

Comunicação política e qualidade da democracia - Opinião pública, confiança e adesão social ao Poder Legislativo

Ana Lúcia Henrique Teixeira Gomes, João Luiz Pereira Marciano, José Álvaro Moisés, Malena Rehbein Rodrigues, Manoel Roberto Seabra Pereira, Pedro Aquino Noletto Filho, Rejane Maria de Freitas Xavier e Thiago Lopes Carneiro

Resumo: São debatidos os conceitos de confiança política e representação e os papéis das mídias de cobertura do Congresso Nacional. As pesquisas empíricas realizadas demonstram que os índices de confiança da população nas duas Casas do Congresso, em particular a Câmara dos Deputados, são baixos, e que as notícias veiculadas a respeito da atuação destes agentes políticos são, em sua maioria, negativas. São apontados indicadores da representação parlamentar na Câmara a partir das três últimas eleições realizadas. Por fim, apresenta-se o conceito de auto-eficácia cidadã.

Palavras-chave: confiança; democracia; representação; auto-eficácia cidadã.

1. Introdução

O Congresso Nacional está entre as instituições de menor credibilidade entre os cidadãos brasileiros. A Câmara dos Deputados, por sua vez, é a Casa pior avaliada. Partindo-se desta problemática, tendo em vista o tratamento que o Congresso Nacional e, em especial, a Câmara dos Deputados recebem da mídia privada que oferece a cobertura de ambas as Casas, procurou-se analisar a qualidade da democracia, especialmente a adesão social ao Poder Legislativo, a partir das seguintes áreas:

- a) Em primeiro lugar, a chamada **opinião pública**, em especial quanto à **confiança** na instituição parlamentar – e, ainda, as opiniões de grupos específicos, em especial as pessoas que visitam a Câmara espontaneamente (turismo cívico), as quais foram objeto de pesquisa específica.
- b) Em segundo lugar, a **mídia privada**, cujo viés negativo na cobertura noticiosa e interpretativa das atividades do Congresso Nacional e dos

parlamentares tende a realimentar uma cultura política que, por tradição, deprecia a instituição congressual, com efeitos negativos sobre a confiança na instituição e, conseqüentemente, sobre a qualidade da democracia;

- c) Em terceiro lugar, faz-se um levantamento acerca da questão da **representação** obtida pelo eleitorado junto à Câmara dos Deputados, avaliando-se as condicionantes eleitorais relacionadas aos parlamentares escolhidos nas três últimas eleições, em especial a de 2010;
- d) Apresenta-se, para estudos futuros, o conceito de auto-eficácia cidadã, buscando-se associar os conceitos anteriormente apresentados e as ciências cognitivas, em especial a Psicologia, como forma de identificar univocamente as iniciativas adotadas pelos sujeitos no sentido de influenciar o processo político.

2. Percepções dos Visitantes sobre o Congresso Nacional

2.1. Contextualização

A estabilidade da democracia brasileira parece ter deixado o foco do debate da Ciência Política depois de 25 anos de regime democrático ininterrupto. Desde a eleição direta do primeiro presidente civil após 20 anos de regime militar, o Brasil deixou o rol das democracias “instáveis” para ser hoje considerado não só um país democrático pela Freedom House¹, mas também a terceira maior democracia do mundo em número de eleitores. Paradoxalmente, neste mesmo período, sete entre dez brasileiros, em média, desconfiam do Congresso Nacional (HENRIQUE, 2009). A queda dos índices de confiança nas instituições legislativas não é prerrogativa brasileira. É fenômeno democrático atingindo poliarquias modelares e jovens democracias. O ceticismo em relação às instituições democráticas centrais, no entanto, é visto com preocupação pela literatura culturalista², por suas conseqüências para a formação do capital social - principal elo entre a confiança e a qualidade da democracia (PUTNAM, 1993, 1995), e para participação cidadã, fundamental para um regime que se pretende responsivo (DAHL, 1977; DIAMOND, MORLINO, 2005). Na abordagem culturalista, o conhecimento do papel

¹ O Brasil tem índice 2 de Direitos Cívicos e de Liberdade Civil, em uma escala decrescente de 7 a 1.

² Tendo como obra seminal o Cultura Cívica de Almond e Verba (1963)

institucional, assim como o estabelecimento de laços afetivos com as instituições importam para a formação de uma cultura cívica e, por esta via, para a qualidade do regime. Nesta perspectiva, as orientações reveladoras da cultura política, por sua vez, são “captadas” por *surveys* entre os cidadãos (ALMOND; VERBA, 1963, p. 13). A pesquisa entre os visitantes do Congresso Nacional ancora-se, portanto, nesta literatura.

