	Opinião pública é um composto de número e intensidade de opiniões.	Número e intensidade qualificam, e não definem opinião pública.
7.	Reações e afirmações definidas em uma situação de entrevista.	Opera um reducionismo, pois associa a opinião pública ao momento da entrevista.
8.	Opinião das pessoas que o governo acha por bem conhecer e seguir.	Restringe o sujeito e os temas da opinião pública.

Fonte: Figueiredo e Cervellini (1995:114).

propôs a identificar os vários tipos de definição existentes para o conceito de opinião pública e seu limite correspondente.

Tabela 1 – Definições de Opinião Pública

A respeito do constante reducionismo enfrentado por todas as tentativas de definição da opinião pública observados por Childs, o próprio autor decide elaborar uma definição mais abrangente e tratar a opinião pública como: “qualquer coleção de opiniões individuais, independentemente do grau de concordância ou uniformidade” (Childs, 1967:60). No entanto, a tentativa de generalização produzida por Childs acabou se transformando em outro problema já que não define nada, como observou Figueiredo e Cervellini (1995).

Na tentativa de fugir do reducionismo apresentado na tabela de definições e do generalismo de Harwood Childs, Figueiredo e Cervellini propõem que a opinião pública pode ser entendida como “todo fenômeno que, tendo origem em um processo de discussão coletiva e que se refira a um tema de relevância pública (ainda que não diga respeito a toda a sociedade), esteja sendo expresso publicamente, seja por sujeitos individuais em situações diversas, seja em manifestações coletivas” (Figueiredo e Cervellini, 1995:116).

A partir desta definição pode-se observar quatro aspectos relevantes a discussão. A origem da opinião pública é o primeiro deles e determina que a opinião pública deve se originar do debate público ou de um processo de discussão coletiva. A diferença da postura dos autores para a tese defendida por Habermas é que, neste caso, não há a imposição de uma racionalidade ao debate, considerando que nas sociedades de massa as discussões podem se dar de maneiras difusas e complexas.

O segundo aspecto ressaltado na definição refere-se à sua forma, ou seja, à necessidade de haver uma expressão pública da opinião, como um pré-requisito para o debate. As pesquisas de opinião tornam-se importantes, neste momento para expressar aspectos latentes da sociedade. “Talvez possamos dizer que as pesquisas são uma das formas em que a deliberação ocorre hoje em dia, funcionando como veículos de troca de informações sobre temas que já estão sendo discutidos e pensados por alguns grupos ou pessoas, mas que nem por isso são totalmente estranhos aos outros” (Figueiredo e Cervellini, 1995:116).

A questão do estabelecimento de um objeto específico para a opinião pública é o terceiro aspecto levantado pela definição dos autores. Isto quer

dizer que o tema deve ter o mínimo de relevância pública para vir a gerar uma discussão. Este é um dos aspectos mais críticos da definição, pois os limites entre o que deve ganhar projeção pública e o que deve ser mantido na esfera privada não é rigorosamente definido.

Finalmente, o último aspecto da definição diz respeito ao sujeito da opinião pública. Embora não haja nenhuma limitação, a não ser pelo seu aspecto coletivo, a opinião pública deve corresponder à opinião de um grupo de pessoas que tenham algumas características em comum.

Além da busca por uma definição ampla e objetiva do fenômeno opinião pública, muitos estudos buscam maior entendimento sobre as suas particularidades. A este respeito, Monique Augras (1970) dedicou-se à análise dos fatores que influenciam o processo de formação das opiniões. Tais fatores partem do pressuposto que toda opinião, para se tornar pública e coletiva, passa por um estágio intrínseco ao próprio indivíduo, e são condicionadas por aspectos psicológicos, históricos e sociológicos.

Como fatores psicológicos, entende-se os mecanismos de formação de atitudes e opiniões em nível interpessoal, bem como as defesas e motivações individuais. De acordo com Augras (1970:26), “a atitude parece ser uma disposição constante para agir em certo sentido. A opinião seria um dos modos de expressão desta disposição, surgindo a propósito de um acontecimento determinado”. A natureza comunicativa e interpessoal da opinião, portanto, segundo a autora, faz com que a partir da perspectiva psicológica a opinião atue como mediadora entre o indivíduo e o mundo exterior.

Esta mediação se dá a partir do momento em que, ao expor suas opiniões, o indivíduo exterioriza suas necessidades, adapta-se à realidade exterior por meio de avaliação crítica dos acontecimentos e constantes reajustes de sua relação com o meio, e, principalmente, adapta-se ao grupo em que está inserido. “É a opinião que faz ser aceita a pessoa pelo grupo”, complementa Augras (1970:27) a esse respeito.

Ao estudar as implicações dos fatores psicológicos na formação da opinião individual e coletiva, vários autores destacaram a importância dos aspectos afetivos e raízes inconscientes do comportamento coletivo. Identificação, projeção e rejeição são exemplos de mecanismos capazes de interpretar os modos de relacionamento social e representações coletivas. Tais interpretações

são capazes de compreender as características subjetivas de uma população, como ela reage, como se define, como se retrata. Um dos principais elementos destes mecanismos relacionado diretamente com a formação da opinião pública em termos psicológicos é o estereótipo.

O estereótipo foi definido por Kimbal Young, como “conceito classificatório, ao qual está sempre ligada uma imensa tonalidade afetiva de agrado ou desagradado”, de acordo com o estudo de Augras (1970:35). Formado por três características principais, os estereótipos podem levar a simplificações excessivas, fazendo com que a expressão da opinião pública de uma população torne-se cada vez mais monolítica.

A esquematização é um dos primeiros artifícios utilizados nos estereótipos, ou seja, as qualidades gerais de um objeto são reduzidas a apenas uma. Normalmente o estereótipo se reduz a uma só palavra, como judeu, negro, índio, etc. Esta simplificação é de fácil memorização e engloba muitos indivíduos em um único conceito.

A persistência, outra característica do estereótipo, faz com que sua sobrevivência atinja várias gerações. Muitas vezes o estereótipo é usado com auto-referência de um grupo perante outro. Latente entre a população, em alguns casos, basta um novo conflito para aflorar antigos sentimentos.

Utilizado também para apresentar ao próprio grupo uma imagem positiva, o estereótipo também tem a característica da idealização. Segundo Augras (1970:35), “quanto maior for o estado de penetração do grupo, mais forte será a cristalização de uma imagem positiva. Mais negativo também será o estereótipo definindo o outro grupo”.

Paralelamente, aos fatores psicológicos, responsáveis pelos impulsos inconscientes e irracionais na formação da opinião, existem também os apelos de ordem sociológicas, responsáveis pela contextualização e inserção social da opinião pública. O indivíduo em sociedade faz parte de vários grupos e está exposto a fatores que lhe são externos, como estrutura econômica e geográfica de seu habitat.

Augras (1970:37), analisando esta questão, aponta que, embora a classe social do indivíduo não seja o elemento decisivo na formação de sua opinião, ela é um aspecto que deve ser considerado, bem como as condições de seu habitat. As características relativas a uma determinada região podem produzir efeitos sobre a opinião das pessoas. Existem comunidades que são natural-

mente mais abertas às mudanças e ao intercâmbio, enquanto outras estruturas sociais são mais fechadas e conservadoras.

O indivíduo, ao viver em comunidade, faz parte de vários subgrupos. Alguns podem ser classificados como “naturais”, como sexo, idade e etnia, outros são chamados de “sociais”, pois refletem a comunhão de interesses entre os indivíduos, como igreja, partidos políticos, associações diversas, etc. Antes de representar monoliticamente a opinião de um só grupo, a opinião individual é formada na intersecção dos interesses de todos os grupos.

Os fatores históricos também são apontados por Augras (1970) como condicionantes na formação da opinião. Estes fatores dizem respeito a aspectos ligados aos acontecimentos que merecem a atenção da opinião pública. De acordo com Kimbal Young, citado por Augras (1970), o importante não é saber quais acontecimentos têm a capacidade de mobilizar a opinião pública, mas porque atuam desta maneira.

Um acontecimento assume importância quando ele influencia diretamente as instituições e o status dos indivíduos, como é o caso de guerras e crises nacionais. O acontecimento também tem a capacidade de apresentar novos modos de resolução de problemas, além de fornecer ao indivíduo a base de racionalização e justificativa de suas opiniões. A importância dos acontecimentos para a formação da opinião deve-se ao conteúdo informacional que cada episódio traz em si. No entanto, para Augras (1970:46), “a percepção dos objetos, como sabemos, nunca é objetiva. No caso da opinião pública, as motivações que determinam o interesse pelo assunto, o afã para a racionalização de mecanismos inconscientes, envolvem de imediato o acontecimento num halo de subjetividade”.

Como se pode perceber pela descrição de Monique Augras (1970), a opinião pública, antes de seguir rígidos padrões de formação, é um composto de vários fatores que, ao se juntarem em determinado momento, produzem um efeito específico.

Concordando com as colocações de Monique Augras, Saïd Farhat (1992:28) também elenca vários fatores responsáveis pela formação da opinião, destacando a duplicidade característica do fenômeno: “do mesmo modo que a realidade individual sustenta o fenômeno coletivo, assim também a opinião coletiva condiciona e determina as atitudes dos indivíduos no interior do grupo social”.

A opinião pública, de acordo com esta perspectiva, trata-se de um fenômeno coletivo que se sustenta nas experiências e realidades individuais.

O papel dos meios de comunicação de massa também merecem destaque no processo de formação da opinião. Principais agentes de disseminação das informações na atualidade, os meios de comunicação substituem as antigas formas de troca de experiência limitadas ao grupo original de cada indivíduo. A massificação da informação permite maior acesso às informações, antes restritas a um pequeno grupo de indivíduos, como foi visto em relação à ampliação da esfera pública.

Ainda para Farhat (1992:35), “ninguém chega a saber realmente o que é a opinião pública se não se misturar a ela. É preciso conversar; voltar-se ‘para fora’; ouvir o que dizem e sentem as pessoas”. Entre os vários instrumentos utilizados para medir a opinião pública, um deles adquiriu grande importância: as pesquisas e sondagens de opinião.

Mesmo que a maioria das definições apresentadas não vinculem a opinião pública aos resultados das sondagens, desde o início do século XX este tipo de vinculação tem se tornado cada vez mais freqüente quando se faz referência à opinião pública.

Em seus estudos no início deste século, Gabriel Tarde (1992) já fazia referência à necessidade das pesquisas de opinião e das estatísticas como forma de auto-conhecimento da sociedade. Ao comentar a obra tardeana a esse respeito, Dominique Reynié chega a afirmar que “a estatística tem a vocação de ser tornada pública. Ela deve ser publicada a fim de que a sociedade conheça a si mesma, saiba o que ela é e aquilo em que se transforma. Ela deveria, inclusive, constituir o essencial da informação futura. O jornal ideal “seria um jornal sem artigos políticos e repleto de curvas gráficas, de mensagens e notícias secas”. (Tarde, 1992:20).

A importância deste pensamento de Tarde reside no fato de que foi justamente a partir destas colocações que estendeu-se a grande tradição sociológica das pesquisas de opinião e crenças na estatística enquanto instrumento científico de conhecimento da opinião pública, e enquanto fonte de informação para a própria opinião pública a partir de sua publicidade, ou seja “o retorno ao público da opinião do público” (Tarde, 1992:22).

Gradativamente, ao longo deste século a noção de opinião pública foi se aproximando do resultado obtido pelas pesquisas de opinião, a ponto de muitos estudiosos e governantes afirmarem que opinião pública é o que pode ser

mensurado pelas sondagens de opinião. O desenvolvimento de tecnologias cada vez mais modernas de sondagens resultou na predominância das pesquisas no cenário atual. De acordo com a análise de Champagne (1998:85), “a prática da sondagem de opinião ocupa uma importante posição na vida política, simultaneamente, como produto jornalístico, como pretensa avaliação imparcial da “opinião pública” e como técnica que permite uma elaboração aparentemente mais sofisticada das estratégias da maior parte dos atores políticos”.

Com a institucionalização das sondagens, a luta política tende a se reduzir a uma batalha para conquistar a opinião que foi mensurada de modo aparentemente científico e indiscutível pelos institutos de sondagem. E não só no campo político as pesquisas se tornaram fundamentais. Cynthia Crossen (1996:11), ao analisar a influência das pesquisas na atualidade, chega a afirmar que “existe também uma crescente sensação de que nada pode ser definido como verdade a não ser que seja sustentado por uma pesquisa estatística, mesmo que seja um fato completamente óbvio”.

Diariamente os meios de comunicação apresentam resultados de pesquisas na área da saúde, meio ambiente, economia, política, etc. Ao cidadão comum cabe apenas a crença na veracidade das informações “científicas” disseminadas, já que ele não possui nem a técnica nem o conhecimento específico para questionar tais proposições. A crítica realizada por Crossen (1996) refere-se exatamente à falta de credibilidade de muitos dados apresentados, já que muitas pesquisas têm se tornado subservientes aos interesses de seus patrocinadores. Por um lado os institutos de pesquisa e os financiadores podem utilizar os resultados obtidos nas pesquisas da maneira que for mais conveniente, por outro a própria pesquisa pode ser direcionada para a obtenção de determinado resultado.

Neste sentido, a fragilidade técnica das sondagens e pesquisas, mesmo com todas as evoluções e aprimoramentos dos últimos anos, chega a ser inquestionável em muitos sentidos. As várias possibilidades de indução, manipulação e condução das respostas a partir de mecanismos propositais ou não dos instrumentos de coleta de dados, já é o suficiente para o questionamento sobre a credibilidade dos resultados e sua representação da opinião pública.

Há algumas décadas, vários estudiosos têm se mostrado críticos em relação aos métodos de sondagens e pesquisas. Nos anos 70 Pierre Bourdieu escreveu o artigo *A Opinião Pública Não Existe*. Neste trabalho Bourdieu (1985:137) aponta distorções relativas às opiniões que são mensuradas pelas pesquisas a partir de três postulados:

- 1 – “toda pesquisa de opinião supõe que todo mundo pode ter uma opinião, (...) que a produção de uma opinião está ao alcance de todos”;
- 2 – “supõe-se que todas as opiniões se equívalem (...) e que o fato de acumular opiniões que não têm absolutamente a mesma força real leva a uma distorção muito profunda”;
- 3 – “no simples fato de fazer a mesma pergunta para todo mundo acha-se implícita a hipótese de que existe um consenso sobre os problemas, em outras palavras, de que existe um acordo sobre as perguntas que merecem ser feitas”.

A crítica de Pierre Bourdieu propôs uma verdadeira teoria sociológica da produção das opiniões. Champagne (1998), analisando o trabalho de Bourdieu aponta que em seus dois outros artigos produzidos em 76 e 77 ele mostrou que a probabilidade de se ter um opinião dita “pessoal” varia de acordo com o grupo social (capital cultural) e, sobretudo, que a competência para responder uma questão política é inseparavelmente técnica e social. Para Bourdieu, uma verdadeira enquete de opinião implica em um trabalho de construção que não pode ser reduzido pura e simplesmente à realização de referendos “científicos”.

Concordando com a crítica de Bourdieu a respeito da produção das opiniões, Cynthia Crossen (1996:112) argumenta que “tal com os físicos cujas medições danificam as partículas subatômicas que eles procuram entender, os pesquisadores modificam as pessoas que entrevistam. Fazem isto forçando-os a tomarem uma decisão imediata”. De acordo com a autora, as pessoas não têm necessariamente uma opinião formada sobre todos os assuntos que dizem respeito a esfera pública. No entanto, ao serem abordadas por um entrevistador as pessoas têm que formular instantaneamente uma opinião para expressá-la.

Na vida cotidiana, as opiniões são concebidas após conversas e discussões com amigos, parentes e conhecidos, na esfera da vida privada de cada um. Ao invés de ser a soma numérica de opiniões isoladas, a opinião pública é um processo contínuo em permanente evolução que decorre da troca mútua de experiências, argumentos e informações.

Segundo Crossen (1996:113), “a verdadeira opinião pública, ou pelo menos a opinião pública que não se expressa num tumulto de rua espontâneo, emocional e superficial, não pode ser precipitada, e nunca é instantânea”. O que tem acontecido com as pesquisas de opinião na atualidade é que sua capacidade de medir as opiniões é mais rápida do que a capacidade das pessoas formularem uma opinião consistente.

Embora haja muitas críticas ao uso das sondagens de opinião, esta é uma prática que não é abandonada por ninguém, principalmente no jogo político. As sondagens de opinião fazem parte da própria lógica do campo político, e mesmo não tendo surgido para este fim, foi nesse meio que as sondagens mais se desenvolveram. Na tentativa de compreender o sucesso das sondagens no meio político, Patrick Champagne (1998:20) identifica que esta prática veio atender a uma demanda preexistente na sociedade que ansiava por uma representação mais realista. Continuando seu raciocínio, o autor argumenta que “o sucesso desta técnica se explica grandemente porque ela permite instaurar na prática, com as aparentes garantias da ciência, uma forma moderna de ‘democracia direta’”.

Desta forma, a questão se coloca menos sobre a própria sondagem e mais sobre o funcionamento do campo político, um espaço social específico, relativamente autônomo, e que pode exercer algum tipo de poder sobre a administração do Estado pela mobilização eleitoral de uma maioria de cidadãos em torno de uma mesma representação do mundo social.

A difusão das pesquisas de opinião e as formas espetaculares das manifestações de rua parecem constituir dois aspectos relevantes para as recentes mudanças do espaço político. As enquetes, limitadas em seu objetivo, se inscrevem em um conjunto de pesquisas convergentes que se dedicam a analisar os processos de representação e ao trabalho político específico que elas implicam.

Estas pesquisas mostraram com segurança que a política é uma luta simbólica daqueles atores que querem monopolizar a fala pública ou, pelo menos, fazer triunfar sua visão de mundo, impondo-a como a mais justa e verdadeira a um grande número de pessoas que são economicamente e, sobretudo, culturalmente despojadas.

Para Champagne, “as sondagens dizem mais sobre o inconsciente político de seus organizadores que sobre as enquetes, e longe de lançar um olhar científico, que pudesse dizer desmistificante e desmistificador, sobre a ‘opinião pública’ elas contribuem para reforçar as crenças” (Champagne, 1998:36).

2.2.3 As Pesquisas de Opinião Pública na Política Brasileira

A relação entre as pesquisas de opinião e o campo político tem se tornado tão intensa que, mais do que uma técnica de conhecimento da opinião pública, as próprias pesquisas passaram a desempenhar uma função política. À medida que as pesquisas são compreendidas como “espelhos” da vontade popular, verdadeiros oráculos da opinião pública, pode-se pressupor a atuação das pesquisas enquanto forma de comunicação que liga a sociedade e seus líderes. Neste sentido, Crossen (1996:106) apresenta o argumento de George Gallup, no início do século, para quem as pesquisas eram a própria “democracia em ação”.

O questionamento às colocações de Gallup evidenciam, no entanto, a fragilidade deste tipo de concepção, pois demonstra a lógica que permeia a inserção das pesquisas na política e em suas subáreas, como o processo eleitoral, um dos campos mais sensíveis a utilização das pesquisas. Michel Thiollent (1986:19), analisando este aspecto, apresenta dois níveis de inserção das pesquisas de opinião durante as eleições. O primeiro nível é o assessoramento pessoal dos candidatos ou partidos políticos. Estas pesquisas têm o objetivo de sintonizar as expectativas do eleitorado ou determinado segmento e o marketing político pessoal ou partidário. Desta forma, reformula-se determinada postura do candidato, intensifica-se os pontos positivos que foram identificados, redirecionam-se estratégias, ampliam-se programas de governo. Enfim, são as pesquisas que balizam todo o desenvolvimento da campanha política.

O segundo nível refere-se ao funcionamento da própria campanha eleitoral como um todo. Neste sentido, as pesquisas de opinião periodicamente divulgadas pelos meios de comunicação no período pré-eleitoral atuam como fonte de informação e propaganda. A utilização dos resultados das pesquisas podem ser utilizados tanto para influenciar as opiniões dos eleitores quanto para direcionar a captação de recursos.

No Brasil, a adoção das pesquisas de opinião durante as campanhas eleitorais é relativamente recente. No entanto, sua adoção nas últimas décadas

tem sido tão intensa e seu grau de evolução tão rápido que, neste campo, o Brasil pode ser comparado aos países mais desenvolvidos e com mais tradição na área. Nos últimos pleitos, muitos analistas políticos chegaram a falar em uma verdadeira “mania das pesquisas” no cenário político-eleitoral.

A inserção tardia das pesquisas na política brasileira se deve às próprias características do modo de fazer política adotado no País. Após a instituição do sistema republicano em 1889, era de se esperar um acréscimo na participação da população, ou pelo menos um maior reconhecimento da vontade do povo nas questões políticas. Contudo, o mecanismo político adotado durante a República Velha afastava totalmente a população da arena pública. As fraudes recorrentes durante as eleições, o revezamento da “Política Café-com-Leite” e a imposição dos currais eleitorais demonstravam o descaso dos governantes para com a população e, conseqüentemente, para com a opinião pública. Segundo Silvana Gontijo (1996:14), não eram somente os políticos que desdenhavam o povo. Nesta fase, os patrões e até mesmo os intelectuais não se preocupavam com a realidade social brasileira. Somente com o movimento modernista de 1922 é que os artistas e intelectuais abandonaram os antigos valores europeus e passaram a adotar o regionalismo como forma de recriação da identidade nacional, voltando-se para o povo brasileiro.

A Revolução de 30, que impôs o final da República Velha, foi o primeiro momento em que o povo brasileiro se manifestou abertamente nas ruas. O governo de Getúlio Vargas iniciou uma nova etapa na política brasileira e, embora o enfoque no povo e na opinião do povo tenha sido a tônica do período de Vargas, o objetivo claro era da manipulação e controle da opinião. Ao comentar este período, Lauro Barreto (1997:7) expressa: “por mais paradoxal que possa parecer, foi exatamente durante a ditadura de Vargas que se passou a dar mais atenção à opinião pública, principalmente com o objetivo de moldá-la aos interesses dos detentores do poder”.

De acordo com o ideário dos teóricos do Estado Novo, o regime totalitário era um consenso da opinião nacional. O Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) desempenhou papel fundamental de legitimação do governo e controle da opinião. A ação do DIP se estendia por duas frentes: o patrocínio e incentivo de produções culturais que reforçavam o espírito do populismo nacionalista de Vargas, e a censura rigorosa às vozes dissonantes. Para Gontijo (1996:25) “nunca um governo tivera tamanha consciência da importância da

propaganda política, da definição de uma linguagem estética que traduzisse seus fundamentos ideológicos e do uso sistemático das mais diferentes formas dos símbolos cívicos”.

Como durante os quinze anos de Vargas no poder praticamente não existiram eleições, as pesquisas de opinião eram absolutamente desnecessárias. Somente em 1945, com a deposição de Vargas e as eleições para Presidente da República, é que o IBOPE (Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística) realizou a primeira pesquisa eleitoral brasileira. A pesquisa foi realizada entre os eleitores de São Paulo e indicava as preferências do eleitorado a respeito dos candidatos Eduardo Gomes e Eurico Gaspar Dutra.

A utilização das pesquisas eleitorais no período democrático de 1946-64 ainda foi bastante restrita. Seu uso correspondia quase exclusivamente ao primeiro nível identificado por Michel Thiollent, pois limitava-se ao âmbito interno dos partidos e comitês dos candidatos. O principal objetivo das pesquisas era a orientação e direcionamento das campanhas políticas. Por meio dos resultados obtidos, as lideranças partidárias e os candidatos tomavam ciência do desempenho das estratégias adotadas, analisavam os temas a serem discutidos e apresentados aos eleitores e conferiam o grau de fidelidade dos apoios recebidos durante a campanha.

A atuação incipiente das pesquisas nesta fase se deve também ao baixo número de institutos disponíveis no mercado brasileiro. As poucas empresas de pesquisa concentravam-se no eixo Rio-São Paulo, fato que elevava muito os custos de realização de pesquisas fora destas áreas, e restringia seu uso a poucos partidos e candidatos.

Este aspecto agravava-se ainda mais pela inexistência de um profissional bastante influente nos dias de hoje, o especialista em marketing político. O baixo grau de profissionalização das campanhas políticas dispensava o uso das pesquisas como balizadoras da campanha. O político tradicional confiava muito mais no seu feeling do que nos resultados das pesquisas. Este tipo de político estava acostumado ao contato direto com o eleitor, ou seja, o corpo-a-corpo da campanha. Para ele bastavam as opiniões expressas durante o desenvolvimento do processo eleitoral.

Para Barreto (1997:15), “da redemocratização de 1946 ao golpe militar de 1964, as pesquisas eleitorais tiveram apenas um papel secundário e visivelmente restrito, ficando reduzidas ao consumo interno de algumas poucas candidaturas presidenciais ou ao governo de nossos principais Estados e de

um ou outro candidato a prefeito de capital ou de município de grande importância nacional ou regional, sendo certo que não foram utilizadas em relação aos pleitos proporcionais, nem mesmo nesta intensidade diminuta”.

Apesar do uso restrito durante as campanhas eleitorais, as pesquisas começaram a ser utilizadas também para confirmar a opinião da população a respeito das ações governamentais. Temas políticos, como avaliação das propostas do governo JK e expectativas a respeito do governo de Jango, já figuravam na mídia como objetos de pesquisa de opinião. No entanto, por mais que os institutos de pesquisa insistissem na “revelação” da opinião pública brasileira por meio das pesquisas, os resultados eram freqüentemente questionados, a metodologia desqualificada e seu caráter científico ridicularizado. Campanhas contra as pesquisas indagavam se as pessoas acreditavam que ao entrevistar apenas mil pessoas os institutos poderiam generalizar a opinião de milhões de brasileiros.

O golpe militar de 64 veio mudar esta situação. Paralelamente ao cerceamento político deste período, a televisão impôs-se definitivamente como principal veículo de comunicação de massa e elemento de integração nacional. Para avaliar a inserção da televisão nos vários segmentos de público, tornou-se necessário o estabelecimento de mecanismos de aferição mais confiáveis dos índices de audiência, ampliando significativamente o campo de atuação dos institutos de pesquisa de opinião.

O papel dos institutos tornou-se tão significativo que o nome do principal instituto brasileiro – o IBOPE – tornou-se sinônimo de sucesso, audiência e liderança. No campo político, a atuação das pesquisas também começaram a se impor de maneira mais incisiva. As frequentes cassações de mandatos dos políticos tradicionais pelos militares levaram ao surgimento de uma nova classe de políticos, menos identificada com os padrões tradicionais da política brasileira e mais abertos à utilização das pesquisas.

Mesmo com a supressão das eleições para os principais cargos da política nacional, as eleições legislativas e municipais começaram a adotar as pesquisas como prática corrente. De acordo com Barreto (1997:21), “a redução do universo das disputas eleitorais, limitada quase que exclusivamente às raias dos pleitos municipais, contribuiu indiretamente com o alargamento do emprego das pesquisas de opinião pública nas eleições brasileiras”. Este caráter provin-

ciano das eleições estimulou a inserção das pesquisas, principalmente para identificar as características, tendências e oscilações do eleitorado regional.

O estreitamento político do governo militar trouxe como consequência o afastamento do povo das questões políticas, retomadas de forma mais consistente somente ao término do período ditatorial. A nova democracia brasileira, iniciada em 1985, encontrou as pesquisas de opinião totalmente incorporadas à cena política nacional. Sua atuação ampliou-se de tal maneira que, atualmente, as pesquisas de opinião são realizadas imediatamente após a ocorrência de qualquer fato político relevante, independentemente dos períodos eleitorais.

A prática das pesquisas de opinião na política consolidou-se definitivamente na primeira eleição presidencial, em 1989, quando aliada ao marketing político tornou-se fator decisivo na eleição do presidente Fernando Collor de Melo. “O slogan de campanha de Collor – ‘o caçador de marajás’ – foi estruturado a partir de dados de pesquisa levantados exclusivamente para o marketing de sua campanha” (Mendes, 1991:32).

Segundo Barreto (1997:28), as pesquisas tornaram-se indispensáveis aos políticos brasileiros por três motivos principais: as pesquisas conseguem suprir, com relativa correção, a ansiedade dos candidatos a respeito de suas colocações frente à intenção de votos do eleitorado; os resultados das pesquisas podem indicar os ajustes referentes à condução da campanha de acordo com a opinião pública; e também justificam, dependendo do resultado, novas contribuições financeiras e políticas aos candidatos.

O grande questionamento que coloca-se ao uso político das pesquisas a cada nova eleição no Brasil, no entanto, não refere-se a este uso “interno” das pesquisas, mas sim ao segundo nível de inserção definido por Thiollent, o uso informativo e propagandístico dos resultados pelos meios de comunicação. Ao invés de apresentar plataformas políticas e discutir temas de relevância para a sociedade, a mídia investe tempo, espaço e recursos financeiros na apresentação cada vez mais sofisticada de gráficos e resultados das pesquisas de intenção de votos. Este procedimento, embora desperte a crítica de várias lideranças nacionais, esteve incorporado à prática das pesquisas na última década. A este respeito, durante as eleições de 1994, o então Senador José Serra já escrevia: “Isto, aliás, estimula a que o eleitor caia na armadilha de substituir seu direito de informar-se sobre os candidatos, e seu dever de avaliá-los, por uma espécie de jogo de adivinhação para descobrir o candidato que tende a

ganhar e que, simplesmente por isso, receberia seu voto. Tal uso distorcido das pesquisas desvirtua o processo eleitoral” (Barreto, 1997:26).

Trata-se da crença dos eleitores no resultado das pesquisas. É o chamado voto maria-vai-com-as-outras. Apoiada na aura científica das pesquisas, os resultados amplamente divulgados atuam como fonte de informação, principalmente para os indecisos que decidem sua opção na reta final da campanha e para quem não vale a pena “gastar” o voto com candidato que vai perder. Neste sentido, simbolicamente as pesquisas chegam a substituir a própria realização das eleições. Distorção fundamental do processo político.

Um dos principais equívocos relacionados ao resultado das pesquisas, atualmente, é sua capacidade de formar opiniões. Segundo Cynthia Crossen (1996:107), “enquanto as pesquisas capturam meramente um momento, as decisões tomadas pelas pessoas que se baseiam nelas podem durar décadas”. Neste sentido, mais do que registrar opiniões, as pesquisas têm atuado como elemento fundamental na formação da opinião.

Em estudo sobre a capacidade de influência das pesquisas sobre a opinião das pessoas, Crossen (1996:35) descobriu que as referências a estudos científicos, pesquisas políticas e pesquisas de consumidor fazem com que as pessoas confiem mais na informação: “86% disseram que referência a pesquisas científicas em uma narrativa aumentaram a credibilidade dela, de alguma forma ou em grande parte; 82% disseram que estatísticas aumentam a credibilidade da narrativa”. No Brasil, em 1990, o Instituto Datafolha fez uma avaliação sobre a credibilidade dos principais institutos de pesquisa brasileiros e apurou que mais da metade dos paulistanos confiavam nos institutos (Mendes, 1991:29).

Esta crença nos números e na “cientificidade” das pesquisas tornam os resultados obtidos mais atraentes e significativos para os governos e políticos, que precisam da aprovação popular para se legitimarem no poder. Desta forma, as pesquisas de opinião confirmam seu status de representantes “quase” fiéis da própria opinião pública. Esta foi a forma contemporânea de materializar um conceito ainda muito discutido e efêmero por natureza.

A democracia atual, embalada por disputas simbólicas, estimula a existência de uma esfera pública conduzida pelos grandes veículos de comunicação para explicitar sua visão do mundo. Neste espaço são forjadas as lutas de poder,

sempre amparadas e legitimadas pela expressão concreta da opinião pública obtida por meio das pesquisas.

A existência social de uma esfera pública para a apresentação, discussão e resolução das questões de interesse público, bem como a elaboração de uma vontade coletiva expressa por meio da opinião pública, são elementos imprescindíveis para a lógica democrática contemporânea. Se as disputas políticas acontecem no terreno simbólico do convencimento e a vitória se dá em termos da obtenção do consentimento, é a esfera pública o *locus natural* do jogo político.

Estes aspectos, no entanto, distantes do ideário democrático evocado durante as revoluções liberais, apenas revelam a prática atual do exercício do poder. Comprometidos em suas estruturas, os conceitos de esfera pública, permeados pela atuação dos meios de comunicação de massa e de opinião pública, materializados pelos resultados das pesquisas de opinião, apenas têm colaborado para a regulação das sociedades atuais, representando um novo modo específico de atuação dos governos. Quanto à democracia, isto já é uma outra discussão.

CAPÍTULO 3

COMUNICAÇÃO E POLÍTICA: DUAS ARENAS QUE SE INTER-RELACIONAM

Considerando as colocações a respeito da natureza simbólica das disputas que permeiam o campo político, a comunicação e, em especial, a comunicação política, vão desempenhar um papel fundamental na sociedade contemporânea enquanto mecanismo de expressão pública das idéias políticas, tanto dos governos quanto da sociedade civil. De acordo com Patrick Champagne (1998:21), “na medida em que tal luta [política] se trava com palavras destinadas a fazer crer ou fazer ver, a história do espaço político consiste, em grande parte, em analisar as diversas formas assumidas por esse poder simbólico muito particular e sua progressiva autonomização”.

Este capítulo, de acordo com tal perspectiva, buscará elementos que possibilitem maior compreensão da comunicação política, área específica de inserção do presente estudo. Por meio da análise das várias formas de atuação da comunicação política na esfera pública, pretende-se estabelecer o modo de funcionamento deste campo e quais suas implicações para a relação específica entre o Congresso Nacional e a opinião pública brasileira.

Entendendo a comunicação a partir de seus efeitos cumulativos de longo prazo, buscou-se como referencial a abordagem da hipótese da espiral do silêncio, que analisa a capacidade de imposição das opiniões veiculadas pelos meios de comunicação, a respeito de determinados temas, sobre as demais opiniões da sociedade.

3.1 Comunicação: O Espaço Político Contemporâneo

A comunicação de massa ou mediática, enquanto fenômeno social, configurou-se em um dos mais importantes acontecimentos do século XX. Por meio dela tradicionais barreiras de acesso e disseminação da informação foram superadas, e com isso novos mecanismos de sociabilidade e relacionamentos se desenvolveram. O processo de mudança é tão grande que Albino Rubim (1992:3), analisando o impacto da comunicação mediática nas sociedades contemporâneas, chega a afirmar que “a comunicação, por sua aparente imediatez, sua instantaneidade e simultaneidade reinventa vivências, altera percepções, sensibilidades e processos cognitivos”.

Outra característica da comunicação atual é sua onipresença em todas as áreas da sociedade. Se antes a comunicação se restringia a segmentos determinados como, por exemplo, o campo do comércio e das trocas, atualmente ela está presente em todos os níveis da sociedade, inclusive no político. No entanto, mais do que um aparato tecnológico de transmissão de informações, o uso dos meios de comunicação de massa, segundo John Thompson (1998:13), “implica na criação de novas formas de ação e de interação no mundo social, novos tipos de relações sociais e novas maneiras de relacionamento do indivíduo com os outros e consigo mesmo”.

Tradicionalmente, a comunicação vinha sendo compreendida como um elemento que, embora pertencesse ao campo social, possuía um papel complementar ao processo de configuração do próprio social, que já se apresentava (pré)concebido por outras determinantes, segundo Rubim (1992:4). Este modo de compreender a comunicação expressou-se basicamente por meio de duas correntes de pensamento que tornaram-se predominantes na área: a Escola Americana – que analisava a influência dos meios de comunicação de massa sobre o público a partir de fortes elementos empíricos e objetivos cognitivos inerentes à comunicação de massa; e a Escola Européia – que, influenciada pela Teoria Crítica, buscava as relações existentes entre o sistema social e os meios de comunicação de massa, analisando as determinantes estruturais de tal pensamento.

No entanto, esta distinção formal entre as duas Escolas, dicotômicas em suas análises mas uníssonas em seus pressupostos, tendem a ser superadas atualmente em favor de uma compreensão mais ampla do campo da comunicação. Mauro Wolf (1987:12) percebe principalmente três fatores determinantes no processo de aproximação entre as tendências americana e européia:

- A imposição da abordagem sociológica como fundamental para os estudos sobre os meios de comunicação de massa, encarando estes meios como parte constitutiva da própria lógica das sociedades de massa.
- O reconhecimento da necessidade de um estudo multidisciplinar, de acordo com o quadro sociológico do objeto, pois ele deve ser analisado nos seus diferentes aspectos como: forma de transmissão, conteúdo, produção etc.
- A mudança da perspectiva temporal das pesquisas, com estudos que se dediquem mais aos efeitos de longo prazo do que pesquisas sobre efeitos imediatos que procuram identificar causas próximas.

Estas mudanças de perspectiva visam superar as divergências e explicar com mais clareza e unidade fenômenos até então fragmentados pelas pesquisas da área. A proposta de um novo paradigma se contrapõe à antiga forma de encarar a comunicação e os meios de comunicação de massa. Questões como os efeitos dos meios de comunicação e a forma como estes constroem a imagem da realidade social estão na base desta nova proposta.

A percepção dos efeitos causados pela comunicação de massa deslocam-se de uma perspectiva de curto prazo, chamada “efeitos limitados”, onde parte-se da suposição de que “um sistema de comunicação onipotente influi na vontade de receptores indefesos e isolados em seu aspecto social” (Kunczik, 1997:289) e passa para a perspectiva de longo prazo, com “efeitos cumulativos”.

A mudança no enfoque das pesquisas traduz esta nova proposta, redirecionando os estudos para abordagens globais do sistema de comunicação ao invés de casos singulares, como as campanhas de comunicação, a preferência por novas metodologias que vão além das entrevistas com os receptores e, principalmente, o deslocamento das observações e análises sobre as mudanças de opinião e atitude em direção ao processo de construção da realidade social de cada indivíduo.

O caráter processual da comunicação passa a ser reforçado à medida que as análises referem-se a processos comunicativos já ocorridos anteriormente ou atuais, valorizando o efeito da comunicação sobre “os sistemas de conhe-

cimento que o indivíduo assume e estrutura de uma forma estável, devido ao consumo que faz das comunicações de massa” (Wolf, 1987:124).

As mudanças propostas a partir deste redirecionamento das pesquisas implicam também em uma nova abordagem para o modelo comunicativo, que deixa de ser encarado a partir da transmissão ótima das mensagens (modelo transmissivo) e passa a ser encarado a partir de um modelo centrado no processo de significação, que engloba a formação e transformação do que se compreende por realidade, a organização dos elementos que compõem esta percepção e o direcionamento de opiniões e crenças.

A importância do estudo dos efeitos vincula-se a análises de como aspectos implícitos na comunicação se refletem sobre o “patrimônio cognitivo dos destinatários”, ou seja, como afetam seus sistemas de conhecimento. De um lado a ação dos meios de comunicação de massa, de outro o conjunto de conhecimentos que os indivíduos têm formado a respeito da realidade social por eles vivenciada. Para Elisabeth Noelle-Neumann, citada por Wolf (1987:127), esta relação está permeada por três características: a acumulação, a consonância e a onipresença dos meios de comunicação.

- Acumulação – os meios de comunicação têm capacidade para criar e manter um tema em destaque devido a sua própria lógica de cobertura informativa.
- Consonância – as mensagens têm muitas semelhanças devido às semelhanças em seus processos de produção.
- Onipresença – a informação que se torna pública pelos meios de comunicação tem uma especificidade: “é do conhecimento público que esse saber é publicamente conhecido”.

Estas características colaboram decisivamente para o reposicionamento a respeito do papel e da lógica inerentes ao campo da comunicação. Novas propostas teóricas e metodológicas desenvolveram-se a partir deste novo posicionamento a respeito da comunicação de massa, que torna-se mais uma dimensão da própria sociabilidade contemporânea.

Esta nova postura da comunicação mediática estende-se também ao campo da política, provocando vários pontos de conexão e interdependência entre as duas áreas. Rubim (1992), ao analisar as relações existentes entre comunicação e política, destaca aspectos fundamentais que caracterizam e condicionam

este relacionamento a partir de mudanças ocorridas tanto no interior do campo da comunicação quanto da política.

A política contemporânea, caracterizada por uma maior extensividade dos direitos individuais, ampliação de sua área de abrangência e predomínio da realização enquanto hegemonia, passou a ser exercida radicalmente enquanto atividade pública. Instituições políticas tradicionais como Estado, parlamento e partidos políticos não são mais suficientes para publicizar (tornar públicas) as ações e idéias políticas, como ocorria há tempos. Atualmente a política ancorada na esfera pública necessita da mediação da comunicação para se realizar plenamente. Neste sentido, Venício A. de Lima (1998:213) compreende que, atualmente, “mesmo que os contatos diretos entre candidatos e eleitores não tenham desaparecido, a maioria das atividades que tinham nos partidos, nas ligações partidárias e nas outras organizações políticas sua principal base de articulação, agora é realizada por meio e mediante os mídia”.

Os efeitos desta nova lógica traz implicações para o campo político, que deixa de controlar isoladamente sua própria realização. De acordo com Rubim (1992:16), “a complexidade da sociabilidade atual e o desenvolvimento da comunicação mediática, portadora do virtual monopólio da construção da dimensão pública da atualidade, subtraem da política o controle e o poder de realizar-se como coisa pública”. Cada vez mais a comunicação age enquanto ator e instituição política.

Outro aspecto importante na política é a disputa pelo predomínio de uma determinada visão do real. Neste cenário, o jornalismo surge como campo interpretativo da atualidade e *locus* especial do confronto político. Ao reconstruir diariamente a realidade e exercitar o embate da luta política pela hegemonia de um determinado ponto de vista, o jornalismo realiza seu papel perante a ação política.

Neste sentido, a atuação da comunicação vem sendo sucessivamente ampliada, pois a própria construção da realidade encontra-se mediatizada. Se antigamente a realidade era resultante, em grande parte, de experiências vivenciadas pessoalmente, hoje esta realidade, mediada instantaneamente pela comunicação, institui uma espécie de vivência à distância. Acontecimentos distantes e estranhos ao espaço sociogeográfico individual passam a ser

assimilados enquanto realizações próprias, resultando em um novo modo de inserção do homem no mundo.

Segundo Rubim (1992:21), ao analisar esta característica da comunicação deve-se considerar o “efeito de realidade” provocado pela mídia. Este efeito é gerado pela comunicação a partir do momento em que, ao relatar um determinado fato, o próprio relato é um ato de construção discursiva e, como tal, permite variações estilísticas que se aproximam da literatura e das artes. Normalmente estas aproximações estilísticas tendem a obscurecer o caráter mediado desta comunicação. Para Rubim, ainda, o “efeito de realidade” é provocado pelas características próprias e intrínsecas da relação entre a comunicação mediática e o processo de socialização no mundo moderno: “a conjugação da complexidade da sociabilidade atual e o quase monopólio da atividade de publicizar potencializa este simples ato, dando-lhe poder de, ao publicizar, quase conferir simultaneamente existência social ao tornado público e de, no limite, com seu silêncio, impossibilitar a existência social”.

A comunicação tem se apresentado também como componente fundamental para a configuração e manutenção do imaginário da sociedade contemporânea. Tradicionalmente o imaginário social era resultado de uma lenta elaboração consolidado em figuras míticas. Hoje a velocidade da comunicação imprime seu ritmo ao imaginário social que tem uma grande capacidade de reciclagem. No entanto, mesmo com toda esta rapidez, o imaginário da sociedade ainda é elemento fundamental para a produção de “imagens sociais”. Em relação à política, a remissão ao imaginário da sociedade normalmente amplia a vigência e efetividade política de uma imagem social.

Apesar de todas estas conexões entre a comunicação e a política, a questão que se coloca como premente é a de como analisar estas duas áreas sem que, necessariamente, uma tenha que se submeter a outra. Ou seja, mesmo considerando o caráter mediático da sociedade contemporânea, preservar o campo político e sua lógica própria. Mesmo sem a pretensão de esgotar todas as possibilidades de respostas à problemática levantada, Rubim (1994:48) aponta três aspectos que devem ser considerados ao se pensar a política em sua relação com a comunicação.

Inicialmente, as análises de conjuntura devem começar a privilegiar também aspectos relativos ao cenário construído pela mídia, que abrangem imaginário e valores da sociedade, e não apenas aspectos políticos e econômicos.

Para Rubim, ainda, “a política deve ser pensada como obrigatoriamente incorporando a comunicação como momento indispensável de sua realização e não como mera divulgação de fato político, entendido como totalidade pronta e acabada, onde e quando a política já se realizou em sua inteireza e plenitude”. A publicização de um fato político não pode ser entendida como algo exterior, ela faz parte do fato, torna-se mesmo constitutiva dele no momento em que efetiva sua existência social e política. A construção de um fato político, desta maneira, pressupõe elementos que viabilizem seu trânsito junto a dimensão pública da sociedade configurada pela comunicação mediática.

Finalmente, a política deve procurar incorporar elementos da “gramática” ou linguagem da mídia para facilitar seu acesso e permanência no ambiente da comunicação. Desta forma pode compreender-se, como Rubim (1994:50), que “a política só se realiza plenamente na contemporaneidade se, e somente se, torna-se efetivamente pública. Os acontecimentos para realizar sua dimensão política devem reter o poder de se publicizar, de se impor (politicamente) à mídia, enfim de frequentar a dimensão pública, engendrada pela mídia, através da qual as pessoas vivem e constroem a realidade”.

A interrelação entre a política e a comunicação é tão grande que já configurou um subcampo dentro da área de comunicação: trata-se da Comunicação Política. Embora recente, a preocupação e delimitação desta nova área de pesquisa e de estudos na comunicação tem se mostrado bastante fértil, e apresentado um intenso caráter multidisciplinar, com expressivas colaborações de áreas como as ciências políticas, semiologia, retórica e antropologia.

Para identificar o desenvolvimento dos estudos referentes à comunicação política, Heloiza Matos (1994) apresenta uma agenda temática relacionada aos estudos desta área. Segundo a autora, as primeiras pesquisas sobre a comunicação política aconteceram nos Estados Unidos, e o enfoque principal se dirigia aos estudos a respeito do comportamento das audiências influenciadas pela propaganda, formação da opinião e capacidade da mídia em promover o consenso e amenizar o dissenso. Já na Europa, os estudos de comunicação política foram marcados pela especificidade de cada país, como França, Inglaterra, Alemanha e Itália, que refletiram nas diferenças de perspectivas teóricas adotadas, a exemplo das abordagens

marxistas, funcionalistas pluralistas, além da abordagem dos aspectos culturais da mídia.

Atualmente mais próximas, as duas correntes buscam uma compreensão mais ampliada do papel da comunicação e das mídias no processo político. Para Matos (1994:17), nos estudos americanos “a antiga fórmula de centralidade política das comunicações foi substituída por uma proposta de centralização das comunicações na atividade política”, indicando uma tendência em considerar que a dinâmica do sistema político é cada vez mais determinada pela mídia.

Ao analisar cerca de 600 trabalhos publicados nos Estados Unidos sobre comunicação política na década de 80, Anne Johnston (1990) chega a identificar quais as principais tendências de pesquisa na área:

- Comunicação Eleitoral – analisa a influência da cobertura da mídia nas campanhas políticas. Esta é uma das principais correntes de pesquisa e refere-se principalmente aos estudos a respeito das publicidades e debates políticos.
- Comunicação política e notícia – analisa as formas de construção da realidade política pelos noticiários. Refere-se aos estudos sobre a relação entre a mídia e o Presidente, o Congresso, grupos políticos (como grupos terroristas), pesquisas sobre as charges políticas e editoriais, relação entre o noticiário político e a votação, cobertura de assuntos internacionais, e relação entre o governo e a mídia.
- Retórica política – analisa como as realidades são construídas pelo uso político de estratégias retóricas. Abrange estudos sobre linguagem política e retórica da mídia.
- Atitudes políticas, comportamento e informação – analisa o processo e a interação entre informação política e conhecimento e o desenvolvimento de crenças políticas, atitudes e o processo de tomada de decisão. Engloba pesquisas sobre o uso da mídia, socialização política e participação, aspectos relativos ao processamento e busca de informações políticas, além de análises da imagem dos candidatos.

A proposta européia, mesmo mantendo a diversidade de temas e abordagens na pesquisa em comunicação política, de acordo com Matos (1994:20) segue uma agenda temática que envolve questões de cidadania, organização política, diversidade cultural, desenvolvimento tecnológico da mídia e o uso da informação como recurso social.

No Brasil, os estudos a respeito da comunicação política são introduzidos a partir da década de 70. Em trabalho sobre o desenvolvimento das pesquisas de comunicação política no País, Rubim e Azevedo (1998:189) concluem que a emergência de estudos nesta área guarda uma íntima relação com a situação político-econômica brasileira. Ao mesmo tempo em que os governos militares se beneficiaram do ambiente comunicacional da época, principalmente da consolidação da televisão, impediram outras formas de relacionamento entre a comunicação e a política, como se estivessem em campos separados.

O processo de redemocratização vivenciado a partir da metade da década de 80 trouxe de volta a possibilidade da política se realizar livremente na sociedade, inclusive por meio da comunicação. Em paralelo, pode-se observar um significativo crescimento dos estudos dedicados à compreensão deste novo relacionamento, principalmente a partir dos embates eleitorais.

De acordo com a retrospectiva de Rubim e Azevedo (1998), a década de 70 introduziu a temática da comunicação política no Brasil, mas de maneira ainda incipiente. Só na década de 80 é que este tema foi definitivamente inserido na agenda das pesquisas de comunicação. Na primeira metade dos anos 80, percebe-se uma grande preocupação com o papel das mídias enquanto aparelhos de luta política e ideológica, e com a relação mídia/regimes políticos autoritários. O final da ditadura trouxe temáticas ligadas à compreensão da relação mídia e política, agora já a partir da perspectiva de um novo cenário social e político, no qual a comunicação apresenta-se como um de seus elementos constitutivos.

A eleição presidencial de 1989, no entanto, constitui o principal marco das pesquisas de comunicação política no Brasil. Segundo Rubim e Azevedo (1998:192), “pode-se afirmar que este acontecimento eleitoral, ao fazer emergir em toda sua potência estas novas conexões entre mídia e política, começa verdadeiramente a conformar um campo de estudos sobre comunicação e política no país, perspassado por olhares sintonzados com esta nova circunstância de sociabilidade acentuadamente midiaticizada”.

Desta forma, a década de 90 consolida definitivamente a comunicação política enquanto agenda de pesquisa e subárea do conhecimento. A relativa constância de episódios políticos como o impedimento do presidente

Collor e eleições regulares a cada dois anos propiciam insumo suficiente para tais estudos. Apesar de se notar um grande enfoque em relação aos estudos eleitorais, Rubim e Azevedo (1998:201) chegam a identificar uma agenda temática da comunicação política no Brasil que abriga sete grandes áreas:

1. Comportamento eleitoral e mídias: Estudos relativos às análises do impacto das mídias no comportamento eleitoral da sociedade, a partir da propaganda política, formação da agenda pública, influência dos meios de comunicação, etc;
2. Discursos políticos mediatizados: Relativo aos estudos sobre os atos de fala política;
3. “Estudos produtivos da mídia”: Agrupam os vários estudos sobre a gênese, estruturação, funcionamento e lógica operativa das várias mídias impressas, eletrônicas ou digitais;
4. Ética, política e mídia: Estudos que buscam as interfaces entre as questões éticas, políticas e de comunicação. Os autores identificaram a necessidade de maior intensificação de análises neste campo;
5. Mídia e reconfiguração do espaço público: Análises relativas ao funcionamento da dimensão pública da sociedade e a política;
6. Sociabilidade contemporânea, mídia e política: Estudos que buscam compreender as reconfigurações, tensões e impasses que têm caracterizado a atuação da política e da comunicação na sociedade mediática;
7. Políticas públicas de comunicação: Análises a respeito da regulamentação governamental à comunicação e seu impacto para a formação do mercado nacional ou regional de comunicação.

Embora esta agenda temática se mostre bastante ampla e diversificada, demonstrando a crescente consolidação deste campo de estudo para o contínuo desenvolvimento das pesquisas em comunicação política no Brasil, os autores apontam, entre outros aspectos, a necessidade de ampliação da quantidade de estudos dedicados ao tema, bem como maior convergência dos modelos teórico-metodológicos adotados, além de maior intercâmbio entre os pesquisadores brasileiros.

De acordo com a agenda de temas elencada por Rubim e Azevedo, pode afirmar-se que o presente estudo insere-se na área de pesquisa que compreende análises sobre o funcionamento da dimensão pública da sociedade e da política, ou seja, “mídia e reconfiguração do espaço público”. Considerando que uma das propostas deste trabalho é compre-

ender a relação que se estabelece entre a opinião pública e o Congresso Nacional por meio da mídia impressa, o estudo assume que o “diálogo” entre estes dois atores vai acontecer na esfera pública, e que a publicização de ambos necessita da comunicação mediática para concretizar-se na sociedade contemporânea.

3.2 A Perspectiva da Opinião Pública na Comunicação Política: A Hipótese da Espiral do Silêncio

Segundo Anne Johnston (1990:350), um dos maiores desafios das pesquisas em comunicação política é compreender como “por meio de discursos isolados, mensagens fragmentadas em várias mídias ou até campanhas inteiras, as realidades políticas são constituídas, negociadas e renegociadas por e para seus participantes – políticos, profissionais de mídia e público”. Neste sentido, a autora complementa que, após a realização de extensa revisão das pesquisas em comunicação política, uma das descobertas mais interessantes refere-se à diversidade de perspectivas e abordagens utilizadas a fim de compreender de maneira mais abrangente os processos que são trabalhados e negociados durante a construção das realidades políticas por meio da comunicação política.

Esta diversidade de abordagens também é expressa por Lang e Lang, em Kunczik (1997:294), quando os autores apontam quatro estratégias ou direções de investigações para a área da comunicação: o estudo da audiência, que busca identificar o efeito direto dos meios de comunicação sobre os indivíduos; a busca de correspondência, ou seja, a relação existente entre mudanças nos meios de comunicação e tendências macrossociais; o estudo dos resultados, que implica no papel dos meios de comunicação na revelação de fatos sociais importantes; e o interesse na refração, “que supõe que os meios de comunicação criam seu próprio ambiente simbólico, sua própria versão da realidade, que por sua vez contribui para a definição das situações sociais”.

Os estudos sobre os efeitos da comunicação mediática e da comunicação política como subárea, podem partir de várias perspectivas, como se pode perceber. Em seu trabalho, Kunczik (1997) analisa quatro possibili-

dades efetivas de compreensão da comunicação por meio de seus efeitos a longo prazo:

- a fixação da Agenda, ou “hipótese da agenda-setting”, que procura identificar o agendamento dos temas relevantes para a sociedade por meio da mídia;
- a defasagem de conhecimento, ou seja, o distanciamento informacional da população mais carente em relação à população de posição sócio-econômica mais elevada;
- a padronização, decorrente de um processo de aculturação, ou seja, a população passa a assumir como sua a visão de mundo das mídias;
- a Hipótese da Espiral do Silêncio, que pressupõe que os meios de comunicação podem estruturar imagens da realidade.

A partir de todas estas possibilidades de abordagens, percebe-se que o trabalho com a espiral do silêncio vai ao encontro da perspectiva de pesquisas que se interessam no processo de refração, como foi apontado por Lang e Lang, além de privilegiar o enfoque da opinião pública, um dos principais atores do processo atual de comunicação política. Esta perspectiva, que também se insere na corrente de estudos a respeito da mídia e da reconfiguração do espaço público, apontada por Rubim e Azevedo (1998), será a tônica do presente estudo sobre a opinião pública e o Congresso brasileiro.

De acordo com Kuczik (1997:332), “a suposição fundamental da hipótese da espiral do silêncio é que a opinião pública decorre da luta simbólica das pessoas que convivem em grupos a fim de chegar a juízos e consensos comuns”. Os pressupostos desta hipótese buscam elementos antropológicos para explicar o processo de integração social. Como o homem, por sua natureza, teme se tornar um ser isolado, desprezado, ridicularizado, ele tende a concordar com as opiniões aceitas pela maioria de seus pares. Desta forma, a sociedade premiaria o conformismo e rejeitaria as transgressões aos consensos.

A Hipótese da Espiral do Silêncio foi concebida pela estudiosa da comunicação de massa alemã Elisabeth Noelle-Neumann na década de 80, para explicar como a opinião veiculada nos meios de comunicação a respeito de determinados temas consegue se impor às demais opiniões na sociedade. Para tanto, sua criadora buscou apoio conceitual em várias áreas do conhecimento, principalmente na psicologia social e nas ciências políticas.

Como já foi afirmado por Kunczik, uma das principais propulsoras desta hipótese, segundo Noelle-Neumman (1995:23), é a noção do medo do isolamento social: “parece que el miedo al aislamiento es la fuerza que pone en marcha la espiral del silencio”. Este medo refere-se ao medo que os agentes sociais têm de se manter isolados do restante da sociedade em seus comportamentos, atitudes e opiniões.

A partir da percepção da opinião dominante, em geral imposta pelos meios de comunicação, os agentes sociais tendem a aproximação com esta opinião ou então ao silêncio. Para Clóvis de Barros (1995:208), “há uma tendência ao silêncio quando o indivíduo, por medo de isolamento, não expressa sua opinião quando ela é minoritária”.

Ao relatar uma série de pesquisas realizadas para validar sua Hipótese, Noelle-Neumman (1995:27-58) descreve os mecanismos utilizados para comprovar a percepção do clima da opinião, como os testes realizados sobre opinião futura das pessoas e a capacidade de sustentação de uma idéia em público, analisada pela autora por meio do “Teste do Trem”, que consiste na avaliação da capacidade de grupos distintos sustentarem posições opostas quando precisam defender seus pontos de vista em público. As conclusões demonstram que há pessoas com muita facilidade para apreender o clima da opinião dominante, grupos que possuem habilidades especiais para dominar a atenção pública e outros que se deixam silenciar.

Outros estudos realizados pela autora (1995:63) demonstram ser o medo do isolamento a causa principal do silenciamento de opiniões opostas às dominantes. Para ela, “nuestra naturaleza social nos hace temer la separación y el aislamiento de los demás y desear ser respetados y queridos por ellos. Com toda probabilidad, esta tendencia contribuye considerablemente al éxito de la vida social”.

O modelo de espiral formulado por Noelle-Neumman vai ao encontro da perspectiva cíclica e progressiva da tendência ao silêncio, comentada por Barros (1995:208). Quanto mais uma opinião for considerada dominante em um dado universo social, maior é a tendência de que as opiniões contrárias não sejam manifestas, o que faz com que a opinião, que já era dominante, se fortaleça ainda mais. As opiniões discordantes que insistirem em se expressar deverão, neste ambiente, suportar o ônus social de suas posições que, tendencialmente, levariam ao isolamento.

As opiniões dos meios de comunicação de massa geralmente se apresentam para a sociedade como opiniões dominantes. Para o receptor este fato leva a duas possibilidades:

- a opinião do receptor é semelhante à opinião que tem predominado – a colocação desta opinião como dominante fortalece o ponto de vista do receptor;
- a opinião do receptor é contrária à opinião dominante – ou o receptor tende ao silêncio, para não ser discriminado, ou tende a mudar sua opinião para ingressar no grupo de opinião dominante.