2.2. Programa de Visitas Monitoradas ao Congresso Nacional

O “Visite o Congresso” é um programa de visitas monitoradas ao Palácio do Congresso Nacional que atende mais de 160 mil pessoas anualmente (2009)³. As visitas partem do Salão Negro do Congresso Nacional, de meia em meia hora, das 9h30 às 17h, todos os dias, inclusive nos finais de semana. Fruto de uma parceria entre as equipes de Relações Públicas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o programa atende turistas estrangeiros, brasileiros, estudantes de todos os níveis de ensino, além de grupos organizados. O contingente de visitantes ao Congresso Nacional é crescente. Mais de 130 mil pessoas participaram do programa “Visite o Congresso” em 2004, número que subiu para 145.208 em 2005 – ano marcado por recordes em reprovação ao desempenho dos parlamentares na esteira da divulgação do escândalo do mensalão (HENRIQUE, 2010b) -, chegando a 177.632 visitantes em 2009, sendo julho, janeiro e dezembro os três meses de maior movimento. O número de visitantes é bem distribuído entre dias de semana e finais de semana (52% e 48%, respectivamente). A maior parte do público (quase 80%) é composta por turistas brasileiros, chamados de “visitantes espontâneos”, porque acorrem ao Congresso Nacional com o objetivo de conhecer a instituição sem propósito específico. Em segundo lugar, temos os estudantes, com 15%. Os percentuais oscilam durante os meses do ano, dependendo do calendário escolar. O turista estrangeiro representa o terceiro grupo, com menos de 5%. Entre as instituições atendidas, 88% são de ensino, sendo 45% de ensino fundamental, 16% de ensino médio e 27% de ensino superior. Os grupos organizados nacionais e estrangeiros correspondem a 12%.

³ Os números referem-se aos dados fornecidos pela Coordenação de Relações Públicas da Câmara dos Deputados utilizados como base para o *survey*, em 2009.

2.3. Metodologia da Pesquisa e Amostra

A pesquisa foi aplicada diariamente, no Salão Negro, local de onde partem os grupos monitorados. Os questionários foram dispostos em display de acrílico. Os monitores abordavam os visitantes antes ou depois da visita e explicavam que se tratava de uma pesquisa acadêmica de adesão espontânea. Os questionários podiam ser respondidos antes ou depois da visita, nunca antes e depois da visita pela mesma pessoa. Para garantir a isenção dos dados, o visitante era convidado a responder ao questionário anônimo, sem qualquer ajuda. Quando solicitado, o monitor podia atuar como leitor, no caso de visitantes analfabetos ou com baixa escolaridade, desde que sem acompanhante apto para tanto. Inicialmente, foram aplicados questionários exploratórios com perguntas abertas, que depois foram fechadas com as opções mais frequentes entre os visitantes. Foram testadas 11 versões de questionários até a versão final, com 34 questões, em sua maioria, perguntas de múltipla escolha. Para facilitar a análise comparada, usaram-se perguntas e categorias idênticas ou próximas às das pesquisas “A Desconfiança em Instituições Democráticas” (MOISÉS, 2006) e do Datafolha.

A aplicação em campo ocorreu entre outubro 2009 e janeiro 2010. Só cidadãos brasileiros acima de 16 anos, ou seja, aptos ao voto, podiam responder aos questionários. As respostas eram individuais e restritas a apenas um visitante por unidade familiar. Aleatoriamente, foram aplicados 221 questionários antes da visita e 211 questionários depois da visita, o que também garantiu amostras praticamente paritárias: (51,16%) e (48,84%), respectivamente. Trinta e seis por cento das repostas foram obtidas em dias úteis e 64% nos fins de semana. Embora a distribuição dos visitantes entre os dias úteis e finais de semana seja homogênea, o turista espontâneo é maioria nos fins de semana. O afluxo de turistas espontâneos também costuma ser maior à tarde. O turismo (76,4%) e a curiosidade (33,8%) foram apontados como a principal razão da visita. No entanto, 19,4% dos entrevistados apontaram a motivação cívica e 11,6% o desejo de conhecer os parlamentares como razões para escolher a visita ao Congresso Nacional como atividade de lazer. Apenas 3% dos entrevistados disseram estar ali porque tinham outro compromisso no Congresso Nacional. Sendo assim, a metodologia conseguiu entrevistar aquele que espontaneamente procura conhecer as dependências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal como atividade de lazer.

As mulheres corresponderam a 46% dos entrevistados contra 54% de homens. Com relação à faixa etária, 57% da amostra tinham até 34 anos. Todos os percentuais dos indicadores sociodemográficos restringem-se às respostas válidas. Mais de 70% têm pelo menos ensino superior, mesmo que incompleto. A amostra é preponderantemente de alta renda: 63% dos entrevistados ganham mais de cinco salários mínimos, sendo que destes, metade tem renda superior a 10 salários mínimos. A maior parte dos entrevistados mora em capitais e regiões metropolitanas (70%). Vinte e três por cento dos entrevistados vieram do próprio Distrito Federal, seguido do Estado de São Paulo (17%) e do Rio de Janeiro (9%). Mais de 80% estão na População Economicamente Ativa (PEA)⁴.