Para Barros (1995:209), uma das condições para a produção do efeito da espiral do silêncio é a consonância temática entre os vários meios de comunicação: “essa consonância tendencial não só dá ao conjunto dos produtos informativos, e indiretamente a cada informação mediatizada em separado, uma maior e menor aparência de objetividade, como também permite aos meios canalizar um só fluxo de opinião, impondo-se como dominante”.

Em resumo, a verificação da existência da hipótese da espiral do silêncio baseia-se em três fatores principais:

- a imposição de uma opinião dominante, que representa uma seleção de temas e abordagens específicas;
- a percepção de qual é a opinião dominante e qual sua tendência para que ela possa ser comparada com as opiniões individuais;
- o medo do isolamento por parte dos grupos que não compartilhem desta opinião.

A aplicação desses pressupostos à comunicação política possibilita uma maior compreensão a respeito da formação da opinião pública sobre temas políticos que surgem na esfera pública. Considerando o papel da comunicação mediática enquanto estruturadora da realidade social, a opinião pública teria como uma de suas principais fontes de configuração as próprias informações veiculadas na mídia.

A junção da espiral do silêncio com as características atuais da comunicação mediática de consonância, acumulação e onipresença, como já foi visto, remete mais claramente aos mecanismos disponíveis à comunicação, não só para reforçar as opiniões existentes mas também para efetuarem mudanças a partir da criação de “climas de opinião”, ou seja, a valorização de determinadas

opiniões independentemente de encontrarem correspondência na sociedade real. Neste sentido, ressalta-se a importância da mídia na formação da opinião pública.

Segundo Kunczik (1997:336), Noelle-Neumann não se refere a uma possível manipulação consciente por parte dos produtores da mídia. A própria lógica da produção da notícia cria uma cultura jornalística que pode sustentar-se independentemente da cultura real, e quando a opinião jornalística é dissonante da opinião do público cria-se um clima de dupla opinião. No Brasil, o exemplo clássico de dupla opinião ocorreu na década de 80, durante o início da campanha pelas Diretas-Já, quando a mídia tentava minimizar um movimento que já obtinha grande adesão da sociedade.

Para Noelle-Neumann (Kunczik,1997:336), “quando vemos pessoas fazendo suposições errôneas (‘ignorância pluralística’) nas atuais pesquisas de opinião, quase sempre isso resulta do teor dos meios de comunicação, de sua maneira determinada de ver as coisas”. Por estes fatores, pode-se afirmar que a hipótese da espiral do silêncio atribui aos meios de comunicação e a seus produtores uma posição central no processo político.

A perspectiva da “espiral do silêncio”, deste modo, mostrou-se adequada aos objetivos deste estudo, já que entre as nossas preocupações estão as de perceber: como as notícias veiculadas pelos meios de comunicação de massa, ao longo da 50ª Legislatura, construíram a imagem do parlamento brasileiro? Qual a abordagem preferencial dos meios de comunicação para caracterizar a ação do Congresso? Houve consonância de temas e enfoques pelos diversos veículos? Como comportou-se a opinião pública frente a esta questão? As pesquisas de opinião realizadas sobre o Congresso refletem a opinião dominante?

3.3 A Opinião Pública e o Congresso Nacional: Uma Relação Conflituosa

Em geral, a relação do povo brasileiro com as questões políticas é bastante complexa. Tradicionalmente afastada da vida política nacional, a população ainda não reconhece seu papel ativo neste processo e confirma “concepções muito arraigadas na cultura política brasileira, segundo a qual a política é algo secundário” (Moisés e Venturi, 1990:20).

Se o final do Império trouxe a perspectiva de uma nova reconfiguração do sistema político brasileiro, com a implantação da república e de um regime democrático, a prática, ao longo deste século, demonstrou que participação popular e funcionamento eficiente das instituições políticas são objetivos ainda a serem alcançados. A cultura política brasileira reflete esta apatia e descrença na política enquanto possibilidade de resolução dos problemas da sociedade.

Ao comentar as mudanças e continuidades na cultura política dos brasileiros, José Álvaro Moisés (1995:106) afirma que desde os trabalhos pioneiros, no início do século, até os mais recentes, a cultura política tem sido descrita como “um conjunto rígido de padrões políticos-culturais, dotado de forte capacidade de continuidade, combinando traços herdados das raízes ‘ibéricas’ do país – isto é, um sistema de valores autoritários, hierárquicos e plebiscitários – com componentes ‘estatistas’ e antiliberais resultantes do processo de formação do Estado”.

Esta perspectiva privilegia a relação assimétrica entre a sociedade civil e o Estado e leva a uma personalização e individualização nas relações políticas, enfraquecendo os vínculos de solidariedade com os partidos e instituições políticas como o parlamento. Desta forma, a adoção de práticas como o clientelismo, o populismo e a deferência em relação às autoridades tornaram-se correntes na prática política nacional, além do incremento de sentimentos antipartidários e anti-institucionais.

Em contrapartida, estas características têm convivido com o fortalecimento crescente dos ideais democráticos em todo o mundo, inclusive no Brasil. Muitos estudiosos apontam este aspecto como um dos mais relevantes do final deste século. Para Thompson (1998:216) “a democracia tornou-se a única idéia capaz de garantir o exercício legítimo do poder político neste século XX”. Para Moisés (1995:82) “a democracia converteu-se, no último quartel do século XX, em uma das grandes questões da época contemporânea”.

Neste sentido, a preservação dos ideais democráticos e seus princípios básicos, como o primado da lei, a observação das garantias individuais e o controle público da ação dos governos, têm se tornado ícones da resistência de vários países às investidas autoritárias e totalitárias, tão comuns no início deste século.

Contudo, este novo movimento a favor da democracia tem apresentado características que o distancia dos propósitos iniciais das democracias liberais

do século XVIII. O grande esforço atual tem recaído mais sobre a perspectiva da institucionalização formal dos procedimentos e mecanismos políticos democráticos do que na possibilidade de criação de condições igualitárias, que qualifiquem os cidadãos para atuarem ativamente na comunidade política.

A este respeito, Moisés (1995:83) argumenta que este tipo de democracia tem sido marcado “por uma distribuição desigual, não só dos bens materiais, mas também dos bens simbólicos e dos recursos de poder através dos quais enfrentam os conflitos societários básicos”. Os novos regimes convivem assim com grandes desigualdades sociais, raciais, econômicas, entre outras, que tornam-se ainda mais visíveis graças à ordem democrática. A consequência deste tipo de comportamento na visão de Moisés (1995) é a apatia e o desencanto da população para com os políticos e as instituições democráticas, chegando, em alguns casos, até a hostilidade em decorrência de distorções, como os casos de corrupção, envolvendo atores políticos que ganham maior visibilidade, até mesmo pela atuação mais independente da imprensa.

Na recente democratização brasileira estes aspectos também estão presentes e, ainda de acordo com as análises de Moisés (1995:181), “os líderes políticos da transição brasileira foram extremamente incompetentes no enfrentamento de distorções, que, ao longo da história política recente, têm sido responsáveis pelo desprestígio da atividade política e, até, de instituições fundamentais como o Congresso Nacional e os partidos políticos”.

Este viés anti-institucional tem sido a tônica de nossa cultura política, embora tenha crescido a preferência pela ordem política democrática entre os brasileiros, de acordo com pesquisas realizadas por Moisés (1995). A repercussão deste sentimento reflete diretamente no conceito que o parlamento, *locus* privilegiado do embate político nacional, goza junto à sociedade brasileira.

Algumas pesquisas de opinião, a partir da década de 80 (Anexo 5) demonstram a constante rejeição ao parlamento brasileiro. Em 1983, uma pesquisa realizada com empresários nacionais pedia para que os entrevistados relacionassem os fatores que mais influenciavam negativamente a situação brasileira daquele momento. Esta pesquisa chama a atenção porque nenhuma resposta responsabilizou o parlamento pelas dificuldades que o Brasil enfrentava. Naquele momento, no final do período de regime militar, o Congresso encontrava-se tão paralisado que, para a opinião nacional, ele não se apre-

sentava como um entrave, um obstáculo ao desenvolvimento do País, como ocorre atualmente.

No entanto, a percepção de que o Congresso não é uma instituição confiável já se encontrava extremamente incorporada à opinião pública. No ano de 1984, um outro levantamento a respeito da credibilidade das instituições nacionais apresentou o Congresso Nacional como a instituição mais desgastada do Brasil. Na época, o senador Carlos Alberto (PDS-RN) justificou esta posição pela falta de informação da sociedade a respeito do trabalho parlamentar, e pelo desinteresse dos meios de comunicação em informar a população sobre a natureza da atividade legislativa¹. O jornalista Tarcísio Holanda, ao comentar o resultado deste levantamento, argumenta que “o Congresso, o Poder Legislativo, como instituição aberta e desarmada que é, sempre esteve no alvo das baterias da opinião pública. No caso brasileiro, não podemos esquecer que as nossas instituições representativas, no modelo democrático, estiveram literalmente congeladas desde 1964 e ainda não conseguiram sair desse lento e irritante processo de resfriamento de poder”².

Contudo, mesmo após tendo se iniciado o processo de redemocratização no País, o conceito do parlamento não se modificou sensivelmente. Em 1985, o *Jornal do Brasil* e o Ibope realizaram uma pesquisa para avaliar o quanto os eleitores conheciam os parlamentares que atuavam no Congresso Nacional. A resposta foi de que mais de 60% dos entrevistados, de todas as capitais pesquisadas, não conheciam os parlamentares eleitos pelo seu Estado. O resultado demonstra o desinteresse da população pela atividade parlamentar e política.

A comparação entre os três Poderes levou o Congresso a obter uma avaliação mediana no ano de 1987. A pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha mostrou que o Legislativo foi classificado como o segundo Poder que tem maior índice de prestígio e poder, perdendo para o Executivo e ganhando do Judiciário.

As avaliações a respeito da credibilidade das instituições continuaram no ano seguinte (1988) e os índices obtidos pelo Congresso continuaram a se apresentar desfavoráveis. A partir da pergunta sobre a credibilidade dos constituintes, as respostas foram majoritariamente negativas com os maiores índices variando entre confia muito pouco e não confia nunca. O Congresso foi

1 População confia pouco nas suas instituições. 8-4-94,

2 Por que ninguém crê nos políticos? 8-4-94.

a instituição mais mal avaliada de todas as opções apresentadas na pesquisa publicada pelo *Jornal do Brasil*.

Em outra pesquisa publicada pelo *Jornal do Brasil*, ainda em 88, para 59% dos entrevistados “ser político hoje é cuidar dos próprios interesses ao invés do bem-estar do povo e da nação / é trabalhar para si próprio e para os seus / é só querer o deles, só pensar neles e não fazer serviço nenhum para o povo”³. Como a associação entre os políticos e o Congresso Nacional é muito grande, este sentimento também pode ser estendido para a instituição.

O Instituto Gallup, em 1989, realizou uma pesquisa comparativa sobre a credibilidade das instituições nacionais nos anos de 1984 e 1989. Os resultados demonstram que a credibilidade dos deputados (políticos em geral e Congresso Nacional por associação) decresceu ao longo destes cinco anos: “Assim como em 1984, os entrevistados voltaram a demonstrar este ano que os deputados são a classe que lhes inspira menos confiança”⁴.

Em 1990, Moisés e Venturi (1990) realizaram uma palestra no Senado Federal para comentar os resultados de uma pesquisa organizada pelo CEDEC/USP e o Instituto Datafolha a respeito da credibilidade das instituições e, em especial, sobre o Congresso Nacional. Os resultados negativos obtidos pelo parlamento foram explicados a partir de quatro aspectos: a existência de uma opinião que se inclina moderadamente a favor da democracia; o fato de que o povo brasileiro apresenta uma tendência majoritária participacionista; o sentimento de que a população é impedida de participar da vida pública ou influenciar as pessoas ou instituições que tomam as decisões importantes do sistema político brasileiro; e a percepção pessimista da população a respeito da democracia, ou seja, do conjunto de instituições políticas do País e, em particular, das instituições de representação.

“Embora a massa da população seja democrática e queira uma democracia com participação, ela olha, no entanto, as instituições a partir de uma ótica moral, severa, muito rigorosa”, de acordo com a interpretação de Moisés e Venturi (1990:28). Esta severidade pode ser entendida como uma resposta da população ao sentimento generalizado de que as instituições brasileiras e o Congresso Nacional funcionam mal e são ineficientes.

3 Descrença toma conta do brasileiro, revela pesquisa. 3-10-88.

4 Gallup mostra que crença nas instituições diminuiu. 21-12-89.

Ainda em 1992, outra pesquisa realizada pelo Ibope a respeito da credibilidade das instituições brasileiras reservava o último lugar para deputados e senadores, confirmando a tendência de descrença no Congresso Nacional. Mesmo com a crise institucional do Poder Executivo instaurada pelo caso Collor e seu impeachment, a credibilidade não se alterou significativamente e, logo após, as sucessivas denúncias de corrupção envolvendo o parlamento, levaram a instituição à sua consolidada posição de descrédito.

A fim de compreender este processo de descrença generalizada nas instituições políticas nacionais, Mauro Porto (1996) procurou uma relação entre essa descrença e a atuação dos meios de comunicação. Para o autor (1996:4), a modalidade de jornalismo “investigativo” e de “ataque”, desenvolvido principalmente após o caso Collor e a CPI do Orçamento, se coloca como um paradoxo: “ao mesmo tempo em que representa uma função importante da imprensa em uma democracia, tem contribuído para disseminar a desconfiança e a rejeição à política e suas instituições, colocando sérios obstáculos à legitimidade do próprio regime democrático que busca servir”.

De maneira geral, percebe-se um viés antipolítico das mídias nacionais, extrapolando o campo dos noticiários e invadindo a ficção por meio das telenovelas. A política retratada nos meios de comunicação é sempre desqualificada e remete a políticos corruptos e incapazes, produzindo generalizações negativas que invadem o imaginário dos telespectadores. Esta atitude antipolítica das mídias, segundo Porto (1996:6), se agrava ao resultar em uma atitude anti-institucional, percebida pela forma como as instituições políticas são apresentadas nos meios de comunicação.

Referindo-se especificamente ao Congresso Nacional, Porto (1996:7) destaca que o Poder Legislativo é o alvo predileto do criticismo da imprensa, e que sua cobertura jornalística “não contribui para uma avaliação adequada sobre seu funcionamento e desempenho. Além disso, essa cobertura essencialmente negativa não faz uma distinção entre o desempenho medíocre de alguns membros destas instituições e a importância das mesmas para o regime democrático”.

A atitude anti-institucional e antiparlamentar das mídias é percebida em vários momentos e, de acordo com as análises de Porto, elas partem de três vieses existentes na cobertura jornalística sobre o Congresso. Os noticiários resumem-se à cobertura do plenário, geralmente apresentado “esvaziado”, e à “política de bastidores”, fato que impede um maior esclarecimento à sociedade

sobre o processo Legislativo. O processo de seleção das notícias passa por um rigoroso controle, com a existência de “um ‘pool’ informal de jornalistas que decide o que será notícia importante no dia seguinte, fazendo com que todos os colegas se lancem na mesma direção” (Porto, 1996:11). Finalmente, a cobertura enfrenta o viés que prioriza o parlamentar que tem uma boa performance na mídia, ou seja, aqueles que têm a capacidade de resumir em poucos segundos o assunto da pauta.

Essas particularidades na cobertura são decisivas, segundo Porto (1996), para a apresentação negativa do parlamento na imprensa brasileira, que não se preocupa em distinguir o desempenho medíocre de alguns parlamentares da essência do Legislativo enquanto instituição. A grande ênfase da imprensa em relação ao Congresso tem sido “concentrar seu enfoque nos aspectos negativos e construir generalizações à Instituição como um todo” (Porto, 1996:12).

Percebendo e captando este enfoque prioritário da imprensa a respeito do Congresso Nacional, a opinião pública tem constantemente se manifestado de maneira contrária ao parlamento, como pôde se perceber pelas pesquisas de opinião pública apresentadas desde o final do regime militar. Como parte constitutiva do processo político, a mídia representa um elo decisivo na formação da opinião pública a respeito do Congresso e sua atuação parcial, como demonstrou o estudo de Porto (1996), compromete a avaliação que se expressa sobre o desempenho do Poder Legislativo e das instituições democráticas como um todo.

CAPÍTULO 4

IMAGENS QUE FORMAM CONCEITOS: O RETRATO DO CONGRESSO NACIONAL

O objetivo principal deste capítulo é apresentar as questões teórico-metodológicas que permearam a pesquisa empírica, bem como os resultados obtidos. Pertencente ao campo da comunicação política, este trabalho buscou analisar a comunicação a partir de seus efeitos cumulativos de longo prazo. Neste sentido, adotou-se como referencial a abordagem da hipótese da espiral do silêncio, que analisa a capacidade que as opiniões veiculadas pelos meios de comunicação a respeito de determinados temas têm de se impor às demais opiniões da sociedade.

Em relação à abordagem dos dados da pesquisa empírica, adotou-se a técnica da análise de conteúdo como método de investigação capaz de identificar pontos de aproximação entre as informações veiculadas pela mídia e a opinião pública a respeito do Congresso Nacional, expressa nas pesquisas de opinião.

Esta técnica foi selecionada, inicialmente, porque fornece meios para descrever o conteúdo de qualquer tipo de comunicação, mas também por apresentar-se adequada para analisar objetivamente o conteúdo das matérias publicadas sobre o Congresso Nacional em relação aos códigos e sinais adotados.

O capítulo esclarece ainda os procedimentos de coleta de dados e amostragem, a operacionalização dos conceitos, o plano de análise de conteúdo, a definição das categorias estabelecidas, além do tratamento dos dados.

4.1 O Noticiário sobre o Congresso Nacional: Proposta de Pesquisa

A realização de uma pesquisa a fim de analisar o fenômeno da opinião pública no Brasil a partir de sua relação com o Congresso Nacional, no que diz respeito aos processos de construção e percepção de imagens veiculadas pela mídia na esfera pública, é uma proposta que deve considerar várias possibilidades. Este estudo, longe de pretender esgotar todas elas, optou por um determinado enfoque, propondo a análise do tema a partir da percepção do modo de apresentação do Congresso Nacional pela mídia e sua comparação com os resultados de pesquisa de opinião a respeito do Congresso Nacional publicados por estes mesmos veículos. Mais do que reflexo da imagem projetada do parlamento pelos veículos, o resultado das pesquisas de opinião podem ser considerados como um elemento de consolidação da imagem construída.

A percepção de que as informações veiculadas não fazem distinção entre o papel do Congresso Nacional enquanto instituição política nacional, e os parlamentares, representantes eleitos pelo povo por um período determinado, foi um dos enfoques adotados pela pesquisa. Este fato faz com que haja uma correlação entre os atos de um e de outro e deixa a instituição parlamentar vulnerável à conduta pessoal dos ocupantes de mandato Legislativo, podendo, em muitos momentos, haver um enfraquecimento do papel político do Congresso devido à atuação inadequada dos parlamentares. A construção desta imagem vinculada pode ser captada pela opinião pública, que se expressa pelas pesquisas de opinião e confirma o desgaste da instituição.

Esta hipótese geral terá sua validade verificada tendo por base as notícias informativas e opinativas da área política dos jornais e revistas de maior circulação no País, bem como o resultado das pesquisas de opinião pública a respeito do Congresso Nacional publicadas pelos veículos selecionados durante o período da pesquisa. As hipóteses operacionais que permearão a pesquisa baseiam-se na perspectiva de que, a partir da vinculação entre o papel do Congresso Nacional no cenário político brasileiro e da atuação dos parlamentares reforçada pelo noticiário político, há uma fragilização da instituição legislativa perante à opinião pública. Este enfraquecimento político e institucional do Congresso Nacional leva a uma descrença na autonomia e na função do parlamento em nosso País.

A variável dependente, que irá balizar os resultados obtidos com este estudo, diz respeito ao conceito ou imagem transmitido pela mídia impressa

a respeito do Congresso Nacional. A variável independente, ou seja, aquela que irá demonstrar o processo de formação do conceito do parlamento à opinião pública, é a informação política transmitida pelo conteúdo das matérias informativas e opinativas e pelo resultado das pesquisas publicadas nos veículos selecionados.

A mensuração da variável independente se deu por meio das matérias informativas, opinativas e pelos resultados das pesquisas de opinião pública publicadas pelos veículos selecionados durante 1994 e 1998, os quatro anos relativos a 50ª Legislatura do Congresso brasileiro e que delimitam o campo de estudo.

4.1.1 A Análise de Conteúdo na Investigação Científica

Muito utilizada desde o início do século, a técnica da análise de conteúdo fornece instrumentos para descrever qualquer tipo de comunicado por meio da classificação dos sinais que ocorrem nas comunicações, de acordo com um conjunto de categorias apropriadas. Seu surgimento refletiu o desejo de buscar uma técnica que diminuísse o grau de subjetividade das interpretações realizadas até então.

Segundo Albert Kientz (1973:43), no livro *Comunicação de Massa – análise de conteúdo*, Harold Lasswell e seus associados tiveram uma atuação decisiva para a aceitação da análise de conteúdo enquanto técnica de pesquisa. Seus primeiros estudos sobre as propagandas inglesa e alemã durante a Primeira Guerra Mundial apresentaram resultados surpreendentes, verificando entre outros aspectos que os ingleses exaltaram os ideais humanitários muito mais do que os alemães. Outras pesquisas se seguiram e a técnica foi incorporada ao repertório de diversos campos de pesquisa como a Psicologia, a Ciência Política, a Sociologia e a Crítica Literária, no entanto foi na área da Comunicação que a análise de conteúdo obteve maior destaque. Roger Wimmer e Joseph Dominick (1996:169) relatam que a análise de conteúdo é uma das técnicas mais utilizadas nas pesquisas de comunicação há vários anos, por exemplo: entre 1975 e 1981, 21% de todos os trabalhos publicados no *Journal of Broadcasting and Electronic Media* utilizaram esta metodologia; e a revista *Communication Abstracts* enumerou mais de 70 trabalhos, entre 1990 e 1991.

Ao analisar esta técnica de investigação, Rodolphe Ghiglione e Benjamin Matalon (1985:15) apresentam uma série de definições que demonstram a

aplicação e abrangência da análise de conteúdo no âmbito das investigações científicas:

“A análise de conteúdo é a estatística semântica do discurso político” (Kaplan, 1943).

“A análise de conteúdo se refere a todos os procedimentos para fixar a extensão relativa que especifica referentes, atitudes ou temas contidos em uma mensagem ou documento” (Stone, 1964).

No entanto, entre estas e tantas outras definições para a análise de conteúdo, uma das mais completas foi apresentada por F. N. Kerlinger, em 1986, citado por Wimmer e Dominick (1996:170): “a análise de conteúdo é um método de estudo e análise da comunicação de forma sistemática, objetiva e quantitativa, com a finalidade de medir determinadas variáveis”.

Nesta definição percebe-se a ênfase em três conceitos que são típicos da análise de conteúdo:

- A análise de conteúdo é sistemática: uma de suas principais características é o seu caráter sistemático, tanto da amostra, ou seja, os conteúdos que serão analisados devem ser selecionados a partir de regras claras e explícitas e cada um dos elementos deve ter a mesma possibilidade de ser incluído; quanto da análise, que deve tratar da mesma forma todos os conteúdos a serem examinados a partir do mesmo critério de avaliação.
- A análise de conteúdo é objetiva: nem as variáveis de contexto ou aspectos referentes ao investigador podem interferir na análise e afetar os resultados obtidos que devem ser os mesmos, independentemente do analista. Para que isto ocorra é preciso uma definição clara dos propósitos e das regras de classificação. Este é um dos elementos mais críticos deste tipo de análise.
- A análise de conteúdo é quantitativa: esta característica tem o propósito de buscar uma representação mais precisa das mensagens analisadas, ao invés de impressões específicas dos investigadores. A quantificação pode facilitar a análise a partir de possibilidades ligadas ao campo da estatística, contudo não deve impedir outras formas de avaliação dos conteúdos, pois nem sempre a alta frequência de um elemento é o mais importante na avaliação.

Por suas características próprias, a técnica da análise de conteúdo tem sido utilizada em pesquisas com diferentes propósitos e perspectivas no campo da comunicação. Wimmer e Dominick (1996:171) apontam cinco tipos de inves-

tigações que são mais adequadas a esta técnica: descrição dos componentes de uma informação; comprovação das hipóteses sobre as características de uma mensagem; comparação do conteúdo das mídias com o “mundo real”; avaliação da imagem de grupos sociais; e estabelecimento de um ponto de partida para os estudos sobre os efeitos das mídias.

A descrição dos componentes de uma informação tem sido utilizada em muitos estudos que buscam comparações, entre épocas distintas, sobre as características principais de um determinado tipo de comunicação, com possibilidade, inclusive, de identificar mudanças no comportamento da opinião pública a respeito de temas polêmicos. A comprovação de hipóteses sobre as características de uma mensagem (outro enfoque dos estudos que adotam a análise de conteúdo) tem o objetivo de relacionar determinadas características do produtor da comunicação com a própria comunicação produzida. Assim, dadas as condições de produção específicas, espera-se que a comunicação reflita essas mesmas características.

Outras investigações privilegiam a realização de comparações do conteúdo dos meios de comunicação com o chamado “mundo real”, cujo objetivo é confrontar a imagem que se reflete nos meios de comunicação de um certo grupo, pessoa ou fenômeno com o que ocorre na realidade. Wimmer e Dominick (1996) citam que este enfoque foi adotado por DeFleur, em 1964, em um estudo de comparação entre a imagem que a televisão americana transmitia sobre o mundo do trabalho e os dados estatísticos oficiais do Censo Populacional Norte-Americano.

A análise de conteúdo se adequa, ainda, aos estudos que pretendem avaliar a imagem de grupos sociais refletida pelos meios de comunicação, a fim de compreender a evolução no trato de tais grupos ou perceber o grau de aceitação dos meios de comunicação para com grupos minoritários. E, finalmente, esta técnica tem sido muito utilizada nos estudos que procuram estabelecer um ponto de partida para análises sobre os efeitos dos meios de comunicação.

Embora a análise de conteúdo seja uma técnica bastante utilizada entre os pesquisadores do campo da comunicação, é importante ressaltar que existem limites impostos pela própria técnica. De acordo com Wimmer e Dominick (1996:174), “a análise de conteúdo por si só não permite fazer afirmações sobre o efeito das mensagens sobre sua audiência”, para este tipo de análise,

segundo os autores, é preciso realizar investigações adicionais. Isto se explica devido ao fato de que a análise de conteúdo utiliza categorias e definições adotadas por um determinado investigador, e que outro investigador pode medir os mesmos conceitos a partir de outros referenciais. Este tipo de posicionamento torna difíceis até mesmo as comparações entre estudos que utilizam a análise de conteúdo como técnica de investigação.

Um outro aspecto refere-se à abordagem excessivamente quantitativa. O que foi um mérito no passado tornou-se aos poucos o maior problema da análise de conteúdo, com a contestação de seus resultados por parte dos pesquisadores da área, já que, durante muito tempo, a quantificação limitava-se a calcular o número de vezes em que as ocorrências apareciam nas comunicações. De acordo com Kientz (1973:158), “censurou-se o fato de ter ocasionado amiúde um desperdício de tempo e de energia para obter resultados mesquinhos, de ser excessivamente rudimentar e de só conferir importância ao que é freqüente quando, por vezes, um tema raro é mais revelador; e, sobretudo, de extrair elementos de uma mensagem e contabilizá-los sem levar em conta o contexto de onde eles são extraídos; contudo o contexto pode modificar o sentido desses mesmos elementos”.

Atualmente, a importância conferida à quantificação continua sendo a principal característica da análise de conteúdo. No entanto, a introdução de métodos qualitativos tornou a técnica mais completa. Na década de 50, B. Berelson, preocupado com esta questão, introduziu elementos novos na análise de conteúdo que, posteriormente, foram desenvolvidos por Charles Osgood e chamados de análise de contingência. A perspectiva desta análise é focada no contexto, nos vínculos que existem entre as palavras, nos símbolos presentes na comunicação, e não apenas em suas frequências. “A exemplo da análise de frequência, a análise de contingência (...) decompõe e calcula as frequências, mas o que contabiliza não é a presença de elementos mas as ‘co-presenças’, as associações por proximidade espacial ou implicações lógicas” (Kietz, 1973:159).

A esse respeito, o trabalho de Scavone, Belloni e Garbayo (1975:44) a respeito da dimensão política da comunicação de massa brasileira, é um exemplo da união entre dados quantitativos e qualitativos da análise de conteúdo. Nesta pesquisa as autoras esclarecem: “utilizamos primeiramente as técnicas de análise de conteúdo, classificando as mensagens em categorias de assunto que foram posteriormente quantificadas para realizar a interpretação dos dados. Por outro lado, realizamos uma abordagem estrutural, procurando revelar os conteúdos implícitos das mensagens durante a coleta dos dados, tendo

sempre em mente o caráter totalizante de cada mensagem, evitando fragmentá-la”.

Paralelamente à sua ampliação e à inclusão de enfoques mais qualitativos, ao se considerar a análise de conteúdo é preciso considerar também dois conceitos fundamentais para sua aplicação: fidelidade e validade. São estes conceitos que garantem maior eficácia a esta técnica de investigação e de tratamento dos dados.

Segundo Ghiglione e Matalon (1985:170), “a fidelidade do instrumento está ligada aos procedimentos de codificação e, conseqüentemente, ao codificador e ao instrumento de codificação que ele dispõe”. A codificação pode ser analisada a partir da fidelidade do codificador, em nível intra (quando a mesma mensagem deve ser codificada da mesma maneira por dois ou mais codificadores) e inter (a mesma mensagem deve ser analisada da mesma maneira pelo mesmo codificador), e também em termos de fidelidade das categorias de análise, que não devem ser ambíguas.

Para Wimmer e Dominick (1996:184), “se a análise de conteúdo tem que ser objetiva, suas medições e procedimentos têm que ser fiéis”, e para viabilizar esta fidelidade deve-se seguir três etapas: a) definir os limites das categorias com o máximo detalhe, para que os codificadores entendam plenamente o processo; b) treinamento prático com os codificadores, a fim de que os codificadores experimentem o processo estabelecido e solucionem as dúvidas que persistem; c) realizar um ensaio prévio para que, a partir de uma codificação inicial, se possa detectar as categorias que apresentam uma definição deficiente, bem como os codificadores que tendem a apresentar resultados diferentes dos demais.

Todos esses procedimentos visam minimizar os problemas de fidelidade dos dados coletados que devem, ainda, ser válidos. Os procedimentos de validade da análise de conteúdo referem-se ao grau em que o instrumento de codificação mede o que se propõe. “A validade pode ser definida como a adequação entre os propósitos e os fins, sem distorção dos fatos”, na visão de Ghiglione e Matalon (1985:171), que complementam apresentando quatro possibilidades de validação fornecidas pelo American Psychological Association Committee on Psychological Tests: validade do conteúdo, validade preditiva, validade comparativa e validade interpretativa.

A validade de conteúdo é a mais freqüente nos estudos de análise de conteúdo, e assume que um instrumento é válido a partir da definição clara e precisa das categorias e da adequação dos procedimentos de análise. A validade preditiva refere-se à possibilidade de, a partir de alguns elementos da comunicação, afirmar qual é a tendência de ocorrência futura dos mesmos elementos. Já a validade comparativa diz respeito à comparação entre as características encontradas na mensagem e outras alternativas. E, finalmente, a validade interpretativa ocorre quando os elementos encontrados na mensagem são usados para interpretar determinadas características. A aplicação de cada uma destas abordagens depende exclusivamente da proposta do estudo e do enfoque adotado pelo pesquisador.

A partir dessa discussão a respeito da amplitude e limites da análise de conteúdo enquanto técnica de investigação científica, considerou-se que esta técnica fosse apropriada para a realização da pesquisa empírica proposta por este estudo. Como foi visto, a análise de conteúdo, desde que realizada de maneira criteriosa e competente, apresenta várias possibilidades de análise da informação, com descrição detalhada de características importantes da mensagem. Embora a análise da frequência de categorias pré-determinadas não deva ser o único referencial adotado em uma pesquisa, quando apresentada a partir da contextualização do ambiente permite ao pesquisador a compreensão mais ampla de várias propostas da mensagem analisada, seja pela frequência excessiva ou até mesmo pela reveladora ausência.

Desta forma, a análise de conteúdo pôde ser bastante útil enquanto instrumental para a análise do noticiário a respeito do Congresso Nacional contribuindo para a compreensão de alguns aspectos relativos ao presente objeto de estudo: como as notícias veiculadas pelos meios de comunicação de massa, ao longo da 50ª Legislatura, construíram a imagem do parlamento brasileiro? Qual a abordagem preferencial dos meios de comunicação para caracterizar a ação do Congresso? Houve consonância de temas e enfoques pelos diversos veículos? Como se comportou a opinião pública frente a esta questão? As pesquisas de opinião sobre o Congresso refletem a opinião dominante?

4.1.2 A Coleta dos Dados Pesquisados: Universo, Amostragem e Categorias de Análise

A coleta dos dados que foram analisados se deu a partir de uma proposta que englobou três etapas: 1) seleção dos jornais e revistas que seriam

analisados; 2) composição da amostragem, compreendendo o período de 1995 a 1998; 3) planejamento da análise de conteúdo que incluiu os níveis de análise com as referidas categorias e indicadores.

SELEÇÃO DOS JORNAIS E REVISTAS

A definição dos jornais e revistas selecionados para a realização da pesquisa foi obtida por meio do cruzamento de dois tipos de informação: 1) indicação dos veículos mais importantes do País (4 jornais e 2 revistas) por meio da Técnica dos Juizes, que consultou 9 juizes: 3 políticos, 3 jornalistas e 3 professores de comunicação; 2) identificação dos principais veículos recebidos pelos parlamentares em seus gabinetes no Congresso Nacional.

Cada juiz entrevistado respondeu a seguinte questão: “Quais foram os 4 jornais diários e as 2 revistas informativas mais influentes perante a opinião pública brasileira no período de 1995 a 1998?” As respostas foram agrupadas e cada indicação recebeu 1 ponto. A partir das indicações chegou-se à seguinte tabela:

Tabela 2 – Posição dos juízes

Veículo	Pontos Totais
• <i>Folha de S. Paulo</i>	09 pontos
• O Estado de S. Paulo	09 pontos
• Jornal do Brasil	08 pontos
• <i>O Globo</i>	08 pontos
• Gazeta Mercantil	02 pontos
• Veja	09 pontos
• Isto É	08 pontos
• Manchete	01 ponto

Os parlamentares recebem diariamente em seus gabinetes na Câmara ou Senado os jornais e as revistas por eles selecionados. No total são 513 gabinetes de deputados federais e 81 gabinetes de senadores. Na tabela abaixo, o número a frente de cada veículo de comunicação corresponde ao número de gabinetes que solicitaram o recebimento do jornal/revista. Esta informação é relevante, pois identificou quais são os jornais e revistas preferidos pelos próprios parlamentares, o que demonstra a opinião dos parlamentares a res-

peito dos principais veículos de comunicação impressa do Brasil. Os dados a respeito da distribuição dos jornais foram fornecidos pelas Subsecretarias de Serviços Gerais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Tabela 3 – Principais jornais/revistas recebidas nos Gabinetes Parlamentares

Câmara dos Deputados		Senado Federal	
Jornais	Quantidade	Jornais	Quantidade
1. <i>Correio Braziliense</i>	484	1. <i>Folha de S. Paulo</i>	77
2. <i>Folha de S. Paulo</i>	442	2. <i>Correio Braziliense</i>	73
3. <i>Jornal do Brasil</i>	233	3. <i>O Globo</i>	57
4. <i>O Globo</i>	201	4. <i>Jornal do Brasil</i>	57
5. <i>O Estado de S. Paulo</i>	117	5. <i>O Estado de S. Paulo</i>	33
6. <i>Gazeta Mercantil</i>	75	6. <i>Gazeta Mercantil</i>	23
7. <i>Estado de Minas</i>	53	7. <i>Zero Hora</i>	03
8. <i>Zero Hora</i>	35	8. <i>A Tarde</i>	03
Revistas	Quantidade	Revistas	Quantidade
1. <i>Veja</i>	376	1. <i>Veja</i>	73
2. <i>Isto É</i>	149	2. <i>Isto É</i>	60
3. <i>Época</i>	58	3. <i>Manchete</i>	19

A partir destas informações, selecionou-se os jornais e revistas impressos de circulação nacional que formariam o corpo empírico da pesquisa. Coincidentemente, os veículos mais apontados pelos juizes também são os mais recebidos pelos parlamentares, a exceção do jornal *Correio Braziliense*. Desta forma, embora a proposta inicial fosse analisar somente os 4 principais jornais e as 2 revistas informativas de alcance nacional, optou-se por incluir nesta seleção o jornal *Correio Braziliense*, de Brasília, considerando sua importância para a classe política brasileira, já que é o maior jornal da Capital Federal e o primeiro a chegar a todos os gabinetes parlamentares do Congresso. Sendo assim, a seleção final indicou 5 jornais: *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, *O Globo*, *Jornal do Brasil* e *Correio Braziliense* e as revistas *Veja* e *Isto É*.

SELEÇÃO DA AMOSTRA

O universo da pesquisa empírica relativa à análise da cobertura jornalística sobre o Congresso Nacional foi formado pela coleção de recortes da Seção de Bibliografia e Serviços Diversos da Biblioteca da Câmara dos

Deputados. Esta seção é responsável pelo recorte das notícias de vários jornais e revistas brasileiros. Os recortes são classificados de acordo com seu tema central em pastas separadas. Para esta pesquisa foram usados os recortes das pastas referentes ao “Congresso Nacional”, que arquivam notícias gerais relativas ao Congresso, e “Críticas e Defesas”, que englobam as notícias que expressam posição favorável ou desfavorável ao Congresso. As pastas referentes especificamente à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal não foram utilizadas considerando que o objetivo deste estudo é a análise da formação da opinião pública a respeito do Congresso Nacional e não de cada uma das Casas Legislativas. O universo da pesquisa é:

Notícias Informativas						Notícias Opinativas					
Ano	1995	1996	1997	1998	Total	Ano	1995	1996	1997	1998	Total
Total	103	29	22	48	202	Total	97	49	43	40	229

Deste quadro relativo ao universo da pesquisa foi formada a amostra do estudo (Anexo 3). Inicialmente, o universo foi dividido em duas grandes áreas: notícias informativas e notícias opinativas. A partir destas áreas as notícias foram classificadas de acordo com seu ano de publicação. Em relação ao último ano da Legislatura, 1998, foram consideradas as notícias publicadas até o mês de janeiro de 1999, considerando que este foi o último mês da 50ª Legislatura. Para a seleção da amostra relativa a cada ano dos dois tipos de notícias foi utilizada o método probabilístico com amostragem aleatória simples. A técnica de amostragem aleatória conferiu a todas as notícias do universo a mesma probabilidade de serem escolhidas, pois a seleção das notícias se deu a partir de uma tabela de números aleatórios que apresentam seqüências dos dígitos de 0 a 9, distribuídos aleatoriamente.

O tamanho da amostra foi determinado de modo a se garantir um mínimo de desvio padrão para a confiabilidade, ou uma margem de erro máximo de 5% com 95% de confiança.

Sendo assim, a composição da amostra da pesquisa ficou estabelecida da seguinte maneira:

Tipo de Notícia	Notícias Informativas				Notícias Opinativas			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Ano								
Notícias selecionadas	46	14	10	23	44	23	21	19
Total de notícias	93				107			
Total geral	200 notícias							

Para a análise das pesquisas de opinião pública publicadas pelos jornais e revistas a respeito do Congresso Nacional não foi utilizada nenhuma técnica de amostragem, pois foram consideradas todas as pesquisas disponíveis nas pastas referentes às pesquisas de opinião das Bibliotecas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Anexo 4).

DEFINIÇÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

Durante a elaboração do planejamento da análise de conteúdo definiu-se os níveis e categorias de análise mais adequados tanto para a identificação do posicionamento da imprensa no que diz respeito às colocações específicas sobre o Congresso Nacional e os parlamentares, quanto à identificação dos elementos constitutivos da formação da imagem do Poder Legislativo perante a opinião pública, a partir da importância que a imprensa desempenha enquanto uma das principais articuladoras da esfera pública nacional.

Para a análise dos resultados recorreu-se à técnica de pré-codificação dos dados obtidos. Desta forma, elaborou-se um formulário pré-codificado e um livro de códigos com a descrição de cada categoria, que serviram de guia fiel e seguro durante a etapa de codificação dos dados. Estes instrumentos visavam diminuir o caráter subjetivo da análise, já que forneceram os padrões exatos e esperados para cada dado específico.

Com o propósito de testar a adequação deste planejamento aos objetivos do estudo, realizou-se um pré-teste que apresentou resultados satisfatórios.

NÍVEIS E CATEGORIAS DE ANÁLISE

Devido à complexidade e o grande número de alternativas que se apresentam em um estudo deste tipo, é fundamental que se precise com a máxima exatidão qual é o foco da análise, tendo em vista seus objetivos. A proposta deste estudo foi realizar a análise do conteúdo do noticiário sobre o Congresso Nacional em dois níveis: aspectos formais e conteúdo valorativo da notícia.

Nível I – Aspectos formais da notícia

Neste nível, a proposta foi observar os aspectos formais da notícia, os elementos que demonstrem sua estrutura. Os indicadores selecionados para tal foram:

a) Localização espacial da notícia – Sobre a localização espacial das matérias nos jornais e revistas selecionados, a classificação adotada foi:

Categorias de Localização	Descrição
1. Editoria Política	Esta é a editoria dos jornais/revistas dedicada a discutir e apresentar questões relativas à política interna brasileira. Mesmo que para alguns veículos ela tenha outro nome, para efeito desta pesquisa todas serão classificadas como editoria política.
2. Editoria de Opinião	É a editoria destinada à apresentação das opiniões de especialistas e líderes nacionais.
3. Editorial	É o espaço reservado para a apresentação das idéias dos jornais/revistas.

b) Gênero da notícia – As notícias analisadas foram classificadas de acordo com sua natureza:

Categorias de Gênero	Descrição
1. Notícias Informativas	São as notícias produzidas pelos jornais/revistas, que trazem em si um componente maior de objetividade, pelo menos aparente, no trato da informação.
2. Notícias Opinativas	São as notícias de cunho pessoal que expressam a opinião e o pensamento de seu autor.

c) Temas agendados – De acordo com os objetivos do estudo, as notícias selecionadas foram divididas em 12 categorias de análise. Estas categorias, por sua vez, foram agrupadas em duas grandes áreas que correspondem à “Atuação do Congresso Nacional” e o “Papel do Congresso Nacional”.

A área definida como “Atuação do Congresso Nacional”, refere-se a aspectos do cotidiano parlamentar e Legislativo do Congresso, o comportamento dos parlamentares, o encaminhamento do processo Legislativo e questões administrativas. Suas categorias são:

Categorias de Temas Atuação do Congresso Nacional	Descrição
1. Votação	Temas que exploram o desenvolvimento das votações no Congresso, sejam votações plenárias ou nas Comissões. Votações que foram adiantadas e votações atrasadas.

2. Hábitos políticos	Apresenta questões relativas ao modo de fazer política de deputados e senadores, como o fisiologismo, as barganhas políticas e troca de concessões para a aprovação de certas votações.
3. Frequência	Temas que abordam a assiduidade dos parlamentares.
4. Escândalos	Explora assuntos que se tornaram públicos e demonstram desvio na atuação parlamentar, como a venda de votos, casos de “pianismo” e corrupção.
5. Opinião pública	Refere-se à relação entre o Congresso Nacional e a opinião pública brasileira.
6. Organização interna	Apresenta temas que tratam do modo de organização dos trabalhos legislativos que ocorrem no Congresso, como sistemática das votações, atuação do colégio dos líderes, etc.
7. Curiosidades	Refere-se aos temas que abordam aspectos “curiosos” do parlamento ou do comportamento dos parlamentares.

A área englobada pelo tema “O Papel do Congresso Nacional” diz respeito ao caráter subjetivo do parlamento, e suas categorias buscam identificar características que demonstrem qual é a lógica de comportamento que orienta a atuação do Congresso.

Categorias de Temas Papel do Congresso Nacional	Descrição
8. Deveres do parlamento	Apresenta temas relativos a posições institucionais inerentes ao Congresso Nacional e seu compromisso com o processo político brasileiro.
9. Salário	Explora o ganho financeiro dos parlamentares.
10. Congresso/Executivo	Apresenta as questões que dizem respeito ao relacionamento institucional entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo, entendido em seu sentido amplo: Ministérios, empresas estatais, etc.
11. Congresso/Imprensa	Refere-se ao relacionamento institucional entre o Congresso Nacional e a Imprensa brasileira.
12. Outros	Temas gerais não representados nas categorias descritas acima.

Nível II – Conteúdos valorativos da notícia

Após a classificação dos aspectos formais, a análise se debruçou sobre o caráter valorativo da notícia, a maneira como elementos de valor e moral foram apresentados no decorrer da notícia. Os indicadores selecionados para este nível foram:

a) Apresentação valorativa da notícia – Este indicador buscou registrar como o conteúdo da notícia é mostrado pelo meio de comunicação. Refere-se ao caráter adjetivo da

Categorias de valor	Descrição
1. Apresentação Favorável	Quando a notícia trazer elementos que transmitam imagem positiva do Congresso Nacional, como: apresentação de balanço dos trabalhos do Congresso (número de votações, projetos elaborados, projetos transformados em leis etc), explicação sobre o processo legislativo (qual o procedimento para a elaboração das leis), elogios à atuação do Congresso por outros atores sociais (o Presidente da República cumprimenta o Congresso pelo seu esforço), esclarecimento sobre a função do Congresso no cenário político nacional etc.
2. Apresentação Favorável Condicionada	Esta critério considera as notícias que apresentam de maneira favorável a atuação ou desempenho do Congresso Nacional, mas condiciona este desempenho a algum fator ou estímulo externo, como os relatos que indicam o aumento do número de votações em função de ano eleitoral ou campanhas de moralização do Congresso para conquistar a opinião pública.
3. Apresentação Neutra	Referem-se às notícias que são informativas a respeito do andamento dos trabalhos do legislativo, a exemplo de matérias que indicam o início dos trabalhos de uma determinada Comissão, relação de projetos que estão em tramitação, etc.
4. Apresentação Desfavorável	Este critério irá classificar as notícias que apresentem negativamente o Congresso Nacional. Trata-se de matérias que relatem casos de falcatruas parlamentares, escândalos (compra de votos, venda de mandatos), atuação fisiológica, baixa produção (a maioria das leis elaboradas no Brasil são de iniciativa do Executivo, e não do Legislativo), lentidão no encaminhamento das votações (aspectos e conseqüências do baixo número de votações no Congresso), corporativismo (falta de isenção para julgar os casos envolvendo parlamentares), ausência de parlamentares no Congresso (relatos das ausências registradas), etc.

notícia.

b) Grau de interação entre o Congresso e os parlamentares – Este critério identificou o grau de personalização atribuído ao Congresso Nacional por meio

Categorias de Identificação	Descrição
1. Congresso = Parlamentares	Esta categoria irá classificar as notícias que não fazem distinção entre a instituição parlamentar e os próprios parlamentares, a exemplo do uso das palavras deputados e senadores ou parlamentares como sinônimas a Congresso Nacional, ou seja, ora a notícia refere-se ao Congresso e ora a seus representantes.
2. Congresso Parlamentares	Refere-se às notícias que procuram delimitar claramente qual é a função/papel do Congresso Nacional e o papel dos parlamentares num cenário político democrático como é o brasileiro.

das notícias veiculadas, isto é, o quanto a instituição do parlamento brasileiro é identificada pelos atos dos seus representantes.

c) Abordagem central da notícia – Este critério destinou-se a classificar o conteúdo das notícias a partir de sua abordagem central. As notícias trazem vários pensamentos e enfoques a respeito do tema abordado, no entanto, há sempre um pensamento que liga os diversos aspectos e os encadeia de maneira racional para uma conclusão final. Esta conclusão é a abordagem central da notícia, capaz de expressar sinteticamente o enfoque adotado no texto. As

Categorias de abordagem da notícia	Descrição
1. O Congresso é rápido e ágil em suas votações	Notícias que relatem casos em que o Congresso Nacional efetuou votações de maneira rápida, de acordo com as necessidades do País.
2. O Congresso é lento em suas votações	Notícias que demonstram a lentidão do Congresso Nacional em realizar suas votações, independentemente de possíveis explicações para o atraso do processo legislativo.
3. O trabalho do Congresso baseia-se na troca de concessões e não em nome do interesse da sociedade	Notícias a respeito de barganhas políticas e fisiologismos em relação a votações e elaboração de leis.
4. O Congresso atua a favor dos interesses da sociedade	Notícias que reforçam a integridade na atuação do Congresso em relação a votações e propostas de leis.
5. Os parlamentares são ausentes do Congresso	Notícias que relatam os casos de baixa frequência de parlamentares no Congresso.
6. Os parlamentares estão presentes no Congresso	Notícias que relatam os casos de alta frequência dos parlamentares no Congresso.
7. No Congresso, os escândalos acabam em “pizza”	Notícias que relatam os casos de escândalos ocorridos no Congresso e enfocam a falta de interesse em apurar e penalizar os envolvidos.

8. No Congresso, os escândalos são apurados	Notícias que mostram o esforço do Congresso em desvendar os acontecimentos que envolvem os escândalos.
9. A opinião pública não acredita na seriedade do Congresso Nacional	Notícias que mostram a descrença da opinião pública em relação ao trabalho desenvolvido no Congresso.
10. A opinião pública acredita na seriedade do Congresso Nacional	Notícias que relatam o otimismo da opinião pública a respeito dos trabalhos parlamentares.
11. O Congresso é uma instituição comprometida com o processo político brasileiro	Notícias que mostram o Congresso atuante em relação às necessidades políticas do País.
12. O Congresso deve ser uma instituição comprometida com o processo político brasileiro	Notícias que cobram uma postura atuante do Congresso em relação às necessidades políticas do País.
13. O Congresso não tem compromisso com o desenvolvimento político nacional	Notícias que demonstrem o desinteresse do Congresso em relação ao curso do processo político brasileiro.
14. Os parlamentares ganham muito	Notícias que qualificam o ganho financeiro dos parlamentares como excessivo.
15. Os parlamentares têm um salário justo	Notícias que justificam o ganho dos parlamentares em função das suas atividades.
16. O Congresso é submisso às vontades do Poder Executivo	Notícias que vinculam a ação do Congresso Nacional à vontade do Executivo, seja por meio da Presidência ou dos Ministérios.
17. O Congresso atua com autonomia	Notícias que indicam autonomia nas ações do Congresso Nacional.
18. A imprensa exagera em relação às críticas ao Congresso	Notícias que caracterizam uma certa má vontade da imprensa em relação ao Congresso.
19. A imprensa é correta em suas críticas ao Congresso	Notícias que justificam as críticas da imprensa relativas ao Congresso Nacional.
20. Os mecanismos internos de organização dos trabalhos legislativos são adequados	Notícias que consideram a atual formatação dos trabalhos legislativos válida e pertinente à proposta do parlamento.
21. É preciso aperfeiçoar os mecanismos internos dos trabalhos legislativos	Notícias que apresentem falhas no processo de condução dos trabalhos realizados no Congresso, como o encaminhamento das votações, ritmo dos trabalhos, papel dos líderes.
22. O comportamento dos parlamentares não está à altura de suas funções	Notícias que retratem os parlamentares como pessoas “fúteis”, preocupadas com festas, aparência e banalidades.
23. O comportamento dos parlamentares é adequado às suas funções	Notícias que retratem o empenho dos parlamentares no desempenho de suas atividades legislativas.
24. Outros	Notícias gerais que não pertencem a nenhum dos critérios adotados acima.

teses apresentadas estão relacionadas com os possíveis enfoques adotados a partir da categoria de “temas agendados”:

4.1.3 Tratamento dos Dados Coletados

A partir da codificação estabelecida, os dados foram organizados por meio de formulário pré-codificado (Anexo 1). Para assegurar maior confiabilidade aos dados obtidos, a codificação das notícias foi feita por três codificadores em separado: a própria pesquisadora e dois codificadores independentes.

A fim de assegurar a fidelidade dos dados coletados, seguiu-se o roteiro apresentado por Wimmer e Dominick (1996:184):

- a) definição dos limites das categorias com o máximo detalhe, para que os codificadores entendessem plenamente o processo;
- b) treinamento prático com os codificadores, a fim de que os codificadores experimentassem o processo estabelecido e solucionassem as dúvidas que persistissem;
- c) realização de um ensaio prévio para que, a partir da codificação inicial, se pudesse detectar as categorias que apresentassem uma definição deficiente, bem como os codificadores que tendessem a apresentar resultados diferentes dos demais.

A validade dos dados se deu a partir do critério de validade do conteúdo, considerando que a codificação foi efetuada de maneira clara e objetiva e a aplicação obedeceu aos requisitos definidos, como propõem Ghiglione e Matalon (1985:171).

O formulário pré-codificado permitiu a sistematização dos dados coletados, tornando possível a construção de tabelas comparativas de frequência de acordo com os objetivos do estudo. A tabulação e os cruzamentos dos dados foram obtidos a partir da planilha eletrônica Excel 7.0 e dos programas estatísticos Sphinx Léxica e SPSS.

Para as análises entre duas ou mais variáveis foram utilizados os testes de correlação para variáveis nominais e o teste de hipótese chi-quadrado, que verifica a existência de associação entre as variáveis.

4.2 Congresso Nacional, Imprensa e Opinião Pública: A Construção da Realidade Legislativa

4.2.1 A 50ª Legislatura do Congresso Nacional: Contexto Político e Principais Acontecimentos

Os quatro anos que formaram a 50ª Legislatura do Congresso Nacional (1995-1998) foram marcados por acontecimentos que imprimiram a esta Legislatura características muito peculiares. Ao iniciar o mandato para este período, os parlamentares tiveram que conviver com uma instituição enfraquecida pela série de escândalos que se tornaram públicos no decorrer da Legislatura anterior, como a CPI do Orçamento, que denunciou e cassou vários parlamentares que se beneficiavam com esquemas ligados a elaboração do orçamento; e a decepção da Revisão Constitucional prevista para 1993.

No entanto, a promessa de um novo governo, capaz de sanar as principais mazelas do País, e de consolidação do Plano Real, mais uma tentativa de estabilização da moeda, configuravam um momento político de muita esperança e confiança no Poder Executivo.

Logo no início da Legislatura, o Congresso teve que enfrentar um novo escândalo com o caso da impressão de material de campanha do ex-presidente do Congresso, senador Humberto Lucena. O senador utilizou recursos públicos para imprimir propaganda política e sua eleição foi impugnada pelo Supremo Tribunal Federal. Em uma manobra política, o Congresso aprovou, e o Presidente da República sancionou um projeto de lei que anistiava o senador Lucena. Ainda no início da Legislatura, um projeto prevendo o aumento dos salários dos parlamentares, Presidente da República e Ministros dos Tribunais foi duramente criticado por vários segmentos da sociedade e, no entanto, mais uma vez, aprovado pelo Congresso e sancionado pelo Presidente.

A posse do Congresso trouxe, mesmo assim, a perspectiva de uma nova postura dos parlamentares, renovados em 60% em relação a Legislatura anterior. O ano de 1995 foi extremamente produtivo em termos de votação no Congresso. Tanto o presidente do Senado, senador José Sarney (PMDB/AP), quanto o presidente da Câmara dos Deputados, deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL/BA), se comprometeram a agilizar os trabalhos Legislativos

5 Diap aponta Câmara e Senado em atividade recorde, mas dócil, 30-1-97.

e o Congresso votou e aprovou a grande maioria dos projetos apresentados pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Neste ano, foram derrubados os monopólios do petróleo, telecomunicações, gás encanado, navegação, além de votado o fim da distinção entre empresa estrangeira e nacional.

Em 1995, ainda, o Congresso empreendeu campanha de recuperação da imagem do Legislativo, com o “pacote moralizador” e a implantação da TV Senado, que transmite ao vivo todas as sessões plenárias do Senado Federal e do Congresso Nacional.

O ano seguinte (1996) foi marcado por eleições para as prefeituras. No Congresso, as votações mais importantes e polêmicas foram adiadas. De concreto, as votações de consenso, como a LDB para a Educação, a Lei de Patentes, Navegação de Cabotagem, entre outras. As Emendas Constitucionais enviadas pelo Executivo, como a Reforma da Previdência, Administrativa e Tributária, por tratarem-se de temas polêmicos entre a própria base governista, ficaram esperando o outro ano.

Com o País apresentando sinais claros de estabilização monetária e controle inflacionário, e com o Plano Econômico sendo administrado exclusivamente pelo governo, o Congresso pôde, ao longo deste segundo ano da Legislatura, dedicar-se um pouco mais às questões internas, como a distribuição de poder entre os partidos e líderes políticos e a composição da nova mesa diretora do Congresso.

Já em 1997 o cenário político se iniciou tenso com a denúncia de compra de votos de parlamentares por parte do Palácio do Planalto para a aprovação da Emenda Constitucional que garantia a reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Ainda em janeiro, o DIAP divulgou uma pesquisa onde conclui que, “com exceção do período da Constituinte, o Congresso nunca trabalhou tanto como nos dois últimos anos (1995 e 1996) e jamais foi tão dócil e favorável às propostas do Executivo como tem sido com o Presidente Fernando Henrique Cardoso”⁵. Mesmo assim, o relacionamento do Congresso com o Executivo passa a ser mais tenso, com o presidente fazendo críticas públicas em abril ao comportamento do parlamento, como as declarações de que o Congresso age de forma “vergonhosa” ao não votar a Reforma Administrativa.

Esta atitude do Presidente, contudo, não comprometeu os resultados das votações, em sua maioria favoráveis às propostas do Executivo, que conta com a boa-vontade dos novos presidentes do Senado Federal, senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), e da Câmara dos Deputados, deputado Michel Temer (PMDB/

SP). Mais uma vez este apoio foi fundamental no momento da crise econômica provocada pela queda das Bolsas de Valores no mundo todo, no final do ano.

O saldo de 1997 demonstrou um ano de votações intensas no Congresso, principalmente nos dois últimos meses, devido aos problemas da área econômica. Somente no mês de outubro, a Câmara dos Deputados aprovou duas Emendas Constitucionais: Reforma Administrativa e Carreira dos Militares. O Senado aprovou cinco Emendas ao longo do ano, além da prorrogação do FEF (Fundo de Estabilização Financeira) e da CPMF, itens importantes para o governo. Em relação ao comportamento dos parlamentares, 1997 foi um ano de vários escândalos, como o exemplo do deputado Sérgio Naya, que foi cassado por falta de decoro parlamentar, e o deputado José Borba, em flagrante ato de “pianismo”.

O ano de 1998 foi marcado por eleições gerais, inclusive para parlamentares, o que dificultou a votação de qualquer tema mais polêmico. A atuação do Congresso foi mais branda e fechou o primeiro semestre com o encaminhamento de votações da Reforma Administrativa e da Previdência, mas sem chegar ao final. Após as eleições de outubro, o Congresso se propôs a concluir essas votações e deixar para a nova Legislatura a responsabilidade de se posicionar sobre outros temas importantes, como a Reforma Tributária, do Judiciário e o Imposto sobre combustíveis.