2.4. Principais Resultados da Pesquisa

Enquanto a confiança horizontal é estabelecida entre indivíduos percebidos como iguais, a confiança vertical e, em particular a política, forma-se em relações assimétricas⁵ entre pessoas animadas e instituições ou entre pessoas e representantes, sejam eles simbólicos - *standing for representation* (PITKIN, 1967) -, ou mandatários (p.ex. parlamentares), aumentando a multidimensionalidade do fenômeno (HENRIQUE, 2011). Logo, enquanto a confiança horizontal depende da interação e da reciprocidade, a confiança vertical remete mais à segurança. Desta forma, confiar em instituições implica em saber que suas regras, valores e normas são compartilhados e obedecidos pelos seus operadores. Implica também em acompanhar a informação sobre o desempenho dos mesmos. Mais do que ao relacionamento, a confiança política está, portanto, intimamente ligada à confiabilidade da instituição e à credibilidade dos seus agentes, mensurada pela opinião declinada em *surveys*.⁶ Nesta perspectiva, portanto, é fundamental que o cidadão saiba o papel institucional e de seus atores para que melhor possa avaliar o desempenho. De acordo com a pesquisa, a principal função do Congresso Nacional percebida pelo visitante é legislar (80%), seguida da representação (50,2%), e de fórum de debate (40,3%), como pode ser visto na Tabela 1. Importante lembrar que o questionário permitia respostas múltiplas, e, portanto, os percentuais ultrapassam cem por cento.

⁴ A PEA corresponde ao “potencial mão-de-obra”. Exclui, portanto, as pessoas incapacitadas para o trabalho, os desempregados há mais de um ano (desalentados), os estudantes e as donas de casa.

⁵ Para uma melhor compreensão da terminologia, Cf. HENRIQUE, 2009, pp. 38-40.

⁶ Para uma discussão sobre a precisão dos conceitos Cf. HENRIQUE, 2009.

Tabela 1: Finalidade do Congresso Nacional (Out 2009 / Jan 2010).

Categoria	%
Fazer leis	79,9
Representar	50,2
Debater	40,3
Fiscalizar	18,1
Governar	5,3
Ajudar os necessitados	3,7
Não opinião	3,3

Da mesma forma, o visitante percebe que legislar é a principal função dos parlamentares (81,3%), sem esquecer a representação (46,8%). A função de “despachante” (ajudar a resolver problemas em órgãos públicos) também é apontada por 11,8%, como pode ser visto na Tabela 2. Entre as “outras obrigações” percebidas (6%), a questão da ética, do combate à corrupção aparece em 25% das respostas (tabela 2).

Tabela 2: Obrigação dos Deputados e Senadores (Out 2009 / Jan 2010)

Afirmação	%
Discutir aprovar projetos de lei	81,30
Representar o eleitorado	46,80
Ajudar a resolver problemas em órgãos públicos	11,80
Fazer obras em seu estado	5,60
Dar dinheiro/ajudar pessoas necessitadas	2,10
Ajudar eleitores a conseguir um emprego	2,50
Outros	6,05
Não Opinião	2,80

A pesquisa replicou a pergunta do Datafolha que avalia o desempenho dos parlamentares. Conforme esperado, a maior parte dos visitantes (51,2%) não está contente com o trabalho desenvolvido pelos representantes. Como apontado pela literatura, são os mais escolarizados aqueles que mais reprovam o desempenho dos parlamentares, como pode ser conferido na Tabela 3.

Tabela 3: Avaliação do Desempenho dos Parlamentares (%) por Escolaridade (Out 2009 / Jan 2010).

Escolaridade	Positivo	Regular	Negativo	Não sei	Não respondeu
Fundamental	28,6	57,5	14,3	0,0	0,0
Médio	10,7	47,6	36,9	4,8	0,0
Superior	7,3	32,7	55,2	4,2	0,6
Pós-graduação	4,1	33,3	60,2	1,6	0,8

Da mesma forma, a confiança nas duas casas do Congresso Nacional é compatível com os índices encontrados em outros institutos: em torno de 30% (HENRIQUE, 2009a). Também conforme a literatura empírica, a desconfiança é um pouco maior com relação à Câmara dos Deputados (65,5%), do que com relação ao Senado Federal (62,5%). A confiança na instituição Congresso Nacional, como um todo, é ligeiramente maior: 33,8%, embora os índices sejam bastante compatíveis. Ao que tudo indica o visitante não diferencia muito bem a confiança depositada nas diferentes casas do Congresso Nacional, percebido como um todo. A percepção do cidadão que visita o Congresso Nacional não parece muito diferente daquela da população, pelo menos no que concerne à avaliação de desempenho e à confiança.

2.5. Algumas considerações

A confiança social e em instituições centrais para a democracia é considerada valor fundamental para a estabilidade, legitimidade e qualidade do regime, por sua influência na participação cidadã há pelo menos cinquenta anos (HENRIQUE, 2010a). A relação difere, no entanto. A confiança pessoal advém do relacionamento e da reciprocidade e a confiança em instituições decorre da aprovação ao desempenho institucional, no caso do Congresso Nacional, avaliado pelo trabalho dos parlamentares, constantemente envolvidos em denúncias de corrupção e escândalos reforçados pelo “viés anti-intitucional” da cobertura da mídia, que deteriora a imagem institucional, refletida na percepção do cidadão (PORTO,1996). Ocorre que, também no que concerne à democracia, a qualidade é avaliada a partir do “processo” de produção, do conteúdo e do resultado (DIAMOND; MORLINO, 2005). A confiança no Congresso Nacional, portanto, não parece decorrer somente de uma reflexão racional sobre o papel esperado vis-à-vis o desempenho real da instituição e de seus atores (HENRIQUE, 2010; 2011).