No final do ano, o Palácio do Planalto enviou medidas urgentes para a realização de um ajuste fiscal e o Congresso vetou uma medida provisória que incide em aumento da contribuição previdenciária para servidores públicos e inativos, o que gerou um clima de insegurança a respeito do apoio ao Presidente da República. A grave crise de especulação financeira ocorrida em janeiro de 1999 levou o Congresso a novamente aprovar todas as medidas propostas pelo Presidente. A nova Legislatura tomou posse com um dos menores índices de renovação do Congresso, cerca de 35% na Câmara dos Deputados e 24% no Senado Federal.

4.2.2 O Noticiário sobre o Congresso Nacional Durante a 50ª Legislatura

A análise das notícias que foram publicadas sobre o Congresso Nacional durante a 50ª Legislatura se dará de duas maneiras. Inicialmente serão apresentados os dados gerais obtidos com a codificação das notícias a partir

da amostra selecionada. Em seguida serão analisadas algumas tabelas comparativas entre as categorias de conteúdo valorativo, temas agendados e associação entre Congresso e parlamentares. Após esta análise geral, os dados

Ano	Total
1995	45%
1996	19%
1997	16%
1998	21%
Total	100%

Tabela 5 – Veículo x Notícias publicadas

Veículo de Comunicação	Total
<i>Folha de S.Paulo</i>	30%
<i>O Estado de São Paulo</i>	23%
Jornal do Brasil	22%
<i>Correio Braziliense</i>	13%
<i>O Globo</i>	10%
Veja/Isto É	5%
Total	100%

serão analisados separadamente, por ano, permitindo a aproximação entre os dados publicados e os resultados das pesquisas de opinião.

Foram utilizados durante a análise os mesmos padrões da etapa de codificação, ou seja, os dados foram divididos em dois níveis: análise dos aspectos formais da notícia (gênero da notícia, localização espacial e temas agendados) e conteúdos valorativos da notícia (apresentação valorativa, integração entre Congresso e parlamentares, abordagem central da notícia).

Tabela 4 – Ano x Notícias publicadas

O levantamento de dados realizado para a pesquisa identificou uma incidência maior de notícias publicadas no primeiro ano da Legislatura, como se pode perceber (45%), com um grande decréscimo nos anos seguintes, sendo que o terceiro ano da Legislatura (1997) foi o período que dedicou o menor espaço para a cobertura dos eventos relativos ao Congresso Nacional, apenas

16% do total de notícias dos quatro anos analisados. De certa forma é compreensível, pois o início e o final de uma Legislatura são momentos que despertam muito a atenção da mídia e da

Nível 1 – Aspectos formais das notícias

Tabela 6 – Gênero da notícia

	Not. Informativas	Not. Opinativas
Frequência	93	107
Percentual	47%	54%
Perc. Acumulado	47%	100%

Tabela 7 – Localização espacial da notícia

	Ed. Política	Ed. Opinião	Editorial
Frequência	93	69	38
Percentual	47%	35%	19%
Perc. Acumulado	47%	81%	100%

Tabela 8 – Temas agendados

	Frequência	Percentual	Perc. Acum.
1. Congresso/Executivo	44	22%	22%
2. Hábitos políticos	38	19%	41%
3. Deveres do Parlamento	25	13%	54%
4. Votação	18	9%	63%
5. Opinião pública	16	8%	71%
6. Organização interna	9	5%	75%
7. Frequência	8	4%	79%
8. Congreso/Imprensa	8	4%	83%
9. Salário	7	4%	87%
10. Escândalos	6	3%	90%
11. Curiosidades	6	3%	93%
12.Outros	15	8%	100%

opinião pública, até mesmo pela expectativa inicial dos trabalhos e balanço final da Legislatura. Contudo, a diminuição de espaço nos anos intermediários apresentou-se bastante intensa.

Em relação aos veículos selecionados para comporem a amostra, a *Folha de S.Paulo* foi o jornal que mais abriu espaço para a cobertura do Congresso Nacional, responsável por 30% de todas as notícias publicadas, e *O Globo* foi o jornal que menos se dedicou a este tema, com apenas 10% da cobertura. Entre as revistas, a *Veja* foi responsável por 3% das notícias e a *Isto É* por 2%. Para facilitar a análise, as revistas foram tratadas em conjunto, devido à sua baixa frequência.

Pelo o que se percebe pelas tabelas acima, a maioria das notícias publicadas sobre o Congresso Nacional são opinativas (54%), revelando um caráter mais subjetivo na cobertura do parlamento, já que estas notícias baseiam-se, principalmente, nas idéias e opiniões de seus autores e não em fatos concretos, como é a tônica nas notícias informativas. Este dado torna-se mais significativo ainda quando confrontado com a localização espacial da notícia no interior dos jornais e revistas e percebe-se a grande incidência de Editoriais dedicados ao tema. Aproximadamente 20% de todas as notícias publicadas sobre o Congresso Nacional são Editoriais que expressam a opinião dos proprietários dos veículos. Esta grande incidência de Editoriais demonstra a importância da cobertura jornalística a respeito do Congresso Nacional, objeto constante da atenção da mídia.

A análise dos temas mais agendados ao longo dos quatro anos pesquisados, demonstra uma concentração na cobertura sobre determinados assuntos e uma convergência temática dos jornais e revistas a respeito do parlamento. Chama a atenção o fato de que apenas 5 temas sejam responsáveis por 70%

Nível 2 – Conteúdo valorativo da notícia

Tabela 9 – Apresentação valorativa da notícia

	Desfavorável	Neutra	Favorável Condicionada	Favorável
Frequência	119	47	23	11
Percentual	60%	24%	12%	6%
Perc. Acumulado	60%	83%	95%	100%

Tabela 10 – Relação Congresso/Parlamentares

	O Congresso é igual aos parlamentares	O Congresso é diferente dos parlamentares
Frequência	122	78
Percentual	61%	39%
Perc. Acumulado	61%	100%

da cobertura jornalística durante toda a Legislatura. Os demais 6 temas foram identificados em apenas 22% das notícias, enquanto 8% do conteúdo pesquisado dedicou-se a temas diversos daqueles categorizados para este estudo.

Para efeito de análise serão considerados principalmente o bloco dos 5 temas responsáveis pela grande maioria do noticiário – a relação Congresso Nacional e Executivo; aspectos relativos a hábitos políticos dos parlamentares; questões ligadas aos deveres do parlamento, votação e relação entre o Congresso Nacional e a opinião pública. Mesmo neste bloco é interessante ressaltar que os três primeiros temas são responsáveis, sozinhos, por mais de 50% do noticiário.

Os resultados mostram que a maioria dos conteúdos veiculados sobre o Congresso Nacional nas notícias analisadas apresentam desfavoravelmente o parlamento (60%). Das notícias que apresentam o Congresso de maneira favorável, quase 70% condicionam esta apresentação a elementos externos ao próprio Congresso, ou a mudanças no comportamento futuro, como notícias que destacam a rapidez nas votações, mas lembram que trata-se de um período

Tabela 11 – Abordagem Centra da Notícia

	Frequência	Percentual	Perc. Acumulado
1. O trabalho do Congresso baseia-se na troca de concessões e não em nome do interesse da sociedade.			
	37	19%	19%
1. O trabalho do Congresso baseia-se na troca de concessões e não em nome do interesse da sociedade	37	19%	19%
2. O Congresso é submisso às vontades do Poder Executivo	24	12%	31%
3. A opinião pública não acredita na seriedade do Congresso Nacional	16	8%	39%
4. O Congresso atua com autonomia	16	8%	47%
5. O Congresso é lento em suas votações	14	7%	54%
6. O Congresso não tem compromisso com o desenvolvimento político nacional	14	7%	61%
7. O Congresso deve ser uma instituição comprometida com o processo político brasileiro	10	5%	66%

8. Os parlamentares são ausentes do Congresso	8	4%	70%
9. É preciso aperfeiçoar os mecanismos internos dos trabalhos legislativos.	8	4%	74%
10. Os parlamentares ganham muito	6	3%	77%
11. O comportamento dos parlamentares não é condizente com sua função.	6	3%	80%
12. No Congresso, os escândalos acabam em 'pizza'	5	3%	82%
13. A imprensa é correta em suas críticas ao Congresso	5	3%	85%
14. O Congresso é rápido e ágil em suas votações	4	2%	87%
15. O Congresso é uma instituição comprometida com o processo político brasileiro	3	2%	88%
16. O Congresso atua a favor dos interesses da sociedade	2	1%	89%
17. A imprensa exagera em relação às críticas ao Congresso	2	1%	90%
18. No Congresso, os escândalos são apurados	1	1%	91%
19. Os parlamentares têm um salário justo	1	1%	91%
20. Os mecanismos internos de organização dos trabalhos legislativos são adequados.	1	1%	92%
21. Os parlamentares estão presentes no Congresso	-	-	92%
22. A opinião pública acredita na seriedade do Congresso Nacional	-	-	92%
23. O comportamento dos parlamentares é condizente com sua função.	-	-	92%
24. Outros	17	9%	100%

eleitoral, ou, ainda, notícias que confirmam a importância do Congresso para o processo político brasileiro, mas condicionam esta importância a possíveis tomadas de determinadas posturas.

A relação de vínculo entre a imagem do Congresso com a de seus mandatários, deputados e senadores, demonstrou que mais da metade das notícias efetivam este vínculo por meio de seus conteúdos, principalmente ao usarem como sinônimos os termos Congresso Nacional e deputados/senadores. Cerca

de 40% das notícias, ao contrário, deixam claro a distinção existente entre estas duas esferas, a da instituição e a de seus ocupantes.

A tabela referente a abordagem central das notícias pesquisadas tornou-se bastante extensa devido a intenção de categorizar a maior quantidade possível de abordagens do noticiário. Muito ligada à categoria dos temas agendados, a abordagem central procurou demonstrar qual o enfoque mais adotado durante a cobertura jornalística no período. Os dados apontam também para uma redução e concentração de abordagens, acompanhando

Tabela 12 – Cruzamento das tabelas de tema, abordagem, valoração e veículo

Temas Agendados	Abordagem Central	Conteúdo Valorativo	Veículo
Congresso/Executivo (44)	CN é submisso (51%) CN é autônomo (37%)	Desfavorável (53%) Neutra (44%) Favorável (2%)	FSP (28%) OESP (23%) CB (16%)
Hábitos políticos (38)	CN atua com trocas e concessões (95%) CN atua a favor da sociedade (3%) CN não tem compromisso com o processo político (3%)	Desfavorável (79%) Neutra (16%) Favorável Cond. (5%)	FSP (26%) OESP (26%) JB (21%)
Deveres do parlamento (25)	CN não tem compromisso com o processo político (48%) CN deve ser comprometido com o processo político (40%) CN tem compromisso (12%)	Desfavorável (52%) favorável Cond. (24%) Favorável (12%)	FSP (28%) OESP (28%) JB (20%)
Votação (18)	Votações lentas (78%) Votações rápidas (22%)	Desfavorável (56%) Favorável (22%) Favorável Cond. (11%)	OESP (28%) CB (17%) FSP (17%)
Opinião pública (16)	A OP não acredita no CN (100%)	Favorável Cond. (50%) Desfavorável (38%) Neutra (13%)	JB (44%) FSP (25%) CB (13%)

a tendência identificada no agendamento temático. Entre 24 opções de abordagens, apenas 8 foram responsáveis por 70% dos conteúdos apresentados, sendo que apenas as 3 primeiras abordagens foram a tônica de 39% das matérias: “o trabalho do Congresso baseia-se na troca de concessões e não em nome do interesse da sociedade” (19%); “o Congresso é submisso às vontades do Executivo” (12%); e “a opinião pública não acredita na seriedade do Congresso Nacional” (8%).

Como a categoria de abordagem central da notícia estava na categoria de temas agendados, relacionada ao “Tema do noticiário”, é interessante observar o comportamento destas duas variáveis na tabela de cruzamento, agregando ainda o conteúdo valorativo da notícia e o veículo de comunicação, como apresentado na tabela a seguir:

Esta análise da categoria de “temas agendados”, a partir de uma tabela de cruzamentos, permite um olhar mais amplo sobre o enfoque da cobertura a respeito do Congresso Nacional.

Ao tratar do tema “Congresso/Executivo”, as notícias privilegiaram o enfoque de que o Congresso é submisso ao Poder Executivo (53%), ao invés do enfoque de autonomia, adotado por 37%. Em relação ao conteúdo valorativo das notícias, chama a atenção de que este tema praticamente não teve notícias favoráveis ao Congresso, ou elas foram desfavoráveis (51%) ou neutras (44%). Os jornais que deram mais espaço para este tema foram a *Folha de S. Paulo* (28%) e *O Estado de São Paulo* (23%). A relação entre o Legislativo e o Executivo foi a tônica do noticiário durante a 50ª Legislatura. O exercício intenso da iniciativa legislativa por parte do Palácio do Planalto foi relatado exaustivamente no noticiário e colocou em discussão a necessidade da existência do Legislativo para o funcionamento do sistema político brasileiro.

As notícias sobre o modo de fazer política de deputados e senadores, reunidas sob o tema “hábitos políticos”, tiveram em sua maioria absoluta a abordagem de que o trabalho do Congresso Nacional baseia-se na troca de concessões, e não em nome do interesse da sociedade (95%). A expressiva quantidade de notícias de cunho desfavorável (79%) complementa a percepção de que o modo de fazer política no Congresso é fisiológico, corporativo e interesseiro. De maneira geral, os veículos abrem espaço para este tipo de noticiário, pois a *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo* dedicaram, cada um deles, 26% do espaço total das notícias sobre este tema, enquanto o *Jornal do Brasil* dedicou a este tema 21% de sua cobertura.

O tema “deveres do parlamento”, englobando notícias que tratavam sobre o papel institucional do Congresso e seu compromisso com o processo político brasileiro, foi o terceiro tema mais agendado ao longo destes quatro anos pesquisados. A abordagem central deste tipo de notícia, em sua maioria, defendia a perspectiva de que o Congresso não tem compromisso com a sociedade (48%). No entanto chamou atenção a grande quantidade de notícias que cobravam um posicionamento mais explícito do Congresso Nacional, exigindo que o parlamento deveria ser uma instituição comprometida (40%). Em relação ao conteúdo valorativo das notícias deste tema, a maioria foi desfavorável, 52% enquanto 24% do noticiário foi favorável condicionada, e apenas 12% favorável. Novamente os jornais que deram maior destaque aos deveres do Congresso Nacional foram a *Folha de S.Paulo* e *O Estado de São Paulo*, responsáveis por 56% da cobertura, e o *Jornal do Brasil*, com 20% das notícias.

O tema “votação” está entre os mais agendados pelos veículos de comunicação, e sua abordagem central não deixa dúvidas sobre o enfoque das matérias relativas às votações no Congresso: 78% do noticiário refere-se a lentidão do processo de votação, enquanto 22% apresentam a rapidez das votações. Embora a maioria das notícias sejam desfavoráveis, como todos os demais temas, a quantidade de notícias abertamente favoráveis (22%) é o dobro das notícias que condicionam a favorabilidade (11%). O jornal *O Estado de São Paulo* se destacou na cobertura sobre as votações no Congresso, publicando cerca de 30% de todas as notícias deste tipo, enquanto o *Correio Braziliense* e a *Folha de S.Paulo* dedicaram apenas 17% de seus espaços a este tema.

O relacionamento entre o Congresso e a opinião pública nacional foi explorado por 8% do noticiário, e seu maior destaque é a abordagem central do tema que trouxe 100% de notícias deixando implícito que a Opinião Pública não acredita no Congresso Nacional. Curioso é o fato de que a metade destas notícias (50%) apresentaram-se com um conteúdo valorativo favorável condicionado, enquanto somente 38% foram explicitamente desfavoráveis e 13% neutras. O jornal que deu maior destaque a este tema foi o *Jornal do Brasil*, com 45% do total de notícia publicadas sobre este assunto, a *Folha de S.Paulo* dedicou 25% de espaço e o *Correio Braziliense*, 13%.

6 As tabelas de frequência deste ano encontram-se no Anexo 2.

1995 – A PROMESSA DE UM NOVO COMPORTAMENTO⁶

O início da Legislatura foi um momento de muita incerteza em relação ao comportamento dos novos parlamentares que tomavam posse. O Congresso passado tinha sido alvo de muitas críticas e por isso a sociedade brasileira esperava que os parlamentares apresentassem um modo de fazer política, diferenciado das práticas anteriores e condizente com o novo Governo Federal, eleito pela maioria dos brasileiros em primeiro turno.

A cobertura jornalística reflete este desejo. Em termos de gênero, as notícias de 1995 não seguiram a tendência geral dos quatro anos da Legislatura e trouxeram uma quantidade maior de notícias informativas (51%), localizadas nas Editorias Políticas dos veículos (51%). Mesmo assim, a quantidade de Editoriais deste primeiro ano de mandato mostra-se significativa, cerca de 20%.

Os jornais que deram maior destaque ao Congresso Nacional ao longo deste ano foram o *Jornal do Brasil*, com 31% da cobertura, e a *Folha de S. Paulo*, com 30% das matérias publicadas. De acordo com a amostra, *O Globo* ofereceu somente 4% das notícias veiculadas, mesma proporção dedicada pelas revistas.

Os temas mais frequentes de 1995 incluíram dois novos temas à agenda definida para a Legislatura, além dos cinco temas mais citados durante todo o período. Trata-se dos temas “frequência” e “salário”, embora a relação entre o Congresso e o Executivo tenha continuado a ser a tônica dos noticiários (27%), bem como os aspectos referentes aos hábitos políticos (18%). A inclusão destes temas aponta preocupações reais relativas às incertezas da futura Legislatura. A partir de acontecimentos da Legislatura anterior percebeu-se uma grande preocupação com as questões relativas ao comparecimento dos parlamentares às sessões, com 7% do noticiário levantando este tema. No entanto, a percepção de que a baixa frequência não era uma característica deste período, o tema foi deixando a agenda temática até ser esquecido no final da Legislatura. A frequência dos parlamentares foi tema dos noticiários apenas nos dois primeiros anos da Legislatura.

A inclusão da questão dos salários no noticiário sobre o Congresso no primeiro ano da Legislatura é compreensível e esperada, pois os salários dos deputados e senadores são sempre fixados pelos parlamentares da Legislatura anterior, tornando o primeiro e o último ano de uma Legislatura momentos

propícios para esta discussão. Tal como a frequência, os salários dos parlamentares foram tema de 7% do noticiário.

As notícias referentes aos “deveres do parlamento” mantiveram-se no mesmo patamar dos outros anos (13%). Este tema manteve uma apresentação regular ao longo dos quatro anos estudados, ou seja, sempre esteve presente na cobertura sobre o Congresso Nacional na mesma proporção em todos os anos da 50ª Legislatura, podendo indicar uma constante posição de vigilância da imprensa em relação a atuação do parlamento.

Entre as abordagens destacadas nos conteúdos das notícias, sete categorias arroladas pela pesquisa não fizeram parte da cobertura jornalística a respeito do Congresso, em 1995. Das 17 categorias restantes, apenas 8 foram responsáveis por 78% das notícias, demonstrando novamente uma forte tendência à concentração e à convergência temática do noticiário. A abordagem mais destacada foi o caráter fisiológico da atuação parlamentar, com 19% das matérias trazendo assuntos relativos às trocas e às concessões feitas para viabilizar o trabalho Legislativo. A submissão do Congresso ao Executivo também foi outra abordagem bastante privilegiada, responsável por 14% da cobertura. No entanto, em 10% das notícias, o destaque ficou para a autonomia do Congresso em relação ao Governo Federal. Acompanhando a inclusão do tema “frequência” e “salário”, 7% das notícias enfocaram a ausência dos parlamentares e 6% os altos salários dos deputados e senadores.

Francamente desfavorável, o conteúdo das notícias de 1995 apresentaram, em sua maioria (60%), aspectos negativos do Congresso Nacional, como a prática do nepotismo, fisiologismo, privilégios, ausência e passividade excessiva, como pode-se perceber pelos seguintes trechos: “...e a preguiça pode mandar imprimir cartão com o endereço do Congresso”⁷; “O mais dócil de todos os Congressos que o país já teve. É o que parecem a Câmara e o Senado atuais”⁸; “O processo de escolha de líderes e cargos da Mesa foi marcado pela troca de favores, incluindo promessas de verbas para estrada, distribuição de gabinetes e até de bebidas”⁹. Apenas 3% das notícias trouxeram um conteúdo favorável, destacando a rapidez com que

7 *Jornal do Brasil*, 18-1-95.

8 A realidade e o Congresso, 3-7-95.

9 Primeiro dia revela festival de fisiologismo, 2-2-95.

10 O asfalto acabou, 9-10-95.

se votaram as matérias no primeiro semestre e segundo semestre: “o Congresso está vivendo um momento bom – tão bom ou melhor do que aquele que experimentou no primeiro semestre, e que lhe valeu tantos elogios. Os plenários das duas Casas têm estado cheios com *quorum* suficiente para votar qualquer matéria”¹⁰.

A associação entre a atuação dos parlamentares e o Congresso Nacional foi outra característica deste ano Legislativo. No total, 60% das notícias propiciaram esta associação, enquanto 40% do noticiário apresentou independentemente estes atores.

Enfim, a cobertura de 1995 mostrou desfavoravelmente um Congresso Nacional submisso ao Poder Executivo, onde as práticas fisiológicas são a tônica dos trabalhos Legislativos. Neste ambiente, a atuação parlamentar se confundiu com o próprio Congresso Nacional, no entanto, a maioria de notícias informativas ofereceu uma cobertura mais objetiva a respeito do Parlamento.

AS PESQUISAS DE OPINIÃO EM 1995

No total, foram publicadas 9 pesquisas de opinião sobre o Congresso Nacional, em 1995. Acompanhando a tendência da cobertura jornalística deste ano, as pesquisas foram publicadas basicamente pelos dois jornais que mais

Tabela 13 – Cronologia das pesquisas de opinião do ano de 1995

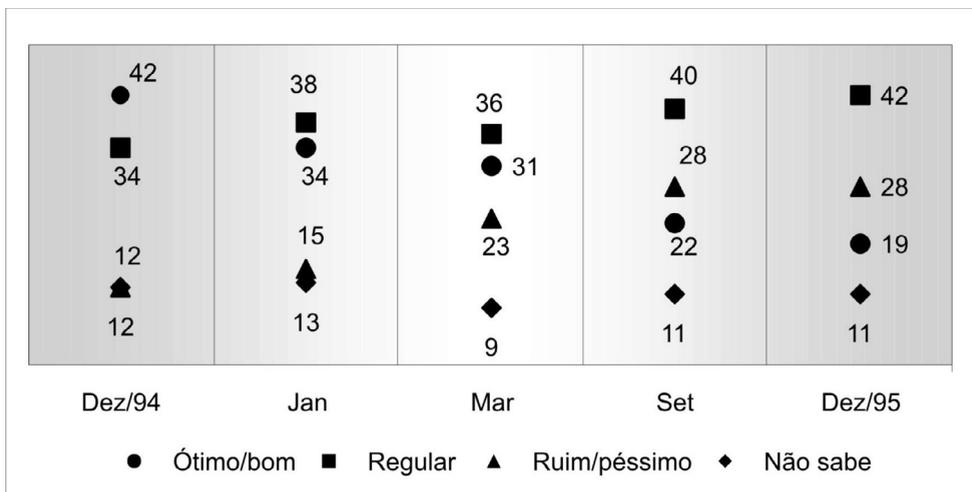
Mês	Título	Veículo
Dezembro/94	Congresso tem má avaliação; expectativa é positiva	Folha de S.Paulo
Fevereiro	Para 47%, Congresso novo é igual ao velho	Folha de S.Paulo
Fevereiro	Descrença no Congresso	Correio Braziliense
Fevereiro	Esperança de melhora no Congresso	Jornal do Brasil
Março	Congressistas admitem imagem negativa	Folha de S.Paulo
Abril	Justiça e Congresso obtêm mesma avaliação	Folha de S.Paulo
Julho	Maioria de 51% aprova o Congresso	Jornal do Brasil
Outubro	Desaprovação ao Congresso volta a crescer	Folha de S.Paulo
Dezembro	Deputados e senadores têm pior avaliação de 1996 (Obs: o ano correto é 1995)	Folha de S.Paulo

veicularam matérias sobre o Congresso: o *Jornal do Brasil* (2 pesquisas) e a *Folha de S. Paulo* (6 pesquisas). O *Correio Braziliense* publicou 1 pesquisa, realizada pelo Instituto Datafolha, rerepresentando os mesmos dados que já haviam sido publicados pela *Folha de S. Paulo*.

A distribuição das pesquisas ao longo do ano mostrou uma certa regularidade no levantamento da opinião pública a respeito do Congresso Nacional, embora a maioria tenha se concentrado nos primeiros meses do ano. No segundo semestre foram divulgados resultados bimestralmente.

A análise dos títulos das notícias que apresentaram os resultados das pesquisas demonstra uma diferença sensível no enfoque adotado pela *Folha de S. Paulo/Correio Braziliense* e o *Jornal do Brasil*. Os primeiros jornais, na maior parte das vezes, apresentaram os resultados de maneira negativa ou desfavorável, destacando os piores índices a respeito do Congresso Nacional, enquanto o *Jornal do Brasil* apresentou as pesquisas de maneira mais favorável, como pode-se perceber pela tabela a seguir:

Os resultados apresentados pelas pesquisas mostraram uma opinião pública



crescentemente contrária ao Congresso Nacional. A dissonância apresentada pelas pesquisas do *Jornal do Brasil* refere-se ao enfoque adotado pelo jornal, e não pelo resultado propriamente dito. Ao invés de destacar que 40% dos entrevistados achavam

11 Deputados e senadores têm a pior avaliação de 1996. 31-12-95.

que o novo Congresso era igual ao anterior, o jornal preferiu priorizar a opinião dos 38% que achavam que ele seria melhor, como aconteceu na pesquisa de fevereiro. A pesquisa de julho pode ter tido o resultado influenciado pelas categorias utilizadas, já que maioria de 51%, a que se refere o título, foi obtida pela soma dos resultados ótimo, bom e regular positivo.

Quanto à *Folha de S.Paulo*, as pesquisas foram se complementando até que, em dezembro, o jornal pôde fazer um balanço da evolução da opinião pública no ano: “O Congresso Nacional chega ao final do ano com a pior avaliação em todas as cinco pesquisas realizadas pelo Datafolha a seu respeito”¹¹.

Gráfico 1 – Evolução da avaliação dos congressistas apresentado na Folha de S.Paulo (%)

A *Folha de S.Paulo* ainda publicou uma pesquisa que avaliava o desempenho do Congresso em relação aos outros poderes. Embora na pesquisa o índice obtido pelo parlamento tenha sido muito próximo ao índice do Poder Judiciário, a notícia enfoca que a diferença desta avaliação é de que enquanto o índice do Judiciário está em crescimento, o do Parlamento está decrescendo.

De um modo geral, todas as pesquisas de opinião sobre o Congresso Nacional apresentaram em 1995 uma tendência de descrença da opinião pública no desempenho dos parlamentares. Percebe-se ainda que, na apresentação das pesquisas, a associação entre os termos Congresso e parlamentares é intensa, com os dois termos sendo utilizados como sinônimos indistintamente.

A análise do noticiário e das pesquisas de opinião de 1995 permitem algumas conclusões iniciais. Da mesma forma como o conteúdo das notícias sobre o Congresso Nacional apresentaram desfavoravelmente o parlamento (60%), as pesquisas demonstraram a insatisfação dos entrevistados com o desempenho parlamentar. Neste caso, pode-se dizer que houve consonância entre a opinião da mídia e a opinião pública expressa nas pesquisas de opinião.

1996 – AS CRÍTICAS TORNAM-SE MAIS ACIRRADAS¹²

Em 1996 os jornais e revistas apresentaram o Congresso Nacional, em sua grande maioria (62%), por meio de notícias opinativas, principalmente através de artigos localizados nas Editorias de Opinião (51%). Percebe-se uma sensível diminuição no espaço dedicado ao parlamento nos Editoriais dos

12 As tabelas de frequência deste ano encontram-se no Anexo 2.

veículos em relação ao ano anterior. Este fato faz com que a cobertura torne-se mais subjetiva, baseada na impressão e opinião dos articulistas, e não em fatos concretos relativos a atuação do Congresso.

Os jornais que mais se dedicaram à cobertura do Congresso foram a *Folha de S. Paulo* (27%), *O Estado de S. Paulo* (24%) e *O Globo* (19%). As revistas *Veja* e *IstoÉ* mantiveram a média da Legislatura, com 5% do noticiário total.

O agendamento temático das notícias foi mais diluído do que nos outros anos da Legislatura. Embora tenha havido uma certa concentração no tema relativo aos “hábitos políticos”, com 24% da cobertura, temas como “opinião pública”, “deveres do parlamento”, “Congresso/Executivo” e “Congresso/Imprensa”, tiveram uma participação equilibrada com 11% da cobertura destinada a cada um deles. O destaque deste bloco ficou a cargo do tema que envolve a relação entre o Congresso Nacional e a Imprensa, como se pode perceber por trechos das notícias que se referem a este assunto: “não há nenhum Big Brother orientando o noticiário para desmoralizar ... [o Congresso]..., existem, isto sim, fatos que são noticiados à exaustão”¹³ ; “Pobre Congresso que não aguenta uma bem-humorada charge e anseia por uma imprensa dócil e indulgente, cevada na promiscuidade e na troca de favores”¹⁴ .