Para investigar esta suspeita, a pesquisa procurou agregar uma perspectiva nova aos *surveys* introduzindo a pergunta “Como o(a) senhor(a) avalia o desempenho do Congresso Nacional? De fato, a maioria dos entrevistados avalia o desempenho institucional pelo trabalho dos deputados e senadores (51,2%), mas as atitudes dos deputados e senadores mesmo que fora do ambiente de trabalho importam – e muito - nesta avaliação (42,8%), o que confirma a suspeita de relação de confiança híbrida: horizontal e vertical. Este é um achado importante da pesquisa, que deve ser melhor investigado. A mesma pergunta trouxe ainda outro achado relevante: 19,2% dos entrevistados citaram as ações institucionais como fonte de avaliação de desempenho. Em resumo, a instituição que dá suporte ao trabalho parlamentar também é de alguma forma percebida. Esta é uma perspectiva que não pode ser desprezada pela academia, tampouco pela administração.

A pesquisa abre nova perspectiva até então pouco explorada pela Ciência Política: o estudo dos programas de visitação às assembleias (*legislatures*) como instrumentos de educação para a democracia. De acordo com os resultados do *survey*, as orientações dos visitantes não diferem muito das do cidadão em geral, mas os programas de visitação podem, mesmo que pontualmente, ajudar modificar a percepção do desempenho institucional. A visita, no entanto, não tem o mesmo efeito no que tange à confiança, um fenômeno multidimensional, particularmente influenciado pela frequência, pela reciprocidade e pelo tempo, mais associado ao apoio difuso ao sistema político, na perspectiva eastoniana.

3. Uma análise sobre imprensa e qualidade da democracia

3.1. Contextualização

Para entender como os *media* se relacionam com a democracia, utilizamos o conceito de “*embedded democracy*”⁷, de Bülmann, Merkel e Wessels (2007), segundo o qual democracias constitucionais são compostas por cinco regimes parciais: direitos civis; liberdade política; *accountability* horizontal (fiscalização e responsabilização inter-poderes); poder efetivo para governar; e regime eleitoral democrático, que por sua vez estão

⁷ Preferimos deixar o termo em inglês porque não há tradução que expresse o sentido amplo da palavra, que seria uma inter-relação entre componentes da democracia. A melhor seria “democracia encaixada”.

ligados a esferas externas responsáveis pela viabilização de condições para essas democracias, dentre elas, os media. Se esses regimes parciais não são mutuamente “*embedded*”, internamente ou externamente, há a criação do que se chama de *defective democracies*, espécies de subtipos de democracia que não são necessariamente transitórios. Ao contrário, podem se estabelecer da forma como estão.

De acordo com Bülmann, Merkel e Wessels (2007, p. 21), a globalização e a transformação da sociedade civil, por meio da comercialização dos media e da mediatização da política, mudaram as esferas externas da democracia, bem como seu funcionamento interno. Eles são hoje os maiores desafios das democracias contemporâneas e influenciam a qualidade delas ao afetar os regimes parciais de uma *embedded democracy*. Como? Os três autores respondem apontando quatro funções democráticas a serem desempenhadas pelos *media*: a) promover um fórum de discussões de diversas e/ou conflitantes ideias; b) dar voz à opinião pública; c) servir como olhos e ouvidos dos cidadãos para observar a cena política e a performance de seus atores; d) e atuar como cão-de-guarda que late alto quando encontra mau-comportamento, corrupção e abusos de poder nos corredores do governo.

Às funções apontadas acima adicionamos outras três complementares. É que o conceito de democracia de Bülmann, Merkel e Wessels, e seus regimes parciais, apresenta-se quase como uma derivação do conceito de poliarquia, de Dahl, que também supõe a relação entre fatores essenciais para uma democracia. Para Dahl (1989, p. 221, 222, 233), dois pressupostos para o bom funcionamento da poliarquia seriam a necessidade de liberdade de expressão e também de fontes alternativas de informação, que não dominadas pelo Estado ou por grupos específicos, ao lado de eleições justas e livres, sufrágio inclusivo, direito de concorrer ao governo e autonomia de associação. Esses dois pressupostos seriam necessários para cumprir um dos critérios da democracia relativo à possibilidade de controle da agenda pelo público, e à formulação, apresentação e consideração das preferências dos cidadãos (DAHL, 1971; 1989, p. 222). Acrescentamos às funções já apontadas acima, outras três: e) propiciar encontro e conhecimento entre *demos* e instituições democráticas; f) propiciar a formulação de decisões coletivas. Na verdade, trata-se de um desdobramento, ou detalhamento, das próprias funções já mencionadas; g) legitimação democrática (crença de que as instituições são as melhores

para a sociedade). Lipset e Schneider (*apud* PORTO, 1996) vão chamar atenção para o fato de que a avaliação da população acerca do sistema político tem caráter subjetivo, baseada fundamentalmente no que é veiculado pelos *media*.