Os temas tiveram abordagens diferenciadas, mas seguiram a tendência de apresentar a atuação do Congresso Nacional como baseada em trocas de concessões e favores (22%), frisando o descompromisso do Congresso com os interesses da sociedade brasileira (11%). Outro enfoque bastante levantado ao longo de 1996 foi o de que a opinião pública não acredita na seriedade do Congresso Nacional, responsável por 11% das notícias veiculadas no ano. Com menos destaque houve notícias também destinadas a avaliar a lentidão das votações (8%) e a posição submissa do Congresso Nacional frente ao Poder Executivo (5%).

Em comparação com os demais anos da Legislatura, o ano de 1996 foi especialmente crítico em relação ao Congresso Nacional. Do total de ma-

¹³ A imprensa e as críticas ao Congresso. *O Estado de S. Paulo*, 05.04.96, p. A-5.

¹⁴ Espelho culpado. *Jornal do Brasil*, 31.05.96, p. 8.

¹⁵ Inútil paisagem. *Correio Braziliense*, 23.05.96, p. 20.

¹⁶ Paralisia deliberada. *Correio Braziliense*, 08.08.96, p. 26.

¹⁷ Espuma política. *Jornal do Brasil*, 19.12.96, p. 8.

térias publicadas, 70% das notícias tiveram uma abordagem desfavorável ao Parlamento: “Os parlamentares temem comprometer-se com reformas impopulares, como a da Previdência que corta benesses e ameaça interesses corporativistas poderosos”¹⁵ ; “Como era previsível, o ano Legislativo findou com a convocação extraordinária de julho”¹⁶ ; “No fim do ano de baixíssima produtividade, o Congresso se apresenta na moldura de uma ociosidade política monumental, em que muito se fala, mas pouco se diz”¹⁷ .

Tabela 14 – Cronologia das pesquisas de opinião do ano de 1996

Mês	Título	Veículo
Janeiro	Congresso tem a maior queda de prestígio	<i>Folha de S.Paulo</i>
Maio	Imprensa é a instituição com mais prestígio	<i>Folha de S.Paulo</i>
Maio	Só Universal tem imagem pior que Congresso	<i>Jornal do Brasil</i>
Julho	Políticos são categoria mais rejeitada do país	<i>O Estado de São Paulo</i>
Dezembro	Congresso tem desempenho regular	<i>Correio Braziliense</i>
Dezembro	Congresso tem desempenho apenas regular	<i>Folha de S.Paulo</i>

Neste ano de 1996, as notícias enfocaram mais do que no ano anterior a associação entre o Congresso e os parlamentares, utilizando os dois termos como sinônimos, condicionando a atuação dos deputados e senadores à lógica de comportamento do Parlamento. 67% das notícias adotaram esta postura, enquanto 32% enfocaram distintamente estes dois atores.

De modo geral, as notícias sobre o Congresso neste segundo ano da Legislatura foram amplamente desfavoráveis, apontando problemas na atuação parlamentar como se fossem problemas sedimentados da própria instituição do parlamento.

AS PESQUISAS DE OPINIÃO EM 1996

As pesquisas de opinião foram menos frequentes em 1996 do que no ano anterior. Ao todo foram apresentados seis resultados de pesquisa, sendo que três deles referiam-se especificamente sobre o desempenho do Congresso enquanto três tratavam de análises a respeito do grau de poder e prestígio das instituições brasileira. O jornal que mais divulgou resultados de pesquisa foi a *Folha de S.Paulo*, com três pesquisas; *O Estado de São Paulo*, 1 pesquisa; *Jornal do Brasil*, uma pesquisa; e o *Correio Braziliense*, 1 pesquisa. A análise dos títulos nas notícias que apresentam os resultados mostra uma tendência

negativa, naquelas pesquisas em que o foco principal é o parlamento:

Entre as pesquisas que comparam a opinião pública a respeito do parlamento com outras instituições, há um consenso de que o Congresso não tem prestígio junto à opinião pública. Em relação aos demais Poderes, o Legislativo tem a pior avaliação: 44% acham que o Congresso tem somente “um pouco” de prestígio e 24% acham que ele não tem “nenhum”. Em relação às outras instituições, fica muito atrás de bancos e financeiras, sindicatos, empresários, Presidência da República e Ministérios. A pesquisa de *O Estado de São Paulo* a esse respeito chega a identificar que o Congresso é a segunda instituição, de acordo com a opinião pública, que mais prejudica o País, ou seja, o Legislativo não só não tem o desempenho esperado como também atrapalha o desenvolvimento brasileiro.

As pesquisas específicas sobre o desempenho do Congresso foram realizadas pelo Instituto Datafolha e foram apresentadas juntamente com resultados do desempenho do Presidente da República. A mesma página que registra o desempenho excelente do Presidente, também registra o desempenho “apenas” regular do Congresso Nacional. A evolução da opinião pública de 1995 para 1996 não apresentou alterações significativas, com a maioria das variações permanecendo dentro da margem de erro (2%) do último resultado. De acordo com os resultados, para 45% o desempenho foi regular; para 26%, ruim/péssimo; e para 21%, ótimo/bom.

Estes dados demonstram que a tendência de queda na avaliação do desempenho do Congresso no primeiro ano da Legislatura, principalmente em relação à atuação dos parlamentares, se estabilizou em 1996. O destaque deste ano, no entanto, não foi a atuação dos deputados e senadores, e sim a consolidação da imagem do Congresso Nacional perante a opinião pública enquanto instituição sem prestígio e até mesmo prejudicial: “Das principais instituições brasileiras, o Congresso Nacional é a que teve a maior queda de prestígio aos olhos da população”¹⁸; “O brasileiro vê os políticos como categoria que mais atrapalha o País... em segundo lugar, o levantamento aponta o Congresso Nacional”¹⁹.

18 Congresso tem a maior queda de prestígio. *Folha de S.Paulo*. 29.01.96. p. 1-8.

19 Políticos são categoria mais rejeitada do País. *O Estado de São Paulo*. 06.07.96. p. A-6.

20 As tabelas de frequência deste ano encontram-se no Anexo 2.

Ao realizar a comparação dos dados referentes à análise do conteúdo das notícias publicadas ao longo de 1996 com os resultados das pesquisas de opinião publicadas sobre o Congresso Nacional, percebe-se que a cobertura jornalística extremamente desfavorável concentrada no tema “hábitos políticos” remete antes a uma avaliação institucional do Congresso do que pessoal do político, e que este tipo de cobertura coincide com os resultados institucionais apresentados nas pesquisas do ano. É preciso esclarecer que não está se estabelecendo aqui nenhum tipo de relação de causa e efeito, mas é importante ressaltar que em 1996 o enfoque principal, tanto na mídia quanto nas pesquisas, foi o aspecto institucional do Congresso Nacional.

1997 – VOTAÇÕES EM PAUTA²⁰

O ano de 1997 foi o que apresentou o menor índice de notícias publicadas em todo o período pesquisado, apenas 16% da amostra geral analisada. Como no ano anterior, o noticiário a respeito do Congresso Nacional, em 1997, foi majoritariamente opinativo (68%), com poucas notícias informativas que possibilitam uma descrição mais objetiva dos fatos. Destaca-se a quantidade significativa de Editoriais dos jornais dedicados ao tema, cerca de 30% de todas as notícias publicadas.

É interessante notar que neste ano houve uma concentração do noticiário em dois jornais que foram responsáveis sozinhos por 67% da cobertura jornalística sobre o Congresso: a *Folha de S. Paulo* e *O Estado de São Paulo*. *O Jornal do Brasil* e o *Correio Braziliense* deram, cada um, um destaque moderado ao parlamento, com apenas 13% da cobertura, enquanto o jornal *O Globo* e as revistas *Veja* e *IstoÉ* dedicaram 3% cada. Chama a atenção o desinteresse geral da imprensa pelo Congresso em 1997.

Entre os temas agendados, um destaque especial para as “votações”, responsáveis por quase 20% da cobertura jornalística. Pelo próprio desenrolar da Legislatura é compreensível o maior enfoque neste tema, considerando que estavam na pauta de votações Emendas Constitucionais importantes para o Governo Federal. Como em todos os anos, mereceu destaque também o tema relativo aos “hábitos políticos” dos parlamentares e ao modo de fazer política no Congresso Nacional, com 16% da cobertura jornalística. O relacionamento com a opinião pública foi tema de 13% das notícias, bem como o tema relativo aos “deveres do parlamento”. O ano de 1997, além destes temas mais frequentes na cobertura jornalística, também trouxe um novo tema para a agenda: os

“escândalos”. A divulgação de casos de corrupção, como o episódio da compra de votos para a aprovação da Emenda da reeleição; o caso do deputado Chicão Brígido, que “cobrava” de sua suplente uma parte do salário dos funcionários de seu antigo gabinete na Câmara; o pagamento irregular do salário de funcionários de partidos políticos, entre outros, fez de 1997 um ano bastante crítico para a imagem do Congresso Nacional.

A abordagem central do noticiário seguiu os temas agendados, inclusive com grande convergência temática, pois apenas 7 categorias de abordagens previstas foram responsáveis por 74% do noticiário. Como o tema mais explorado pela imprensa foram as votações, a abordagem que ocupou maior destaque na cobertura enfocou a lentidão nas votações, 16%. Em seguida, o argumento de que a atuação do Congresso baseia-se na troca de concessões e favores, foi abordado em 13% do noticiário, assim como no argumento de que a opinião pública não acredita no Congresso Nacional. Entre as principais abordagens do ano, destacaram-se ainda a de que o Congresso Nacional não é comprometido com os interesses da sociedade e que os escândalos não são apurados, isto é, “acabam em pizza”, cada uma delas responsável por 10% das notícias publicadas.

Ainda francamente negativo, o noticiário de 1997 foi composto por 65% de notícias desfavoráveis ao Congresso Nacional, como se pode perceber pelos trechos a seguir: “Das quatro semanas da convocação extraordinária do Congresso Nacional, duas já se foram sem que a nação registre algum avanço no encaminhamento de suas prioridades legislativas e se sinta minimamente compensada pelos altos custos de muitas horas extras de atividade parlamentar. A sensação geral é de frustração”²¹; “Para Temer, a Câmara não tem o hábito de realizar sessões deliberativas”²².

No entanto, merece destaque a quantidade de notícias favoráveis condicionadas na cobertura deste ano (19%), maior índice de toda a Legislatura. Este tipo de notícia, apesar de apresentar uma abordagem favorável, acaba condicionando esta favorabilidade a algum elemento, como por exemplo no trecho a seguir a respeito das votações após a queda das Bolsas de Valores na Ásia: “A decisão do Congresso de reunir-se neste fim de semana transmite,

21 Horizonte maior. *Jornal do Brasil*. 17.01.97. p. 10.

22 Esforço concentrado da Câmara vota só dois projetos. *Folha de São Paulo*. 05.12.97.pp. 1-4.

Tabela 15 – Cronologia das pesquisas de opinião do ano de 1997

Mês	Título	Veículo
Janeiro	Congresso é reprovado	Folha de S.Paulo
Março	Falta de ação diminui credibilidade de Poderes	O Estado de São Paulo
Mai	Congressistas recebem a pior avaliação	Folha de S.Paulo

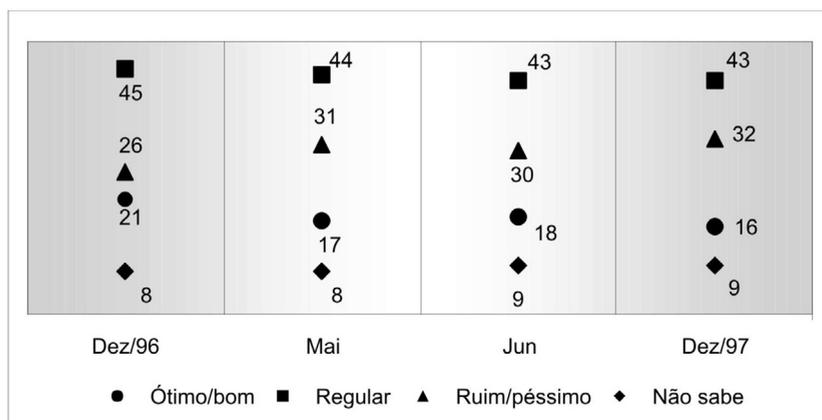
por si só, mensagem importante. Resta, agora, acompanhar a tramitação das reformas e, em particular, do conjunto de medidas provisórias que buscam reforçar a arrecadação”. Este trecho, embora reconheça o desempenho do Congresso, acaba lembrando que sempre há mais uma ação que o Congresso deveria tomar para que sua atuação fosse realmente boa.

A vinculação entre a ação concreta dos parlamentares e o Congresso Nacional, embora menor que no ano anterior, ainda se mostrou significativa. Cerca de 64% das notícias trouxeram este tipo de vínculo.

No ano de 1997 o Congresso Nacional foi apresentado à opinião pública, de modo geral, como uma instituição lenta em suas votações e bastante fisiológica e corporativa. Os escândalos que pontuaram o ano também colaboraram para que a cobertura jornalística se mostrasse majoritariamente desfavorável ao parlamento. Este sentimento foi, principalmente, expresso de maneira subjetiva por meio dos Editoriais e artigos opinativos.

AS PESQUISAS DE OPINIÃO EM 1997

Em 1997 foram publicadas duas pesquisas específicas sobre o Congresso Nacional pela *Folha de S.Paulo* e uma pesquisa de avaliação das instituições



pelo jornal *O Estado de São Paulo*. Os títulos indicam a tendência desfavorável já percebida nos anos anteriores:

Em relação à pesquisa de cunho institucional, os resultados apontam para um descrédito generalizado da opinião pública em relação aos Três Poderes da República, avaliados em 5 categorias: credibilidade, eficiência, honestidade, rapidez e transparência. O Poder Legislativo foi o pior avaliado nos 3 primeiros itens, só perdendo para o Executivo nos critérios de rapidez e transparência.

As pesquisas específicas realizadas pelo Datafolha indicam uma clara tendência desfavorável na opinião pública a respeito do Congresso Nacional ao longo de 1997. Enquanto o índice de regular se manteve estável desde o final de 1995, o índice de ruim/péssimo subiu 6% desde dezembro de 1996, e o índice de ótimo/bom decresceu 6% no mesmo período, como se pode observar no gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Evolução da avaliação dos congressistas apresentado na Folha de S.Paulo (%)

As notícias que apresentam os resultados das pesquisas, elas próprias, intensificam ainda mais o caráter negativo das avaliações, destacando pontos desfavoráveis dos resultados e comparando a evolução dos índices com dados de pesquisas anteriores: “Segundo levantamento nacional realizado pelo Datafolha, 31% dos entrevistados acham que os parlamentares eleitos em outubro de 94 estão tendo um desempenho ruim ou péssimo. Na pesquisa anterior, de dezembro de 1996, este número era de 26%”²³.

Em relação ao conteúdo temático e valorativo do noticiário de 1997, os resultados das pesquisas de opinião se mostram bastante coerentes, considerando que neste ano, novamente, o Congresso foi apresentado de maneira muito desfavorável, com grande ênfase na lentidão do processo de votações e em vários escândalos envolvendo parlamentares.

23 Congressistas recebem pior avaliação. *Folha de S.Paulo*. 12.05.97. p. 1-6.

24 As tabelas de frequência deste ano encontram-se no Anexo 2.

1998 – A AGENDA DO PLANALTO: APASSIVAMENTO *VERSUS* COLABORAÇÃO²⁴

A cobertura jornalística de 1998 foi a mais objetiva de toda a 50ª Legislatura: no total foram 55% de notícias informativas e reportagens. Dentre as matérias opinativas, cerca de 1/3 do noticiário foi composto por artigos de opinião, enquanto 17% das notícias foram Editoriais. É importante ressaltar que neste ano houve eleições para o Congresso Nacional, o que pode ter influenciado esta tendência mais informativa.

Este aspecto pode ter sido ainda o incentivo necessário para que os jornais e revistas voltassem a se interessar pelo Congresso, pois percebe-se um incremento na quantidade de notícias em 1998, responsável por 21% de todas as notícias da Legislatura. Este aumento na cobertura do parlamento foi refletido em todos os veículos analisados. À exceção da *Folha de São Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e o *Correio Braziliense* que dedicaram um pouco menos de espaço ao Congresso neste último ano, os demais veículos aumentaram sensivelmente seu espaço de cobertura do parlamento em relação ao ano anterior: *Jornal do Brasil*, 19%; *O Globo*, 14%; *Veja e IstoÉ*, 5%.

Embora se tenha percebido este aumento na cobertura do Congresso, 1998 apresentou a maior taxa de concentração temática de todo o período, com apenas 4 temas sendo responsáveis por 72% das notícias publicadas. Somente o tema “Congresso/Executivo” foi abordado por cerca de 30% das matérias, enquanto aspectos relativos aos “hábitos políticos” foram abordados por 19% das notícias. O tema que desenvolve a perspectiva dos aspectos institucionais do Congresso perante a sociedade e ao processo político democrático foi o conteúdo de 12% das notícias, bem como o processo que envolve as votações ocorridas no parlamento.

A abordagem central das notícias sobre os temas desenvolvidos mostrou uma certa dualidade no noticiário, pois 19% das matérias abordavam aspectos que caracterizavam uma relação de submissão do parlamento ao Governo Federal, como percebe-se no seguinte trecho: “O Congresso se demite da iniciativa legislativa em favor da Presidência da República”²⁵, enquanto 12% das notícias referiam-se a aspectos de autonomia do Congresso: “Caberá ao Congresso, soberanamente, definir as áreas onde o Governo Federal vai cortar despesas...”²⁶. Este duplo enfoque sinaliza a tensão que começou a se delinear

25 O apassivamento do Congresso. O Estado de São Paulo. 30.11.98. p.A-3

26 Congresso definirá setores que reduzirão despesas, diz ACM. O Estado de São Paulo. 9.9.98. p.B-6

ar em 1998 sobre a relação entre o parlamento e o Governo Federal. Outra abordagem bastante presente nas notícias de 1998 foi a de que o trabalho no Congresso baseia-se na troca de concessões e favores, presente em 19% do noticiário. A falta de compromisso do Congresso Nacional com os interesses da sociedade também foi uma das abordagens mais encontradas, com 10% das notícias trazendo este enfoque principal.

Entre todos os anos da Legislatura, 1998 foi o ano que apresentou a menor quantidade de notícias desfavoráveis ao Congresso Nacional, 45%, e a maior quantidade de notícias neutras, 43%. Esta sensível diminuição no índice de notícias desfavoráveis demonstra um final de mandato tranquilo para a Legislatura que, mesmo não tendo votado todos os projetos, votou importantes projetos propostos pelo Executivo para garantir sua proposta de governo. Colaborando para esta tendência, 1998 foi o ano que registrou o segundo maior índice de notícias favoráveis, 7%.

A cobertura jornalística ao longo do ano, seguiu a tendência dos anos

Tabela 16 – Cronologia das pesquisas de opinião do ano de 1998

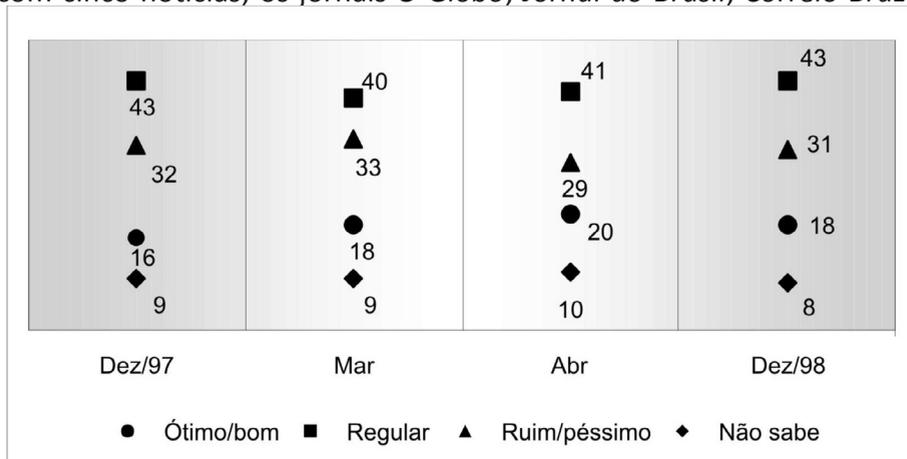
Mês	Título	Veículo
Janeiro	Congresso tem pior avaliação desde 1994	Folha de S.Paulo
Janeiro	Reprovação ao Congresso é estável	Folha de S.Paulo
Março	Estagnação preocupa brasileiros	Correio Braziliense
Março	Reforma não ajuda avaliação do Congresso	Folha de S.Paulo
Março	Brasileiro vê o desemprego como o pior problema do país, revela pesquisa CNT	O Globo
Maior	Melhora a avaliação dos parlamentares	Folha de S.Paulo
Setembro	Atenção com eles	Veja
Janeiro/99	Congresso é ruim ou péssimo para 31%	Folha de S.Paulo

anteriores, provocando a coincidência entre os termos Congresso Nacional e parlamentares. Esta foi a tendência encontrada em 57% das notícias.

Os jornais e revistas voltaram a se interessar pelo Congresso Nacional em 1998, oferecendo à opinião pública uma cobertura mais objetiva, informativa e neutra. A convergência temática do noticiário foi a mais concentrada de todos os anos, com a predominância do tema que envolve a relação entre o Congresso e o Executivo, contudo a abordagem central destas notícias mostraram as duas partes da relação, ora enfocando aspectos de dependência do Congresso, ora enfocando sua soberania.

AS PESQUISAS DE OPINIÃO EM 1998

No ano de 1998 foram divulgadas várias pesquisas de opinião a respeito do Congresso Nacional. O final da Legislatura e a proximidade de novas eleições parlamentares podem ter despertado o interesse dos jornais e revistas em conhecer a opinião pública a respeito do parlamento. Ao todo foram publicadas nove notícias a respeito das pesquisas de opinião. A *Folha de S.Paulo* foi o jornal que mais se empenhou em pesquisar a avaliação do Congresso, com cinco notícias; os jornais *O Globo*, *Jornal do Brasil*, *Correio Braziliense*



e a revista *Veja* também publicaram resultados de pesquisa. Os resultados apresentados ao longo do ano foram instáveis, alternando tendências desfavoráveis e favoráveis na apreciação do parlamento, como se pode observar nos títulos das notícias:

As pesquisas no primeiro semestre de 1998 identificaram muita instabilidade na avaliação do parlamento, a exemplo das notícias publicadas pela *Folha de S.Paulo*. A primeira notícia publicada pela *Folha de S.Paulo* relacionando o desempenho do Congresso com o ano de 1994 cometeu um equívoco e mereceu uma retificação dois dias depois. Na verdade, a alteração de índices estavam dentro da margem de erro da pesquisa, e não podia caracterizar o aumento no índice de reprovação. Desta forma, se o ano começou com a manutenção dos índices do ano anterior, em março a avaliação chegou ao seu pior momento, com a marca de 33% de avaliação negativa. No mês de maio, outra pesquisa identificou uma recuperação na avaliação do Congresso, inclusive com o aumento do índice de ótimo/bom. No final do ano, contudo,

foram registrados novamente índices negativos crescentes para a avaliação final da Legislatra.

Gráfico 3 – Evolução da avaliação dos congressistas apresentado na Folha de S.Paulo (%)

Institucionalmente, a avaliação do Congresso apresentou-se de maneira desfavorável também. Na pesquisa publicada pelo jornal *O Globo*, o Congresso Nacional estava atrapalhando o País na opinião de 40% dos entrevistados, e na revista *Veja* deputados e senadores foram apontados somente por 14% dos eleitores como instituição que mais contribui para o bem do País, e apontados por 71% como a instituição que menos contribui.

Percebe-se pelos resultados das pesquisas que o ano de 1998 foi importante para mostrar que a opinião pública a respeito do Congresso não estava cristalizada, embora tenha seguido a mesma tendência desde o início do período. Vulnerável e em constante mutação, a opinião pública reagiu aos acontecimentos envolvendo o Congresso e demonstrou que pode mudar.

A dualidade encontrada nas pesquisas de opinião neste ano também foi identificada na cobertura jornalística a respeito do Congresso Nacional. 1998 foi o ano que apresentou menor quantidade de notícias desfavoráveis e maior quantidade de notícias neutras. A relação com o Executivo, principal tema agendado no ano, foi colocado tanto em termos de submissão quanto autonomia. Desta forma, percebe-se novamente uma aproximação entre os resultados apresentados nas pesquisas de opinião publicadas pelos jornais e revistas selecionados e a cobertura jornalística de tais veículos.

4.2.3 CONGRESSO NACIONAL – VULNERABILIDADE E DESCONFIANÇA

De acordo com os pressupostos do desempenho da mídia na atualidade e sua interação com o campo político, há uma relação estreita entre estes dois atores sociais, com uma efetivação, cada vez maior da cena política que se constrói por meio da mídia na esfera pública. Esta construção, longe de representar uma situação de neutralidade, reflete o jogo de interesses e hegemonias existentes na sociedade.

No caso do Congresso Nacional, a mídia representa a própria possibilidade de sua realização na esfera pública. A partir do chamado “efeito de realidade”, o

relato de um acontecimento pela mídia é um ato discursivo e, portanto, passível de variações estilísticas, que, inclusive, tendem a obscurecer o caráter mediado da informação, apresentando-se como realidade concreta. Somando-se a este efeito o quase monopólio da mídia em publicizar os acontecimentos, conferindo existência social e política aos eventos noticiados e, no limite, impedindo esta existência com seu silêncio, percebe-se a importância do noticiário jornalístico para a construção da imagem do parlamento brasileiro.

Ao longo dos quatro anos estudados, a construção desta realidade demonstrou a tensão existente entre todos estes aspectos. O relato das pesquisas de opinião no ano de 1995 destaca claramente o jogo de interesses que se expressa na esfera pública: enquanto para a *Folha de S. Paulo*, neste ano, a opinião pública era francamente desfavorável ao parlamento, o *Jornal do Brasil* trouxe uma abordagem mais favorável ao Congresso Nacional. É interessante ressaltar que os dados obtidos pelas pesquisas dos dois jornais são muito próximos, o que comprova ainda mais a existência deste embate.

Neste ambiente, a cena política do Congresso Nacional foi sendo construída cotidianamente pela mídia, durante a 50ª Legislatura. Os relatos e conteúdos da cobertura jornalística foram delineando os contornos do parlamento, posicionando-se como a realidade possível de apreensão por parte da opinião pública. Não que estes relatos sejam obra de construção ficcional, mas claramente apresentam um modo de olhar específico, que não abrange o funcionamento do Congresso em sua totalidade. No entanto, é esta a construção que se apresenta na esfera pública enquanto realidade concreta.

Em termos gerais, pode-se constatar que o parlamento foi apresentado regularmente de maneira desfavorável pelo conteúdo do noticiário analisado, principalmente em relação aos principais temas colocados em pauta. A relação entre o Legislativo e o Executivo, exaustivamente explorada pela mídia neste período, trouxe elementos de submissão e dependência entre os Poderes, fragilizando a autonomia esperada do Congresso Nacional enquanto instituição política coresponsável pelo desenvolvimento do País.

Frequentemente o Congresso foi apresentado como uma instituição que não tem compromisso com o processo político brasileiro, demonstrando desinteresse em atuar e assumir o papel que lhe cabe na cena política e institucional. Em vários momentos, o noticiário chegou a cobrar maior engajamento do parlamento lembrando que o Congresso Nacional deve ser uma Instituição comprometida com a política nacional.

Os trabalhos parlamentares, de acordo com o que foi noticiado, resumem-se na troca constante de favores e interesses pessoais ou políticos de deputados e senadores, caracterizando uma situação permanente de práticas fisiológicas e corporativistas, não só implementadas pelos mandatários atuais desta Legislatura, mas intimamente associada ao próprio modo de atuação do Congresso Nacional. Nenhuma notícia que tratou especificamente sobre as atividades legislativas e os hábitos políticos relacionados ao Congresso foi favorável ao parlamento brasileiro.

Mais especificamente sobre os trabalhos Legislativos, as votações ocorridas no Congresso foram retratadas como lentas e excessivamente demoradas durante a 50ª Legislatura. Etapa decisiva para a atividade legislativa, as votações dos projetos de lei no parlamento representam a síntese de sua capacidade de articulação, empenho e compromisso. A lentidão do processo de votação implica, neste caso, em descompasso entre os objetivos e propósitos da existência do parlamento enquanto Casa Legislativa e sua real atuação.

Além destes enfoques específicos, o Congresso Nacional também foi apresentado como uma instituição que não desfruta de nenhum prestígio junto à opinião pública brasileira. Todas as referências feitas no noticiário a esse respeito apontaram que a opinião pública não acredita na seriedade dos trabalhos desenvolvidos no Legislativo. Estas referências não vinculam o mau desempenho à atuação dos parlamentares desta Legislatura, mas generalizam o Congresso como um todo.

A coincidência temática entre os vários jornais e revistas observada durante a pesquisa reforçam ainda mais o caráter consonante da cobertura jornalística a respeito do Congresso Nacional. Das 12 categorias de temas arroladas para a pesquisa, somente cinco delas foram responsáveis por mais de 70% das notícias ao longo dos quatro anos estudados – relação Congresso/Executivo; hábitos políticos; deveres do parlamento; votação e opinião pública. Esta característica remete a análise efetuada por Noelle-Neumann, que, ao estudar como os aspectos implícitos na comunicação podem se refletir no “patrimônio cognitivo das pessoas”, conclui que a comunicação atua a partir de três pressupostos: acumulação, consonância e onipresença, resultando nos efeitos cumulativos a longo prazo.

Em relação ao Congresso Nacional, a convergência temática limitou as várias abordagens possíveis a respeito do parlamento brasileiro e resultou

num maior direcionamento da realidade, que foi se construindo por meio das informações veiculadas dia-a-dia.