Todas as funções enumeradas estão relacionadas aos regimes parciais do conceito básico de *embedded democracy*. Para entender como isso acontece de fato basta relacionar essas funções aos regimes parciais. Os *media*, como instituição⁸, teriam relação, por exemplo, com a *accountability* horizontal, ou seja, para uma relação equilibrada e fiscalizatória entre poderes, ao expor suas atividades e abusos de direitos civis e políticos; para a formação de uma esfera pública plural, meio em que os direitos políticos são exercidos, o que fornece suporte e, conseqüentemente, legitimidade à democracia. De maneira resumida: funções a), b), d) e f) estão relacionadas aos direitos políticos, pois possibilitam acesso às demandas da sociedade; funções c), d) e) à *accountability* horizontal, já que pretendem supervisionar e fiscalizar os poderes; funções c), d), e), f) e g) ao sistema eleitoral e ao poder efetivo de governar, já que influenciam escolhas eleitorais, por parte dos cidadãos, e do governo, quanto à agenda política a seguir. Que efeitos poderiam prejudicar essas funções? Bülmann, Merkel e Wessels (2007, p. 23) argumentam que se os *media* não refletirem ou informarem adequadamente sobre os processos e performances políticos, podem prejudicar a função c). Se só derem voz aos atores que se encaixem em critérios mediáticos, prejudicam as funções a) e b). Além disso, se exagerarem nas críticas generalizadas aos políticos, estimulam uma crise de legitimidade política e cinismo entre o público.

3.2. Lacuna empírica

Com base nessas suposições normativas, dizem Bülmann, Merkel e Wessels (2007, p. 22;23), a contribuição dos *media* para a democracia é geralmente muito criticada, ainda que com vereditos que careçam de suporte empírico: “*The fear that the media are increasingly hampering instead of fostering democracy is mainly due to the process of growing media commercialization and mediatization*”. Não só pelos interesses

⁸ Entendemos os *media* como instituição (COOK, 1998, p. 84). Aplicando o conceito do novo institucionalismo, o autor argumenta que os *media* possuem os três atributos necessários para serem considerados instituições sociais: padrões de comportamento e funcionamento comuns, rotinas e suposições que sobrevivem para além do limite de espaço e tempo.

mercadológicos, mas pela desqualificação institucional que frequentemente é feita via imprensa. Para a avaliação empírica desta seção foram catalogadas, lidas e categorizadas 1.768 notícias dos jornais **Folha de S. Paulo**, **Estado de S. Paulo** e **O Globo**, nos anos de 1995, 2001, 2003 e 2005⁹. Foram selecionadas notícias das duas primeiras semanas de maio, com exceção do ano de 2005, do qual foram selecionadas as notícias das duas últimas semanas, para que pudesse ser contemplado o início do escândalo do mensalão¹⁰. Isso porque os períodos foram escolhidos de forma a abranger tanto tempos de cobertura “calma”, como inícios de governo (1995 e 2003), quanto de crise dos governos FHC e Lula (2001 e 2005), respectivamente “apagão energético e violação do painel eletrônico no Senado¹¹” e “mensalão”. O mês de maio se justifica porque o ano legislativo já se encontra em pleno funcionamento nesse período. Foram avaliados os jornais de 4^a a 6^a feira, já que de terça a quinta acontecem mais coisas no cenário político nacional em função da agenda legislativa. Isso significa um total de 72 exemplares de jornal ou, mais especificamente, o primeiro caderno de cada um e a parte de economia, onde estão localizadas as notícias de política nacional. As notícias foram catalogadas segundo valências e categorias. As valências, aqui entendidas como parâmetros para mensurar o grau de positividade, negatividade e neutralidade de uma mensagem em relação aos poderes em estudo, foram divididas da seguinte forma: positivas, quando favorecem as instituições/atores; negativas desfavorecem instituições e atores; neutras, quando não favorecem, nem desfavorecem ou quando favorecem e desfavorecem ao mesmo tempo, sem que haja sobreposição de informações¹².

3.3. O que se observa pelas páginas dos jornais estudados

Iniciou-se a análise pela valência dos títulos dos jornais, que tentam traduzir uma possível projeção de imagem positiva, negativa ou neutra de cada poder. Comparando as

⁹ Todos esses dados e as avaliações deles a seguir fazem parte da tese de doutorado de Malena Rehbein Rodrigues (*O Papel da Imprensa na Qualidade Democrática – Uma análise de possibilidades nos principais jornais nacionais*), produzida juntamente com esse GPE, e defendida em janeiro de 2011, mediante convênio entre Cefor e IUPERJ.

¹⁰ A crise do mensalão, apesar de ter ganhado essa alcunha somente em junho de 2005, começou a delinear-se em maio, com uma matéria sobre corrupção nos Correios, veiculada pela revista *Veja*. Um funcionário da empresa aparece, em gravação, recebendo propina, em nome do PTB.

¹¹ O escândalo da violação do painel eletrônico do Senado começou com uma conversa do senador Antonio Carlos Magalhães com procuradores da União, gravada por um deles e divulgada pela revista *Isto É*. O painel foi violado na votação da cassação do senador Luiz Estevão, em 20 de junho de 2000, que deveria ser secreta.