Para Rubim (1994:48), a relação entre a comunicação e a política pode ser pensada a partir do cenário que se constrói pela mídia e abrange aspectos do imaginário e valores da sociedade, e não apenas questões políticas e econômicas. Neste sentido, a cobertura sobre a 50ª Legislatura, ao apresentar a maioria do noticiário por meio de artigos de opinião e editoriais que expressam o pensamento do próprio autor a respeito do assunto, mostrou-se fértil em reforçar antigas crenças da sociedade brasileira a respeito do parlamento, como o descompromisso, fisiologismo e corporativismo do Congresso Nacional.

A partir dessa perspectiva, as cenas políticas, ao longo deste período, foram tornando-se intrínsecas ao próprio processo de comunicação que, após sua exposição na esfera pública, consolidaram-se e efetivaram-se enquanto acontecimentos políticos e sociais. A cobertura jornalística sobre a opinião que a “opinião pública” tem sobre o parlamento, apresentada em 100% das vezes como descrente na seriedade dos trabalhos desenvolvidos pelo Congresso, é significativa para demonstrar como o fato objetivo e concreto somente está completo em sua existência com a sua publicização pela mídia.

A construção jornalística a respeito do Congresso Nacional é percebida pela sociedade e, por suas características, apresenta-se como um dos principais elementos para a formação de uma opinião pública nacional a respeito do parlamento.

Ao compreender a opinião pública como “todo fenômeno que, tendo origem em um processo de discussão coletiva e que se refira a um tema de relevância pública, esteja sendo expresso publicamente, seja por sujeitos individuais em situações diversas, seja em manifestações coletivas”, como afirmam Figueiredo e Cervellini (1995:116) percebe-se a importância da cobertura jornalística a respeito do Congresso Nacional. Mesmo considerando que a opinião pública também é fortemente condicionada por aspectos psicológicos, sociológicos e históricos, como afirmou Augras (1970), e que as experiências individuais são extremamente relevantes, é inegável que, no caso do Legislativo, a maioria das experiências que os indivíduos vivenciaram a respeito do Congresso, foi mediada pelos veículos de comunicação.

Pela sua atuação, os meios de comunicação se posicionaram enquanto facilitadores da discussão coletiva sobre o parlamento, seja por meio do relato de notícias objetivas e fatos concretos, seja por meio da publicização da

opinião de personalidades importantes (líderes e formadores de opinião), e até mesmo pela própria opinião dos jornais e revistas expressas em seus editoriais.

As pesquisas de opinião sobre o Congresso Nacional, regularmente publicadas pela mídia, completaram a discussão pública a respeito do parlamento. Representam a inserção da parte da sociedade que não pode se expressar individualmente nos meios de comunicação e portanto participam simbolicamente do debate por meio da opinião relatada nas pesquisas e sondagens.

Uma característica importante destas pesquisas foi a consonância entre os resultados obtidos nas sondagens e o noticiário a respeito do Congresso Nacional. Esta perspectiva complementar entre dois elementos possivelmente distintos faz com que um reforce, ainda mais, a perspectiva do outro. Se a realidade legislativa construída pela mídia é desfavorável, “esperado” é que a opinião pública também se expresse de maneira negativa. Desta forma, os resultados das pesquisas também atuaram enquanto elementos significativos para a construção da cena política sobre o Congresso Nacional. Sua importância não reside no fato, até questionado, de mensurar imparcialmente a opinião pública, mas sim na possibilidade efetiva de que seu resultado se agregou ao noticiário como mais um elemento na definição e na apresentação do parlamento ao longo dos quatro anos estudados.

A partir da perspectiva da hipótese da espiral do silêncio, a opinião veiculada pela mídia tende a ser compreendida pela sociedade como opinião dominante, ou seja, a opinião da maioria das pessoas. O medo do isolamento social levaria tendencialmente a que as opiniões dispersas convergissem para a opinião da maioria.

No caso da cobertura jornalística sobre o Congresso, percebe-se a presença dos principais elementos característicos da espiral do silêncio, como a consonância temática entre os vários meios de comunicação, que resulta na canalização de um só fluxo de opinião em condições de se impor mais facilmente como opinião dominante; e a percepção de qual é a opinião dominante, efetivada pelo resultado negativo das pesquisas de opinião, com o qual as opiniões individuais podem ser comparadas. Para que o efeito seja completo, segue-se o medo do isolamento daqueles que não compartilham com a opinião de que o fato de o parlamento não desempenhar suas funções de maneira

adequada é fisiológico por natureza, independentemente dos parlamentares que lá estão desempenhando suas atividades, e que o Congresso atrapalha o processo político brasileiro.

Extremamente vulnerável ao acompanhamento desfavorável da mídia, o Congresso Nacional atravessou a 50ª Legislatura sob os olhares de descrença da imprensa e da opinião pública medida pelas sondagens. O retrato produzido pelo noticiário mostrou um parlamento fragilizado em sua iniciativa legislativa, e que, mesmo subordinado às vontades do Poder Executivo, se tornou responsável por grande parte das dificuldades enfrentadas pelo País. A coincidência entre os termos Congresso Nacional e parlamentares, frequentemente encontrada nos noticiários e nos resultados das pesquisas, demonstra que a instituição do Poder Legislativo não está protegida da ação indevida de seus mandatários. Ao contrário, é responsabilizada diretamente pela má conduta de seus titulares.

CONCLUSÃO

A proposta de analisar o fenômeno da opinião pública brasileira a partir de seu comportamento em relação ao Congresso Nacional revelou-se um objetivo bastante desafiador e estimulante ao longo deste estudo. Tanto a opinião pública quanto o parlamento brasileiro apresentaram-se como atores ativos no processo político nacional durante o período recente da história do País. No entanto, muitas são as variáveis que os envolvem estes dois atores, influenciando seu comportamento e direcionando sua conduta. Somar a esses aspectos o papel significativo das mídias contemporâneas complementou as análises realizadas, de forma a garantir maior compreensão dos acontecimentos.

O Congresso Nacional, em toda sua existência, tem atuado regularmente na cena política brasileira, com poucos momentos de ausência institucional. Contudo, esta frequência não tem sido suficiente para consolidar uma imagem atuante e positiva da instituição perante a sociedade, que insiste em se referir ao parlamento a partir de imagens estereotipadas, já fortemente arraigadas no imaginário popular. Este sentimento anti-institucional não é privilégio do Congresso Nacional; é, antes, um traço característico da cultura política brasileira, que não tem tradição em preservar suas instituições.

Neste ambiente, o retorno à normalidade democrática vivenciada pelo Brasil nas últimas décadas aprofundou ainda mais esse sentimento, devido aos problemas sociais e econômicos enfrentados pela sociedade e que resultam num maior desencanto da população com as instituições democráticas de maneira geral.

O reflexo desse desencantamento institucional para o Congresso Nacional foi muito grande, pois coincidiu com um momento de redefinição do papel dos parlamentos nos sistemas democráticos e do próprio parlamento brasileiro, que teve a oportunidade de repensar sua atuação durante a elaboração da nova Carta Constitucional em 1988. Paralelamente ao questionamento a respeito

da exclusividade da iniciativa legislativa dos parlamentos a favor do Poder Executivo, mais ágil e eficiente no trato de muitos assuntos, o desempenho do Congresso Brasileiro também tem sido questionado duramente a respeito da conduta política de seus membros. Alguns mecanismos institucionais presentes na Constituição representam conquistas importantes para o Congresso Nacional, no entanto, outros fragilizam sua atuação legislativa, transferindo para o Executivo o controle da agenda parlamentar.

A atuação do Congresso Nacional nos últimos anos tem sido marcada muito mais pela colaboração com o Poder Executivo, por meio da instrumentalização necessária a fim de garantir a governabilidade do País, do que por uma efetiva participação e codecisão nos rumos adotados para o desenvolvimento nacional.

Por outro lado, a experiência democrática recente trouxe novamente à cena política um ator que tem se mostrado muito atuante e crítico em relação ao desempenho dos governos e governantes em geral: a opinião pública. Considerando que os regimes democráticos são sustentados a partir de algum tipo de consentimento social, as decisões políticas e implementação das ações dos governos requerem a concordância da opinião pública para se tornarem legítimas. Desta forma, o fenômeno da opinião pública, ou seja, a expressão pública de uma vontade/opinião coletiva da sociedade, tem se tornado cada vez mais central nas sociedades atuais.

No Brasil, a opinião pública tem se manifestado enfaticamente em momentos específicos da história política dos últimos anos, como no caso do *impeachment* do Presidente Fernando Collor, com amplitude nacional, ou em casos mais específicos ligados a interesses localizados, como foi o episódio da “marcha” do Movimento Sem Terra (MST) a Brasília, que ocupou a Capital em protesto à política fundiária do Governo. Contudo, mesmo desempenhando este papel de destaque no jogo político, a opinião pública continua sendo um fenômeno social de difícil conceituação e com muitas facetas possíveis. Percebe-se que há uma tendência em aproximar o conceito de opinião pública ao resultado das pesquisas de opinião, como se as sondagens fossem capazes de captar um “retrato” do estado da opinião da sociedade naquele momento.

As pesquisas de opinião, no entanto, são passíveis de graves erros metodológicos, capazes de comprometer e direcionar seus resultados. Assumir que a opinião pública é simplesmente o resultado apresentado de uma pesquisa de opinião é simplificar em demasia este fenômeno, complexo por natureza.

O culto às pesquisas de opinião, baseado em suas questionáveis científicas e neutralidade, remete antes a uma forma de exercício do poder nas sociedades contemporâneas, que encontra no instituto das pesquisas um aliado seguro para sua legitimação, do que a real possibilidade de apreensão e percepção de qual é a vontade geral da sociedade.

Como instituição política, o Congresso Nacional não está imune a essa tendência de se aliar à opinião pública, aos resultados de pesquisas de opinião e frequentemente tem sido objeto de avaliações por parte dos principais institutos de pesquisas do País. Os resultados destas sondagens são apresentados na esfera pública como mais um elemento de discussão e análise do parlamento, pois é na esfera pública que o jogo político vai se desenvolver.

Loccus privilegiado das disputas políticas atuais, que tendem a figurar no plano simbólico e na busca do consentimento, a esfera pública atua politicamente por meio de seu principal instrumento, a mídia. Os meios de comunicação, muito mais do que transmissores de informação, têm a capacidade de estabelecer uma mediação entre a realidade concreta e a experiência individual de cada um. Esta capacidade está associada à possibilidade de construção de uma realidade própria pela mídia, a partir de seu modo específico de relatar os acontecimentos.

As implicações desse tipo de comportamento das mídias em geral para o campo político são muito grandes, e demonstram uma nova forma de atuação destas esferas que, antes, atuavam de maneira independente. Como a mídia tem o quase monopólio de tornar públicos os acontecimentos na esfera pública, a política, para se realizar, precisa cumprir essa etapa de visibilidade e publicização para a sociedade. Desta forma, a busca pelo consentimento social, momento decisivo nas disputas políticas, passa necessariamente por uma etapa que se efetiva pela mídia. É do imbricamento da relação entre a política e a mídia que as realidades políticas são constituídas, negociadas e renegociadas pelos vários atores.

Em relação ao Congresso Nacional, seu ingresso na esfera pública pela mídia se dá em dois momentos distintos, mas complementares: a publicação do noticiário a respeito do parlamento e a sistemática publicação de resultados de pesquisas de opinião sobre ele. O cruzamento destas duas imagens revelou

abordagens que convergem para uma avaliação tendencialmente negativa de seu desempenho.

A pesquisa realizada nos principais veículos de comunicação impressa do País com abrangência nacional revelou que o noticiário sobre o Congresso, nos quatro anos estudados, foi restrito em relação às possibilidades de enfoques e temas apresentados. Embora cada jornal ou revista reflita o seu modo específico de apreensão da realidade, em relação ao parlamento houve uma consonância temática bastante acentuada que privilegiou, sobretudo, notícias que se referiam ao relacionamento entre o Congresso e o Executivo, e os hábitos políticos ligados à prática legislativa.

O estabelecimento de vínculos diretos entre a atuação dos parlamentares e a própria instituição também foi outra característica do noticiário durante a 50ª Legislatura. De acordo com essas notícias, Congresso e parlamentares se tornaram termos sinônimos, como se o Congresso Nacional fosse exclusivamente resultado direto da ação devida ou indevida de deputados e senadores, e não uma instituição política nacional que tem um papel importante no processo político brasileiro, e que se encontra acima da atuação específica de seus componentes.

A construção social da imagem do Congresso Nacional pela mídia analisada refletiu, ainda, os embates característicos do jogo político, onde muitos atores tentam fazer prevalecer a sua percepção dos acontecimentos. O relato das pesquisas de opinião no ano de 1995 destacam claramente o jogo de interesses que se expressa na esfera pública: enquanto para a *Folha de S. Paulo*, neste ano, a opinião pública era francamente desfavorável ao parlamento, o *Jornal do Brasil* trouxe uma abordagem mais favorável ao Congresso Nacional. É interessante ressaltar que os dados obtidos pelas pesquisas dos dois jornais são muito próximos, o que comprova ainda mais a existência deste embate.

A análise da mídia impressa nestes quatro anos de Legislatura demonstrou, contudo, que no jogo político realizado na esfera pública o Congresso Nacional atuou de maneira passiva, sem conseguir se impor nacionalmente como personagem ativo, capaz de determinar sua própria imagem pública. Ao contrário: neste período, o ingresso do parlamento na esfera pública encontrou-se limitado ora pela visão restrita do noticiário da imprensa, ora pela ação dos resultados negativos das pesquisas de opinião. Embora o Senado Federal e a Câmara dos Deputados disponham de uma mídia própria, composta de jornal,

rádio e televisão dedicados exclusivamente à cobertura dos trabalhos Legislativos, a abrangência limitada destes veículos de comunicação não garantem sua participação ativa na esfera pública nacional.

Como se pode perceber, é neste emaranhado de informações e abordagens que a opinião pública vai buscar elementos para sua constituição. Como as vivências individuais sobre o Congresso Nacional são extremamente limitadas para grande parte da sociedade brasileira, o retrato produzido pela mídia sobre o parlamento atua como um dos principais fatores de formação da opinião pública brasileira a respeito do Congresso Nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENDE, Hanna (1998). *O que é política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- ASTIZ, Carlos (1975). “O papel atual do Congresso Nacional”. In: MENDES, Cândido (org). *O Legislativo e a tecnocracia*. Seminário sobre Legislativo e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Imago Editora. pp. 5-30.
- AUGRAS, Monique (1970). *Opinião pública – teoria e pesquisa*. Petrópolis: Vozes.
- AZEVEDO, Fernando Antônio (1998). “Espaço Público, mídia e modernização das campanhas eleitorais no Brasil”. Texto apresentado na Compós – Encontro Nacional de Pós-Graduação em Comunicação.
- BAAKLINI, Abdo (1993). *O Congresso e o sistema político do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BAAKLINI, Adbo (1977). “Os Legislativos nas sociedades contemporâneas”. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *O Poder Legislativo na Sociedade Contemporânea*. II Conferência Internacional sobre Desenvolvimento do Poder Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados. p. 45-88.
- BAQUERO, Marcello (1995). *Brasil: transição, eleições e opinião pública*. Porto Alegre: UFRGS.
- BARRETO, Lauro (1997). *As pesquisas de opinião pública no processo eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- BARROS FILHO, Clóvis (1995). *Ética na comunicação*. São Paulo: Moderna.
- BOBBIO, Norberto (1991). “Política”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Ed. UnB.

- BOBBIO, Norberto (1992). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BONAVIDES, Paulo (1972). *As formas de governo*. Ciência Política. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV.
- BOURDIEU, Pierre (1985). A opinião pública não existe. In: THIOLENT, Michel. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. 4. ed. São Paulo: Pólis.
- BRASIL, Olavo (1993). *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyolla.
- BRASIL, Olavo (1997). *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- CHAMPAGNE, Patrick (1998). *Formar a Opinião: o novo jogo político*. Petrópolis: Vozes.
- CHILDS, Harwood (1967). *Relações Públicas, propaganda e opinião pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- COHN, Gabriel (1971). *Comunicação e indústria cultural*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- CORREA, Tupã Gomes (1988). *Contato imediato com opinião pública: os bastidores da ação política*. São Paulo: Global.
- COSTA, Sérgio (1994). “Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 38, março, pp. 38-52.
- COSTA, Sérgio (1997a). “Contextos da construção do espaço público no Brasil”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 47, março, pp. 179-192.
- COSTA, Sérgio (1997b). “Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, outubro, pp. 121-134.
- COTTA, Maurizio (1991). “Parlamento”. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; e PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: EdUnB.
- CROSSEN, Cynthia (1996). *O fundo falso das pesquisas: a ciência das verdades torcidas*. Rio de Janeiro: Revan.

- DUVERGER, Maurice (1974). *Los partidos políticos*. 5. ed. México(DF): Fondo de Cultura Econômica.
- FARHAT, Said (1992). *O fator opinião pública: como se lida com ele*. São Paulo: T. A. Queiroz.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1994). “O processo Legislativo e a produção legal no Congresso pós-Constituinte”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 38, março, pp. 24-37.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1995). “Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29, outubro, pp. 175-200.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1997). “O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação?”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 47, março, pp. 127-156.
- FIGUEIREDO, Marcus Faria (1984). “Transição com Barulhaço: cálculo político e opinião pública”. In: *A crise e a transição para a democracia no Brasil: 2 estudos*. São Paulo: IDESP.
- FIGUEIREDO, Rubens e CERVellini, Silvia (1995). Contribuições para o conceito de opinião pública. *Revista Opinião Pública*. Campinas – São Paulo, v. III, n. 3, p.112-119.
- GARNHAN, Nicolas (1986). “Media and Public Sphere”. in: GOLDING, P.; MURDOCK, G.; e SCLESINGER, P. *Communications Politics*. New York.
- GÉNÉREUX, Jaques (1999). *O Horror Político: o horror não é econômico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- GHIGLIONE, Rodolphe e MATALON, Benjamin (1985). *Les enquêtes sociologiques*. 4. ed. Paris: Armand Colin. p. 155-203.
- GONTIJO, Silvana (1996). *A voz do povo – o Ibope do Brasil*. São Paulo: Objetiva.
- HABERMAS, Jürgen (1984). *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HABERMAS, Jürgen (1992). “L’espace public, 30 ans après”. *Quaderne* nº 18 – Automne.
- JOHNSTON, Anne (1990). “Trends in political communication: a selective review of research in de 1980’s”. SWANSON, David e NINNO, Dan. *New directions*

in political communication: a resource book. California: Sage Publications. Inc.

KEANE, John (1996). *Transformações estruturais da esfera pública*. Comunicação & Política, n.s., v. 3, n. 2, pp. 6-28.

KIENTZ, Albert (1973). *Comunicação de massa – análise de conteúdo*. Rio de Janeiro: Eldorado Tijuca.

KUNCZIK, Michael (1997). *Conceitos de jornalismo*. São Paulo: Edusp.

LAMOUNIER, Bolivar (1990). “Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor”. In: LAMOUNIER, Bolivar (org). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré. p. 13-36.

LAMOUNIER, Bolivar e MENEGUELLO, Raquel (1986). *Partidos políticos e consolidação democrática – o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense.

LAMOUNIER, Bolivar e SOUZA, Amaury (1992). *A opinião pública frente ao plebiscito*. São Paulo: IDESP.

LAMOUNIER, Bolivar (1992) *Ouvindo o Brasil: uma análise da opinião pública brasileira hoje*. São Paulo: Sumaré.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando (1996). *A esfera pública: do conceito à palavra de ordem*. Comunicação & Política, Rio de Janeiro, CEBELA. v. III, n. 1, Nova Série, jan.-abr., p.160-175.

LIMA, Venício Artur (1998). “Os mídia e a política”. In: RUA, Maria das Graças et al. (orgs.). *O estudo da política – tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, pp. 209-230.

MATOS, Heloiza (org) (1994). *Mídia, eleições e democracia*. São Paulo: Scritta.

MELO, José Marques (1977). *Comunicação, opinião, desenvolvimento*. São Paulo: Vozes.

MENDES, Antônio Manoel Teixeira (1991). “O papel das pesquisas eleitorais”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 29, março, pp.28-33.

MOISES, José Álvaro (1989). *Dilemas da consolidação democrática no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

MOISES, José Álvaro (1995). *Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática.

- MOISES, José Álvaro e VENTURI, Gustavo (1990). *Cultura política do povo brasileiro*. Cadernos CEDESEN. Brasília: Senado Federal.
- MUSZYNSKI, Judith (1990). “Democratização e opinião pública no Brasil”. In: LAMOUNIER, Bolivar. *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré.
- NASCIMENTO, Milton Meira (1989). *Opinião pública e revolução*. São Paulo: EDUSP.
- NOELLE-NEUMANN, Elisabeth (1995). *La espiral del silencio – opinión pública: nuestra peil social*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- NOGUEIRA, Octaciano (1981). *O Poder Legislativo no Brasil (1821 – 1930)*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional.
- NOGUEIRA, Octaciano (1998). “Sistemas eleitorais e seus efeitos políticos”. In: *O Estudo da Política*. Brasília: Paralelo 15. pp. 123-172.
- NOVAES, Carlos Alberto Marques (1994). “Dinâmica institucional da representação: individualismo e partidos na Câmara dos Deputados”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 38, março, pp. 99-147.
- PAILLIART, Isabelle (org) (1995). *L’espace public et l’emprise de la communication*. Grenoble: ELLUG.
- PORTO, Mauro (1996). *Os mídia e a legitimidade da democracia no Brasil*. Texto apresentado na Compós – Encontro Nacional de Pós-Graduação em Comunicação.
- PRADO JR., Caio (1987). *Evolução política do Brasil: colônia e império*. 16. ed. São Paulo: Brasiliense.
- RAMOS, Roberto (1988). *Manipulação e controle da opinião pública: a grande imprensa e o plano cruzado*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo.
- RIBEIRO, Lavina (1989). *Imprensa e esfera pública burguesa*. UnB. Dissertação de Mestrado.
- ROCHA FILHO, Aloisio (1992). *O espaço público eletrônico na transição e na democracia*. Revista *Textos de Cultura e Comunicação*. Salvador: Gráfica UFBA.

- RODRIGUES, Malena Rehbein (1998). "Agendando o Congresso Nacional: do agenda-setting à crise da democracia representativa". Texto apresentado no Compós – Encontro Nacional de Pós-Graduação em Comunicação.
- RUBIM, Antônio A. R. e AZEVEDO, Fernando Antônio (1998). *Mídia e política no Brasil: textos e agenda de pesquisa*. Lua Nova. n. 43, pp. 189-216.
- RUBIM, Antônio Albino (1990). "Comunicação e política – enigma contemporâneo". Revista *Comunicação e Política*. Ano 9, n. 11, abr-jun.
- RUBIM, Antônio Albino (1992). "Sociabilidade, comunicação e política contemporâneas". *Textos de Cultura e Comunicação*. Salvador, nº 27, pp. 3-23.
- RUBIM, Antônio Albino (1994). "Política, mídia e eleições: 1989 e 1994". Revista *Comunicação e Política*. ago.-nov. Nova Série, v. 1, n. 1, pp. 53-62.
- SADEK, Maria Teresa (1990). "A Justiça Eleitoral no processo de redemocratização". In: LAMOUNIER, Bolivar (org). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré. p.153-180.
- SANTOS, Fábio (1997). "Patronagem e poder de agenda na política brasileira". DADOS – *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. V. 40, n. 3, pp. 465-492.
- SAUVY, Alfred (1959). *A opinião pública*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro.
- SCAVONE, Lucila; BELLONI, Maria Luiza e GARBAYO, Cléa (1975). *A dimensão política da comunicação de massa*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- SCHIMITTER, Philippe (1984). "Reflexões sobre o conceito de política". In: *Curso de introdução à Ciência Política – Unidade I*. 2. ed. Brasília: EdUnB. pp. 31-39.
- SENADO FEDERAL (1988). *O novo Legislativo e a opinião pública*. Seminário. Brasília: Senado Federal.
- SKIDMORE, Thomas (1985). *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello (1990). *Estados e partidos políticos no Brasil: (1930 a 1964)*. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega.
- SPEIER, Hans (1950). "O desenvolvimento histórico da opinião pública". Reproduzido do *American Journal of Sociology*. V. LV, nº.4, University of Chicago Press.

- STOPPINO, Mario (1991). "Poder". In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: EdUnB.
- TARDE, Gabriel (1992). *A opinião e as massas*. São Paulo: Martins Fontes.
- THIOLLENT, Michel (1989). *Pesquisas eleitorais em debate na imprensa*. São Paulo: Cortez/Ed. Autores Associados.
- THOMPSON, John (1998). *A mídia e a modernidade – uma teoria social da mídia*. Petrópolis: Vozes.
- VERSTRAETEN, Hans (1996). The media and the transformation of the public sphere. *European Journal of Communication*. Vol. 11 (3). Set. p. 347-370.
- WEBER, Max (1991). *Economia e sociedade*. Brasília: UnB.
- WIMMER, Roger e DOMINICK, Joseph (1996). La investigación científica de los medio de comunicación: una introducción a sus métodos. Barcelona: Bosch Casa Editorial. p.168-193.
- WOLF, Mauro. (1987). *Teorias da comunicação*. Lisboa: Editorial Presença.
- WOLTON, Dominique (1991). *La contradiction de l'espace public médiatisé*. Paris: Hermès.

ANEXOS

ANEXO 1 FORMULÁRIO DE CODIFICAÇÃO

3. () Frequência
4. () Escândalos
5. () Opinião Pública
6. () Deveres do Parlamento
7. () Salário
8. () Congresso/Executivo
9. () Congresso/Imprensa
10. () Organização Interna
11. () Curiosidades
12. () Outros

Nível II – Conteúdos Valorativos da Notícia

D – Apresentação Valorativa da Notícia

1. () Apresentação Favorável
2. () Apresentação Fav. Condicionada
3. () Apresentação Neutra
4. () Apresentação Desfavorável

E – Interação entre Congresso e Parlamentares

1. () Congresso = Parlamentares
2. () Congresso \neq Parlamentares

F – Abordagem Central da Notícia

1. () O Congresso é rápido e ágil em suas votações.
2. () O Congresso é lento em suas votações.

3. () O trabalho do Congresso baseia-se na troca de concessões e não em nome do interesse da sociedade.
4. () O Congresso atua a favor dos interesses da sociedade.
5. () Os parlamentares são ausentes do Congresso.
6. () Os parlamentares estão presentes no Congresso.
7. () No Congresso, os escândalos acabam em 'pizza'.
8. () No Congresso, os escândalos são apurados.
9. () A opinião pública não acredita na seriedade do Congresso Nacional.
10. () A opinião pública acredita na seriedade do Congresso Nacional.
11. () O Congresso é uma instituição comprometida com o processo político brasileiro.
12. () O Congresso deve ser uma instituição comprometida com o processo político brasileiro.
13. () O Congresso não tem compromisso com o desenvolvimento político nacional.
14. () Os parlamentares ganham muito.
15. () Os parlamentares têm um salário justo.
16. () O Congresso é submisso às vontades do Poder Executivo.
17. () O Congresso atua com autonomia.
18. () A imprensa exagera em relação às críticas ao Congresso.
19. () A imprensa é correta em suas críticas ao Congresso.
20. () Os mecanismos internos de organização dos trabalhos Legislativos são adequados.
21. () É preciso aperfeiçoar os mecanismos internos dos trabalhos Legislativos.
22. () O comportamento dos parlamentares não é adequado às suas funções.
23. () O comportamento dos parlamentares é adequado às suas funções.
24. () Outros

ANEXO 2

TABELAS DE FREQUÊNCIA VARIÁVEL – ANO

1. TABELAS REFERENTES AO ANO DE 1995

Tabela – Gênero da Notícia (1995)

	Not. Informativas	Not. Opinativas
Frequência	14	23
Percentual	38%	62%
Perc. Acumulado	385	100%

Tabela – Localização Espacial da Notícia (1995)

	Ed. Política	Ed. Opinião	Editorial
Frequência	14	19	4
Percentual	38%	51%	11%
Perc. Acumulado	38%	89%	100%

Tabela – Temas Agendados (1995)

	Frequência	Percentual	Perc. Acum.
1. Hábitos Políticos	9	24%	24%
2. Opinião Pública	4	11%	35%
3. Deveres do Parlamento	4	11%	46%
4. Congresso/Executivo	4	11%	57%
5. Congresso/Imprensa	4	11%	68%
6. Salário	3	8%	76%

Obs.: Principais temas agendados

Tabela – Apresentação Valorativa da Notícia (1995)

	Desfavorável	Neutra	Favorável Condi- cionada	Favorável
Frequência	26	5	3	3
Percentual	70%	14%	8%	8%
Perc. Acumulado	70%	84%	92%	100%

Tabela – Relação Congresso/Parlamentares (1995)

	O Congresso é igual aos parlamentares	O Congresso é diferente dos parlamentares
Frequência	25	12
Percentual	67%	32%
Perc. Acumulado	67%	100%

Tabela – Abordagem Central da Notícia (1995)

	<i>Frequência</i>	<i>Percentual</i>	<i>Perc. Acumulado</i>
1. O trabalho do Congresso baseia-se na troca de concessões e não em nome do interesse da sociedade.	37	19%	19%
2. O Congresso é submisso às vontades do Poder Executivo	13	14%	33%
3. O Congresso atua com autonomia	9	10%	43%
4. O Congresso deve ser uma instituição comprometida com o processo político brasileiro	8	9%	52%
5. Os parlamentares são ausentes do Congresso	6	7%	59%
6. A opinião pública não acredita na seriedade do Congresso Nacional	6	7%	66%
7. Os parlamentares ganham muito	5	6	72%
8. É preciso aperfeiçoar os mecanismos internos dos trabalhos legislativos.	4	4%	76%
9. Outros	6	7%	83%

Obs.: Tabela com os principais categorias assinaladas.