¹² A ideia para essas valências foi tirada da dissertação de doutorado “Meios de Comunicação de Massa e Poder Legislativo”, de Vladimir Lombardo Jorge, defendida no IUPERJ em novembro de 2003.

notícias sobre Executivo e Legislativo, na Tabela 4, há certa estabilidade na avaliação negativa do Legislativo ao longo dos anos, diferente do que acontece com o Executivo, cuja negatividade cresce mais em função de situações. Considerando o total de notícias sobre política nacional, na mesma tabela, tem-se que o percentual de positivas sobre o Executivo é quase o dobro em relação ao do Legislativo (com exceção de 1995, em razão das reformas constitucionais); a diferença decresce um pouco nas notícias negativas e aumenta novamente em relação às neutras.

Tabela 4 - Valências de cada poder ao longo nos períodos selecionados, em O Estado, Folha e O Globo (%).

		1995	2001	2003	2005	%n
EXECUTIVO	POSITIVAS	20	5	18	9	15
	NEGATIVAS	19	33	14	40	27
	NEUTRAS	62	63	68	51	58
LEGISLATIVO	POSITIVAS	25	2	4	3	8
	NEGATIVAS	22	34	20	30	27
	NEUTRAS	54	63	76	67	65

Fonte: Banco de dados de produção própria.

Na tabela 5 verifica-se um percentual de negativas praticamente idêntico entre os poderes – lembrando que as diferenças se dão nos períodos de avaliação negativa de cada um -, mas um percentual de notícias positivas maior (6 pontos percentuais) para o Executivo. Tem-se também 7 pontos percentuais a mais de neutras para o Legislativo que, longe de significar mais neutralidade, na verdade representa o valor de positivas menor para este poder.

Tabela 5 – Percentual de notícias positivas (POS), negativas (NEG) e neutras (NEU) em relação ao total dos poderes Executivo (EXEC) e Legislativo (LEG) juntos – na coluna (a) - e ao total de cada poder separadamente – na coluna (b)- , nos jornais e períodos selecionados

	%TOTAL	EXEC +	LEG*	b)	%	PODER**		
	%POS	%NEG	%NEU	%POS	%NEG	%NEU	TOTAL	
EXEC	9	17	36	15	27	58	100	n=1165
LEG	8	10	24	8	27	65	100	n=692
TOTAL	18	27	61					
		n=1857						

*% Total Exec+Leg = percentual de cada valência em relação ao total de notícias selecionadas dos dois poderes.**% Poder= percentual das valências em relação somente às notícias de cada poder. Fonte: Banco de dados de produção própria.

Enquanto o número de notícias sobre o Executivo cresceu considerando os períodos selecionados, o de notícias sobre o Legislativo aumentou em 2001 e depois caiu. Isso pode refletir a importância que se dá ao Executivo em detrimento do Legislativo. Isso sem contar que o número de notícias sobre o Executivo já é, em si, maior: 63% de todos os títulos são sobre aquele poder, enquanto 37% são sobre o Legislativo. No caso das notícias positivas, percebe-se que em todos os temas elas acontecem em menor número. Isso reflete um fator importante do universo profissional do jornalismo: a isenção. Notícias positivas parecem sempre sugerir um engajamento do repórter ou do veículo, ou jornalismo “chapa-branca”.

3.3.1. Como aparecem as instituições dos dois poderes nos jornais

Do total de notícias avaliadas¹³, tem-se que a grande maioria (474 ou 26%) é sobre a Presidência da República, seguida por outras instâncias do Executivo. No caso do Legislativo, se for considerado o total, há mais notícias sobre o Senado, em razão do escândalo do painel eletrônico, em 2001. Mas esse número seria diferente se considerado ano a ano. Em 1995, tem-se 43 pontos percentuais a mais de notícias sobre a Câmara; 16, em 2003; e 8 em 2005. Somente em 2001 é que há 56 pontos percentuais a mais de notícias sobre o Senado, em função do painel eletrônico, o que tem impacto no total geral de notícias sobre a instituição. De qualquer forma, a conclusão é a grande preponderância de notícias sobre a Presidência da República, o que revela a preferência por notícias do Executivo e o declínio de notícias sobre o Legislativo, algo que acontece também na Europa e nos Estados Unidos (JORGE, 2003). Para se ter uma visão mais “qualitativa” ou tentar dar peso às porcentagens descobertas, usou-se o mesmo critério dos jornais: a ocorrência das notícias na primeira página.

Tabela 6 – Avaliação das diferentes instituições dos poderes Legislativo e Executivo nos períodos e jornais selecionados (%).

	POSITIVO	NEGATIVO	NEUTRO	TOTAL
PRESIDÊNCIA	3	36	51	26
MINISTÉRIOS	17	18	65	18
EXECUTIVO (OUTROS ÓRGÃOS)	9	23	68	20
CONGRESSO NACIONAL	5	11	66	8

¹³ Embora o total de notícias avaliadas seja de 1768, o total na tabela é maior porque algumas notícias tiveram de ser contadas duas vezes por afetarem igualmente os dois poderes.

CÂMARA	14	23	63	11
SENADO	3	29	68	12
LEGISLATIVO (OUTROS)	9	35	55	5

* N= 1827. Fonte: Banco de dados de produção própria.

3.3.2. As notícias sobre Executivo/Legislativo na 1.a. página, por valências

Observa-se, na Tabela 7, que ainda que o percentual de notícias neutras seja maior do que de positivas e negativas, há preferência por negativas na primeira página. Isso porque o percentual de notícias com títulos negativos é o único que cresce, quando considerada a ocorrência em manchete, em relação ao percentual geral de notícias negativas sobre o poder (9 pontos percentuais para o Executivo e 7 pontos percentuais para o Legislativo). Percebe-se que aqui também aparece uma preferência por notícias positivas sobre o Executivo (10%) na primeira página, em relação às positivas sobre o Legislativo (8%). Esse resultado ajuda a perceber que, se 1.a. página for considerada uma bússola de atenção a ser dada pelo leitor, pode-se dizer que as notícias negativas mereceriam maior atenção dos leitores.

Tabela 7 – Percentual de notícias positivas (+), negativas (-) e neutras (0), do Executivo e do Legislativo na primeira página, totalizando os anos de 1995, 2001, 2003 e 2005 (%)

	% GERAL*	% 1ª pág*
EXECUTIVO+	13	10
EXECUTIVO –	27	36
EXECUTIVO 0	60	54
LEGISLATIVO +	8	8
LEGISLATIVO –	27	34
LEGISLATIVO 0	65	59

* N para o Executivo = 1165; * N para o Legislativo = 692; * % GERAL= percentual de notícias com determinada valência do poder em questão. * % 1ª pág = percentual de notícias sobre o poder, com determinada valência, na primeira página. Fonte: Banco de dados de produção própria.

3.3.3. Os locais mais cobertos pelos jornais nacionais nos dois poderes

Note-se na Tabela 8, primeiramente, a importância do item “adm/proc leg” que, como já explicado no início da seção, concentra tudo que não pode ser inserido nos outros itens, mas que faz parte do dia a dia de trabalho dos poderes e, por isso, também não se encaixa em “outros”. Ao se pensar que isso reúne notícias de diferentes segmentos, a importância da instância específica “bastidores”, segundo colocado, cresce muito.

Lembrando que se considera bastidores notícias sobre conversas a portas fechadas, ou reservadas, declarações em *off*, especulações acerca de fatos, etc.

Tabela 8 – Ocorrência de notícias segundo diferentes níveis dentro do Executivo e do Legislativo, nos jornais e períodos selecionados (%).

	%GERAL	% 1ª pág.
ADM/PROC LEG	44	39
BASTIDORES	17	23
OUTROS	14	17
PARTIDOS	8	7
PLENÁRIO	5	5
COMISSÕES PERMANENTES	5	2
SECRETARIAS	3	3
CONSELHO DE ÉTICA	2	4
COMISSÕES ESPECIAIS	1	1
CPIs	1	0,2
COM DE LEG PARTICIPATIVA	0	0
TOTAL	100	100

*As porcentagens desta tabela foram arredondadas, com exceção das inferiores a 0,5.

Fonte: Banco de dados de produção própria.

As notícias sobre partidos estão em quarto lugar; do plenário, em quinto; das comissões permanentes, em sexto.¹⁴; das secretarias em sétimo; seguidas pelo Conselho de Ética, pelas comissões especiais, CPIs e pela Comissão de Legislação Participativa (criada em 2002), que não teve nenhuma notícia, apesar de ser a única onde a sociedade civil pode apresentar formal e diretamente sugestões que, se aprovadas, transformam-se em projetos de lei. As CPIs aparecem com percentual baixo porque as notícias eram mais sobre a possibilidade de CPIs do que sobre CPIs em existência¹⁵. Isso porque a simples criação de CPIs gera fatos políticos concretos, às vezes mais polêmicos que o desfecho dos trabalhos das comissões que chegam a ser instaladas. Interessante observar que o percentual dos quatro primeiros itens é bem maior do que o restante. Ou seja, pouco se fala sobre as

¹⁴ Vale ressaltar aqui que as comissões permanentes só aparecem com boa porcentagem por causa das reformas constitucionais de 1995, que passavam por elas. Fora isso, nos outros anos, a cobertura delas é bem menor.

¹⁵ Segundo Banco de Dados de 2008, cedido por Argelina Figueiredo, e dados veiculados pela imprensa, havia, nos períodos estudados, uma CPI em maio de 2005, na Câmara, e uma CPMI, no Congresso, em 2005). Tanto a CPI da Corrupção quanto a CPMI dos Correios, citadas nas matérias, ainda estavam em discussão. A primeira não aconteceu e a segunda foi instalada.

comissões em geral, onde o debate sobre os projetos realmente acontece e, não menos importante, a tempo de sofrer interferência da sociedade civil. Discursos e debates não rendem notícias, a não ser em ocasiões bem específicas (GOMES, 2004). Por isso, dificilmente o trabalho de comissões terá muito espaço na grande imprensa. Ainda no que diz respeito às comissões e audiências públicas nelas realizadas, geralmente são cobertas quando há alguém do Executivo para dar um depoimento sobre fatos polêmicos. Ou seja, na verdade o interesse é em cobrir algo do Executivo que, por ser menos aberto à cobertura do que o Legislativo, leva os repórteres a aproveitarem quaisquer ocasiões onde possam entrevistar as autoridades.