2. TABELAS REFERENTES AO ANO DE 1996

Tabela – Gênero da Notícia (1996)

	<i>Not. Informativas</i>	<i>Not. Opinitivas</i>
Frequência	14	23
Percentual	38	62
Perc. Acumulado	38	62

Tabela – Localização Espacial da Notícia (1996)

	<i>Ed. Política</i>	<i>Ed. Opinião</i>	<i>Editorial</i>
Frequência	14	19	4
Percentual	38	51	11
Perc. Acumulado	38	89	100

Tabela – Temas Agendados (1996)

	<i>Frequência</i>	<i>Percentual</i>	<i>Perc. Acum.</i>
1. Hábitos Políticos	9	24	24
2. Opinião Pública	4	11	35
3. Deveres do Parlamento	4	11	46
4. Congresso/Executivo	4	11	57
5. Congresso/Imprensa	4	11	68
6. Votação	3	8	76

Obs.: Principais temas agendados

Tabela – Apresentação Valorativa da Notícia (1996)

	<i>Desfavorável</i>	<i>Neutra</i>	<i>Favorável Condicionada</i>	<i>Favorável</i>
Frequência	26	5	3	3
Percentual	70	14	8	8
Perc. Acumulado	70	84	92	100

Tabela – Relação Congresso/Parlamentares (1996)

	<i>O Congresso é igual aos parlamentares</i>	<i>O Congresso é diferente dos parlamentares</i>
Frequência	25	12
Percentual	67	32
Perc. Acumulado	67	100

Tabela – Abordagem Central da Notícia (1996)

	<i>Frequência</i>	<i>Percentual</i>	<i>Perc. Acumulado</i>
1. O trabalho do Congresso baseia-se na troca de concessões e não em nome do interesse da sociedade	8	22	22
2. O Congresso não é uma instituição comprometida com o processo político brasileiro	4	11	32
3. A opinião pública não acredita na seriedade do Congresso Nacional	4	11	43
4. O Congresso Nacional é lento em suas votações	3	8	51
5. O Congresso é submisso às vontades do Poder Executivo	2	5	68

Obs.: Tabela com os principais categorias assinaladas.

3. TABELAS REFERENTES AO ANO DE 1997

Tabela – Gênero da Notícia (1997)

	<i>Not. Informativas</i>	<i>Not. Opinativas</i>
Frequência	10	21
Percentual	32	68
Perc. Acumulado	32	100

Tabela – Localização Espacial da Notícia (1997)

	<i>Ed. Política</i>	<i>Ed. Opinião</i>	<i>Editorial</i>
Frequência	10	12	9
Percentual	32	39	29
Perc. Acumulado	32	71	100

Tabela – Temas Agendados (1997)

	<i>Frequência</i>	<i>Percentual</i>	<i>Perc. Acum.</i>
1. Votação	6	19	19
2. Hábitos Políticos	5	16	35
3. Opinião Pública	4	13	48
4. Deveres do Parlamento	4	13	61
5. Escândalos	3	10	71
6. Congresso/Executivo	3	10	81

Obs.: Principais temas agendados

Tabela – Apresentação Valorativa da Notícia (1997)

	<i>Desfavorável</i>	<i>Neutra</i>	<i>Favorável Condicionada</i>	<i>Favorável</i>
Frequência	20	3	6	2
Percentual	65	10	19	6
Perc. Acumulado	65	75	94	100

Tabela – Relação Congresso/Parlamentares (1997)

	<i>O Congresso é igual aos parlamentares</i>	<i>O Congresso é diferente dos parlamentares</i>
Frequência	20	11
Percentual	64	35
Perc. Acumulado	64	100

Tabela – Abordagem Central da Notícia (1997)

	<i>Frequência</i>	<i>Percentual</i>	<i>Perc. Acumulado</i>
1. O trabalho do Congresso baseia-se na troca de concessões e não em nome do interesse da sociedade.	37	19%	19%
1. O Congresso Nacional é lento em suas votações	5	16	16
2. O trabalho do Congresso baseia-se na troca de concessões e não em nome do interesse da sociedade	4	13	29
3. A opinião pública não acredita na seriedade do Congresso Nacional	4	13	42
4. O Congresso não é uma instituição comprometida com o processo político brasileiro	3	10	52
5. Os escândalos no Congresso Nacional acabam em 'pizza'	3	10	61
6. O Congresso é autônomo ao Poder Executivo	2	6	68
7. A organização interna dos trabalhos legislativos é inadequada	2	6	74

Obs.: Tabela com os principais categorias assinaladas.

4. TABELAS REFERENTES AO ANO DE 1998

Tabela – Gênero da Notícia (1998)

	<i>Not. Informativas</i>	<i>Not. Opinativas</i>
Frequência	23	19
Percentual	55	45
Perc. Acumulado	55	100

Tabela – Localização Espacial da Notícia (1998)

	<i>Ed. Política</i>	<i>Ed. Opinião</i>	<i>Editorial</i>
Frequência	23	12	7
Percentual	55	29	17
Perc. Acumulado	55	83	100

Tabela – Temas Agendados (1998)

	<i>Frequência</i>	<i>Percentual</i>	<i>Perc. Acum.</i>
Congresso/Executivo	13	31	31
Hábitos Políticos	8	19	50
Deveres do Parlamento	5	12	62
Votação	4	10	72
Opinião Pública	2	5	77

Obs.: Principais temas agendados

Tabela – Apresentação Valorativa da Notícia (1998)

	<i>Desfavorável</i>	<i>Neutra</i>	<i>Favorável Condicionada</i>	<i>Favorável</i>
Frequência	19	18	2	3
Percentual	45	43	5	7
Perc. Acumulado	45	88	93	100

Tabela – Relação Congresso/Parlamentares (1998)

	<i>O Congresso é igual aos parlamentares</i>	<i>O Congresso é diferente dos parlamentares</i>
Frequência	24	18
Percentual	57	42
Perc. Acumulado	57	100

Tabela – Abordagem Central da Notícia (1998)

	<i>Frequência</i>	<i>Percentual</i>	<i>Perc. Acumulado</i>
1. O Congresso é submisso às vontades do Poder Executivo	8	19	19
2. O trabalho do Congresso baseia-se na troca de concessões e não em nome do interesse da sociedade	8	19	38
3. O Congresso é autônomo a o Poder Executivo	5	12	50
4. O Congresso não é uma instituição comprometida com o processo político brasileiro	4	10	60
5. O Congresso Nacional é lento em suas votações	3	7	67

Obs.: Tabela com os principais categorias assinaladas.

ANEXO 3

RELAÇÃO DAS NOTÍCIAS SELECIONADAS PARA A AMOSTRA

Nº Notícia	Data	Veículo	Página	Título
1	08.01.95	JB	10	PREMISSA BARROCA
2	10.01.95	FSP	1-2	UTILIDADE DO CONGRESSO
3	17.01.95	JB	2	O ESFORÇO DE ÚLTIMA HORA
4	18.01.95	JB	8	OS MALES DO BRASIL
5	19.01.95	OESP	A-3	A PERDA DO RECATO
6	20.01.95	JB	8	RASGANDO A FANTASIA
7	20.01.95	OESP	A-3	O DESENCANTO DOS CIDADÃOS
8	20.01.95	FSP	1-3	O TRIÂNGULO DAS BERMUDAS
9	23.01.95	JB	10	SALVO CONDUTO
10	24.01.95	FSP	1-2	PULP FICTION
11	29.01.95	OG	7	A CREDIBILIDADE DO NOVO CONGRESSO
12	30.01.95	OESP	A-3	RECUPERAR A IMAGEM DO CONGRESSO
13	30.01.95	OESP	A-2	A INCRÍVEL ILUSÃO COLETIVA
14	31.01.95	OESP	A-3	RENOVAÇÃO DOS POLÍTICOS
15	01.02.95	JB	8	SELO DA LEGITIMIDADE
16	02.02.95	JB	2	TUCANOS GANHAM, MAS NÃO LEVAM
17	02.02.95	OESP	A-3	A NOVA COMPOSIÇÃO DE FORÇAS
18	03.02.95	JB	9	ROTEIRINHO DA VERGONHA
19	06.02.95		6	RESPONSABILIDADES NO CONGRESSO
20	07.02.95	JB	8	ELEITORES NO ESPELHO
21	10.02.95	JB	9	UM BALANÇO MELANCÓLICO
22	16.02.95	FSP	1-2	DESAFIO
23	25.02.95	JB	2	CONGRESSO SE REBELA CONTRA MP
24	25.02.95	FSP	1-2	OS NOVIÇOS REBELDES
25	01.03.95	OESP	A-3	EM DEFESA DO CONGRESSO
26	04.03.95	JB	8	TESTE VOCACIONAL
27	07.03.95	CB	6	REFORMAS SEM BASE
28	14.03.95	OESP	A-3	CÓDIGO FORA DE TEMPO E LUGAR
29	09.04.95	OESP	A-3	O CONGRESSO, VÍTIMA DE SI MESMO
30	08.05.95	CB	6	A MÍDIA E O CONGRESSO
31	22.05.95	CB	6	A AUTOFAGIA DO CONGRESSO NACIONAL
32	13.06.95	CB	6	E AGORA?
33	29.06.95	OESP	A-2	ACREDITE SE QUISER
34	03.07.95	CB	6	A REALIDADE E O CONGRESSO
35	14.07.95	JB	9	E O CONGRESSO COMO VAI?
36	14.07.95	FSP	1-2	CANTIGA DE ESCÁRNIO
37	03.08.95	OESP	A-3	QUE SE ESPERA DO CONGRESSO
38	14.08.95	FSP	1-2	RESOLUÇÃO 4
39	17.08.95	JB	2	MALUCOS E MALVADOS ASSOLAM CONGRESSO
40	07.09.95	FSP	1-2	ÓDIO À SERIEDADE
41	18.09.95	OESP	A-2	ALIADOS E 'ALIADOS'
42	29.09.95	CB	6	O CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

43	09.10.95	OG	4	O ASFALTO ACABOU
44	12.11.95	JB	12	CANTO DO CISNE
45	07.01.95	CB	5	BASE DE FHC DEPENDE DA ESCOLHA DO LÍDER
46	09.01.95	FSP	1-6	CANDIDATOS DE FHC CONSOLIDAM FAVORITISMO
47	15.01.95	JB	4	PFL E PMDB DIVIDEM PODER NO CONGRESSO
48	16.01.95	OG	3	CONGRESSO LUTA PARA MUDAR SUA IMAGEM
49	24.01.95	OESP	A-5	PROJETOS POLÊMICOS PARAM NO CONGRESSO
50	24.01.95	FSP	1-10	DEPUTADOS CRITICAM CONCENTRAÇÃO DE PODER
51	24.01.95	FSP	30	FUNCIONÁRIOS PODEM SER CONTRATADOS SEM CONCURSO
52	25.01.95	VEJA	4	CONGRESSO EM CRISE PILÂNTRICA
53	29.01.95	CB	A-7	O CONGRESSO
54	31.01.95	OESP	4	PARLAMENTARES APONTAM OS DOIS PRINCIPAIS DESAFIOS
55	31.01.95	JB	3	PARAÍBA GARANTE VITÓRIA PARA SARNEY NO SENADO
56	01.02.95	JB	1-10	NOVO CONGRESSO NÃO GARANTE APOIO A CARDOSO
57	02.02.95	FSP	1-9	CONGRESSO TOMA POSSE EM CLIMA DE ESCOLINHA
58	02.02.95	FSP	1-8	MEMBRO DA MESA DO SENADO É ACUSADO DE TRÁFICO
59	02.02.95	FSP	1-8	PRIMEIRO DIA REVELA FESTIVAL DE FISILOGISMO
60	02.02.95	FSP	1-8	SARNEY VENCE PETISTA POR 61 VOTOS CONTRA 7
61	05.02.95	JB	2	CONGRESSO MUDA DE MÃOS MAS NÃO DE CARA
62	06.02.95	FSP	1-6	PARTIDOS SE CONSOLIDAM APÓS IMPEACHMENT
63	08.02.95	VEJA	20	A VOLTA POR CIMA
64	08.02.95	VEJA	7	DERRUBANDO MITOS
65	15.02.95	FSP	1-10	CONGRESSO PROMETE AGILIZAR OS TRABALHOS
66	18.02.95	JB	3	SARNEY LIMPA A PAUTA
67	18.02.95	JB	3	PMDB E PFL DIVIDEM AS COMISSÕES
68	26.02.95	JB	4	MORALIZAÇÃO, A NOVA BANDEIRA DO CONGRESSO
69	26.02.95	FSP	1-12	CALOUROS DECIDEM AGITAR O CONGRESSO
70	04.03.95	FSP	1-6	CÂMARA E SENADO 'ESTICAM' O CARNAVAL
71	26.03.95	JB	3	NOVO CONGRESSO REPETE PRÁTICA DO NEPOTISMO
72	09.04.95	JB	2	PLENÁRIO DO CONGRESSO, A PASSARELA DA MODA
73	11.04.95	CB	3	FALTA TUDO NAS COMISSÕES TÉCNICAS
74	12.06.95	JB	4	PROPOSTA REDUZ VAGAS NO CONGRESSO
75	28.06.95	FSP	1-9	CENSURA A PARALAMAS É INCONSTITUCIONAL
76	28.06.95	ISTO É	23	O ROLO COMPRESSOR
77	06.07.95	OG	3	AO FINAL DO SEMESTRE, ELOGIOS A FH E AO CONGRESSO
78	12.07.95	OESP	A-6	PARLAMENTARES PEDEM VERBA EXTRA AO GOVERNO

79	16.07.95	FSP	1-15	AUSENTES CULPAM SUAS BASES ELEITORAIS
80	16.07.95	FSP	1-15	JUSTIFICAR É SAFADEZA, DIZ ACM
81	16.07.95	FSP	1-15	AUSÊNCIA NÃO É FALTA, DIZ PETISTA
82	31.07.95	FSP	2-5	CONGRESSO NÃO TEM PROJETO SOBRE MICRO
83	02.08.95	JB	2	CRÍTICA AOS JUROS ALTOS É UMA UNANIMIDADE
84	05.08.95	JB	18	CABELEIREIRO BOM, BONITO E BARATO
85	06.08.95	CB	3	CONGRESSO VIVE NO PASSADO ESPERANDO PELO SÉCULO 21
86	13.08.95	JB	3	PRIVILÉGIOS VÃO CONTINUAR
87	20.08.95	CB	34	CARTOLAS NO CONGRESSO
88	07.09.95	FSP	1-9	DEPUTADOS PRESSIONAM POR JETON EXTRA
89	07.09.95	FSP	1-9	PAINEL 'VÊ' CASA CHEIA COM PLENÁRIO VAZIO
90	20.09.95	FSP	1-4	AMIGO DE FHC CRÍTICA PARTIDOS E LEGISLATIVO
91	02.01.96	OESP	A-4	CONGRESSO SEM LÍDERES
92	15.01.96	FSP	1-2	MEDÍOCRE
93	14.02.96	FSP	1-3	SOBRE O (DES)PRESTÍGIO DO CONGRESSO
94	18.02.96	CB	7	FRATERNIDADE E POLÍTICA
95	24.02.96	OG	3	LOBBY E CORRUPÇÃO
96	28.02.96	OESP	A-4	A DEPENDÊNCIA DA TEORIA
97	28.02.96	OG	7	CORPORATIVISMO NO CONGRESSO
98	16.03.96	OESP	A-2	SOCIEDADE DAS CRIANÇAS MIMADAS
99	28.03.96	CB	6	REFORMA E FISIOLOGIA
100	30.03.96	FSP	1-2	AGILIZAR, SEM CASUÍSMO
101	01.04.96	OG	4	PARA ENTENDER O DVS
102	05.04.96	OESP	A-3	A IMPRENSA E AS CRÍTICAS AO CONGRESSO
103	23.05.96	CB	20	INÚTIL PAISAGEM
104	25.05.96	FSP	1-2	PFL DO B
105	31.05.96	JB	8	ESPELHO CULPADO
106	15.06.96	FSP	1-3	REPARAR SIM, INTIMIDAR JAMAIS
107	15.06.96	FSP	1-3	INSTRUMENTO TECNICAMENTE APROPRIADO
108	24.07.96	OG	4	FACE E IMAGEM
109	08.08.96	CB	26	PARALISIA DELIBERADA
110	30.08.96	OESP	A-4	ABAIXO A HIPOCRISIA
111	29.10.96	FSP	1-3	A RESPONSABILIDADE DO CONGRESSO
112	19.12.96	JB	8	ESPUMA POLÍTICA
113	31.12.96	OESP	A-3	O CONGRESSO NACIONAL EM 1996
114	18.02.96	CB	17	BANANA, PARAPAPÁS E CARANGUEJOS
115	18.02.96	FSP	1-9	NOVAS NEGOCIAÇÕES AFRONTAM CONGRESSO

116	22.02.96	JB	3	O CONGRESSO NACIONAL LOTEADO
117	23.02.96	OESP	A-4	PARLAMENTARES ADIAM VOLTA AO TRABALHO
118	02.04.96	CB	3	OPALAS VELHOS DÃO LUGAR A CARROS 0 KM
119	14.04.96	FSP	1-11	CONGRESSO EMPERRA PROJETOS
120	17.04.96	VEJA	42/43	FOLIA DOMÉSTICA
121	12.05.96	OG	8	SEM TEMPO PARA APRECIAR A BELEZA QUE ESTÁ À MÃO
122	26.06.96	VEJA	48/49	FORRÓ, FARRA E MAMATA
123	23.07.96	OG	10	DIAP REVELA QUE CONGRESSO É DÓCIL A FH, MAS NÃO TÃO FISIOLÓGICO QUANTO APARENTA
124	29.07.96	FSP	1-6	CAMPANHA AFASTA CANDIDATOS DO CONGRESSO
125	29.11.96	OESP	A-10	KANDIR AVALIA QUE POLÍTICOS TÊM DE RETOMAR OFENSIVA
126	22.12.96	OESP	A-9	PROJETOS QUE ABREM A ECONOMIA FICAM PARA 97
127	27.12.96	OG	4	DISPUTA PELAS PRESIDÊNCIAS DA CÂMARA E DO SENADO DEFLAGRA CORRIDA POR CARGOS
128	17.01.97	JB	10	HORIZONTE MAIOR
129	21.01.97	FSP	1-3	A PIOR DITADURA
130	05.02.97	OESP	A-3	A ATUAÇÃO DO CONGRESSO
131	17.02.97	OG	4	O VOTO EM QUESTÃO
132	06.04.97	JB	12	ESTILO AUTORITÁRIO
133	30.05.97	OESP	A-3	TRATAMENTO SÉRIO PARA QUESTÕES CRUCIAIS
134	08.06.97	CB	4	OS RATOS DA LOIRA NÃO CONHECEM A CIDADE
135	20.06.97	CB	18	ESTRABISMO POLÍTICO
136	06.07.97	FSP	2-2	O PARLAMENTO ALHEIO
137	09.07.97	FSP	1-2	AUTODESTRUIÇÃO
138	24.07.97	JB	10	HORA DA DECISÃO
139	12.08.97	FSP	1-8	CÂNCER NO CONGRESSO
140	08.09.97	CB	11	REAGE, CÂMARA!
141	16.09.97	JB	9	TV SEM MAQUIAGEM
142	25.08.97	OESP	A-3	PEQUENOS ESCÂNDALOS
143	27.09.97	FSP	1-2	PARADOXO NO CONGRESSO
144	07.10.97	OESP	A-3	PROJETO DISCUTIDO COM RESENTIMENTO
145	27.10.97	OESP	A-3	TENTATIVA DE MELHORAR A IMAGEM DO CONGRESSO
146	05.11.97	ISTO É	19	SENHORES, PAGUEM SUAS DÍVIDAS
147	12.11.97	FSP	1-2	CONGRESSO DESPREPARADO
148	22.11.97	OESP	A-4	A CRISE NÃO ACABOU
149	21.01.97	FSP	1-10	CONGRESSO PAGA SERVIDORES DE 4 PARTIDOS

150	30.01.97	OESP	A-12	DIAP APONTA CÂMARA E SENADO EM ATIVIDADE RECORDE, MAS DÓCIL
151	25.04.97	FSP	1-5	PARA FHC, CONGRESSO AGE DE FORMA "VERGONHOSA"
152	16.06.97	FSP	1-11	CCJ BLOQUEIA JULGAMENTO DE PARLAMENTARES
153	07.08.97	OESP	A-14	ACM SUSPENDE MORDOMIA EM AEROPORTO
154	28.10.97	OESP	A-5	ACM QUER VOTAR 27 PROCESSOS CONTRA SENADORES
155	04.11.97	OESP	A-4	ACM GARANTE APOIO DO CONGRESSO CONTRA CRISE
156	20.11.97	FSP	2-3	INSTALADAS AS COMISSÕES PARA ANALISAR OITO MP DO PACOTE
157	05.12.97	FSP	1-4	ESFORÇO CONCENTRADO DA CÂMARA VOTA SÓ dois PROJETOS
158	14.12.97	CB	18	LEGISLATIVO VOTOU MAIS DE MIL PROJETOS ESTE ANO
159	29.01.98	OG	2	MAIS TEMPO REFÉM
160	03.02.98	OESP	A-3	RECADO DE DAVOS AO CONGRESSO NACIONAL
161	18.02.98	JB	8	BOM COMEÇO
162	22.03.98	FSP	1-2	O CONGRESSO E SEUS INIMIGOS
163	22.03.98	JB	11	O PIANO NA SALA DE VOTAR
164	25.04.98	OG	6	CONQUISTA CIVILIZADA
165	11.06.98	FSP	2-2	O BRASIL ESTÁ DE JOELHOS. E O CONGRESSO?
166	13.08.98	OESP	A-2	O OUTRO FOSSO DO CONGRESSO
167	17.08.98	CB	15	A NAÇÃO NAS MÃOS DO ELEITOR
168	13.09.98	CB	10	O CONGRESSO QUE VEM POR AÍ
169	22.09.98	FSP	1-2	BRASÍLIA E WASHINGTON
170	26.09.98	OESP	A-3	VOO CEGO
171	12.10.98	FSP	1-2	UMA PIADA NO CONGRESSO
172	17.10.98	FSP	1-3	O JOGO PARLAMENTAR E O QUADRO IDEOLÓGICO
173	30.11.99	OESP	A-3	APASSIVAMENTO DO CONGRESSO
174	05.12.99	JB	8	BRINCAR COM FOGO
175	03.01.99	JB	11	O MESMO DE SEMPRE
176	20.01.99	OESP	A-3	O CONGRESSO PODE SE REDIMIR
177	25.01.99	OG	4	O AJUSTE DA CIDADANIA
178	11.01.98	JB	2	SÓ EM EXTRAS, CONGRESSO GASTOU R\$ 141,22 MILHÕES
179	24.01.98	OESP	A-5	ACM NEGA PACTO PARA NÃO MUDAR EMENDAS
180	28.01.98	CB	7	LEGISLATIVO DE ALUGUEL
181	07.02.98	FSP	1-4	CÂMARA APURA SE DEPUTADOS TIVERAM CULPA EM TUMULTO
182	07.02.98	FSP	1-4	GOVERNO TENTA APROVAR EMENDA DA PREVIDÊNCIA SEM MODIFICAÇÕES

183	07.02.98	FSP	1-4	SENADO VOTA REFORMA NA 3ª, DIZ BRESSER
184	01.03.98	OG	3	CONGRESSO VOTA ATÉ ABRIL E FECHA ANO
185	30.03.98	JB	3	PESQUISA NÃO ASSUSTA DEPUTADOS
186	26.04.98	JB	4	UM SERVIÇO DE R\$ 9,8 MILHÕES
187	02.07.98	OESP	A-8	LDO É APROVADA E RECESSO COMEÇA
188	01.08.98	FSP	1-7	ACORDO DEVE MANTER ACM E TEMER EM 99
189	08.09.98	FSP	EL - 4	3.594 DISPUTAM 540 VAGAS NO CONGRESSO DIA 4
190	09.09.98	OESP	B-6	CONGRESSO DEFINIRÁ SETORES QUE REDUZIRÃO DESPESAS, DIZ ACM
191	12.09.98	FSP	EL - 3	REFORMAS VÃO À VOTAÇÃO APÓS ELEIÇÕES, DIZ ACM
192	27.09.98	OESP	A-10	CONGRESSO PODE DIVORCIAR PFL E PSDB
193	04.10.98	JB	17	PFL PERDERÁ A HEGEMONIA NO SENADO
194	10.10.98	OG	8	ACM DIZ QUE VAI DISPUTAR A PRESIDÊNCIA DO SENADO
195	10.10.98	OG	8	CONGRESSO TERÁ UMA TAXA DE RENOVAÇÃO BAIXA EM 99
196	14.10.98	ISTO É	2/6	O CONGRESSO NA MIRA DA CRISE
197	04.01.99	OESP	A-6	PROJETOS 'FOLCLÓRICOS' ENTULHAM LEGISLATIVO
198	11.01.99	CB	3	NÃO RENDE VOTOS
199	25.01.99	OESP	A-4	CONGRESSO PREPARA-SE PARA NOVA LEGISLATURA
200	27.01.99	ISTO É	25/26	CRÉDITO ESGOTADO

ANEXO 4

RELAÇÃO DAS PESQUISAS DE OPINIÃO SOBRE O CONGRESSO NACIONAL PERÍODO:1995-1998

<i>Data</i>	<i>Veículo</i>	<i>Página</i>	<i>Título</i>
31.12.94	FSP	1-11	CONGRESSO TEM MÁ AVALIAÇÃO; EXPECTATIVA É POSITIVA
01.02.95	FSP	1-12	PARA 47%, CONGRESSO NOVO É IGUAL AO VELHO
04.02.95	CB		DESCRENÇA NO CONGRESSO
13.02.95	JB	3	ESPERANÇA DE MELHORA NO CONGRESSO
20.03.95	FSP	1-6	CONGRESSISTAS ADMITEM IMAGEM NEGATIVA
03.04.95	FSP	1-8	JUSTIÇA E CONGRESSO OBTÊM MESMA AVALIAÇÃO
02.07.95	JB		MAIORIA DE 51% APROVA CONGRESSO
08.10.95	FSP	1-12	DESAPROVAÇÃO AO CONGRESSO VOLTA A CRESCER
31.12.95	FSP	1-8	DEPUTADOS E SENADORES TÊM PIOR AVALIAÇÃO DE 1996
29.01.96	FSP	1-6	CONGRESSO TEM A MAIOR QUEDA DE PRESTÍGIO
14.05.96	FSP	1-10	IMPRESA É A INSTITUIÇÃO COM MAIS PRESTÍGIO
26.05.96	JB	8	SÓ UNIVERSAL TEM IMAGEM PIOR QUE CONGRESSO
06.07.96	OESP	A-6	POLÍTICOS SÃO CATEGORIA MAIS REJEITADA DO PAÍS
30.12.96	CB	8	CONGRESSO TEM DESEMPENHO REGULAR
30.12.96	FSP	1-11	PARA ELEITORES, CONGRESSO TEM DESEMPENHO APENAS REGULAR
30.01.97	FSP		CONGRESSO É REPROVADO
30.03.97	OESP	A-10	FALTA DE AÇÃO DIMINUI CREDIBILIDADE DOS PODERES
12.05.97	FSP	1-6	CONGRESSISTAS RECEBEM A PIOR AVALIAÇÃO
04.01.98	FSP	1-8	CONGRESSO TEM PIOR AVALIAÇÃO DESDE 1994
06.01.98	FSP	1-7	REPROVAÇÃO AO CONGRESSO É ESTÁVEL
26.03.98	CB	21	ESTAGNAÇÃO PREOCUPA BRASILEIROS
17.03.98	FSP	1-8	REFORMA NÃO AJUDA AVALIAÇÃO DO CONGRESSO
26.03.98	OG		BRASILEIRO VÊ DESEMPREGO COMO PIOR PROBLEMA DO PAÍS, REVELA PESQUISA CNT
05.05.98	FSP	1-10	MELHORA A AVALIAÇÃO DOS PARLAMENTARES
30.09.98	VEJA	38	ATENÇÃO COM ELES
03.01.99	FSP	1-10	CONGRESSO É RUIM OU PÉSSIMO PARA 31%

ANEXO 5

RELAÇÃO DAS PESQUISAS DE OPINIÃO SOBRE O CONGRESSO NACIONAL PERÍODO:1983-1994

<i>Data</i>	<i>Veículo</i>	<i>Página</i>	<i>Título</i>
18.04.83	OESP	10	COM A PALAVRA, OS EMPRESÁRIOS
08.04.84	CB		POPULAÇÃO CONFIA POUCO EM SUAS INSTITUIÇÕES
08.04.84	CB	11	POR QUE NINGUÉM CRÊ NOS POLÍTICOS?
11.04.84	JB	6	O ESPELHO
01.09.85	JB		CONGRESSO É MONUMENTO AO POLÍTICO DESCONHECIDO
29.03.87	FSP	A-6	POPULAÇÃO CONSIDERA TV INSTITUIÇÃO MAIS PODEROSA DO PAÍS
21.03.88	JT	8	POUCO CRÉDITO NOS POLÍTICOS
10.07.88	JB		POVO ACREDITA EM BICHO E CORREIO
03.10.88	JB	4	DESCRENÇA TOMA CONTA DO BRASILEIRO, REVELA PESQUISA
21.12.89	JB		GALLUP MOSTRA QUE CRENÇA NAS INSTITUIÇÕES DIMINUIU
06.09.92	JB	6	INFORME JB

SENADO FEDERAL



ISBN 978-85-7018-336-1



9 788570 183361