3.3.4. A incidência na 1.a. página dos locais mais cobertos

Voltando à Tabela 8 e observando agora a incidência das notícias na primeira página, vê-se que aí sim aparece a priorização dos bastidores, responsáveis por 17,1% das notícias, mas por 22,7% das chamadas na primeira página. O primeiro colocado “Adm/proc leg” tem seu percentual diminuído de 44,3% para 39,3%. Se desconsiderada a instância “outros”, o primeiro item que aparece com percentual maior são os “partidos”, com 7 pontos percentuais, bem menos da metade dos bastidores. Todas as comissões juntas não chegam a 4%! O percentual do “Conselho de Ética” mais do que dobra, o que revela um interesse maior por crise e polêmica, se ele for somado às “CPIs” e aos “bastidores”. A distribuição de notícias segundo os temas denota uma relação bastante desigual entre os temas oferecidos pelo dia a dia dos trabalhos dos poderes Executivo e Legislativo. Para se ter uma ideia do trabalho oficial, nos períodos estudados, o plenário da Câmara dos Deputados teve 21 sessões deliberativas, segundo dados fornecidos pela Secretaria Geral da Mesa da Casa, ou seja, com votação, em que foram aprovados ou rejeitados projetos. As comissões permanentes e especiais da mesma Casa Legislativa tiveram 141 reuniões ordinárias deliberativas para apreciação de projetos, 73 audiências públicas e 8 seminários¹⁶, nos períodos avaliados em 2001, 2003 e 2005, já que os dados de 1995 não

¹⁶ Interessante notar que o número de audiências públicas cresce muito com os anos: passa de 13, em 2001, para 24, em 2003, e 34, em 2005. Isso coincide com o período de expansão dos veículos de comunicação da Câmara (Rádio, TV, Jornal e Agência On line), cuja cobertura, ainda que norteada por princípios públicos não deixa de se basear em valores-notícia, acaba privilegiando audiências públicas em detrimento de reuniões ordinárias, que, por sua vez, têm suas informações mais fáceis de serem recuperadas do que os debates.

estão disponíveis. Como se observou, quase nada disso aparece. Ao cidadão é passada uma imagem muito mais ligada às denúncias do que de qualquer outra coisa.

3.3.5. A imprensa nacional é arena de debates?

De acordo com o que mostra a Tabela 9, as fontes foram separadas por “status”. Detentores de cargos são presidente de partido, de comissão, relatores, líderes partidários, ministros, secretários, presidente da República, ou seja, os mais altos cargos das instituições. Políticos em geral são parlamentares que não desfrutam de cargos de liderança ou chefia. Sociedade civil abrange qualquer pessoa que não tenha cargo político e não seja técnico. Técnicos são assessores e ocupam cargos mais baixos na hierarquia do Executivo. Outros são, por exemplo, fontes estrangeiras e/ou qualquer outra coisa que não se encaixe nas categorias propostas. Não identificados são aqueles cujos cargos não puderam ser aferidos.

Tabela 9 - Mapa de status das principais fontes catalogadas nas matérias avaliadas de O Globo, Folha e O Estado, nos períodos selecionados.

STATUS DA FONTE	%
DETENTORES DE CARGO	50
SOCIEDADE CIVIL	21
POLÍTICOS EM GERAL	16
TÉCNICOS	10
OUTROS	2
NÃO IDENTIFICADOS	1
	n=3.294

*Fonte: Bando de Dados de produção própria.

Os resultados mostram uma grande preferência pelos “detentores de cargo” (50%). Isso acontece quando selecionam prioritariamente fontes oficiais e institucionais, poupando o tempo de apuração, cumprindo a missão de “neutralidade”¹⁷, garantindo maior credibilidade, conseqüentemente, reduzindo questionamentos sobre a informação. Os “políticos em geral” são poucos (16%), daí se poder dizer que há pouca representatividade do mundo político fora dos altos cargos. Mas se eles forem somados aos “detentores de

cargo”, chega-se a 65%, mais de três vezes o valor auferido à sociedade civil. De fato a imprensa ouve pouco a sociedade civil, por razões como falta de tempo e maior distância entre repórter e fonte, entre outras.

3.3.6. O outro lado: uma regra básica para o conflito de ideias

Outra forma de verificar se a imprensa funciona como fórum para conflito de ideias é observar o número de notícias em que o outro lado foi ouvido¹⁸. Esta é, aliás, uma das regras básicas do jornalismo. Das 1.768 notícias catalogadas, somente em 581 (33%) foi ouvida a posição contrária (ou diretamente interessada) ao que estava sendo dito, ainda que na Folha, por exemplo, o outro lado ganhe por vezes destaque com uma retranca do mesmo nome. Obviamente que, dentro deste percentual, deve-se considerar uma margem de erro (impossível de medir aqui), já que há notícias que podem dispensar o contraditório, como informações de serviço sobre atos do poder. Além disso, observou-se que o contraditório pode não vir no mesmo dia, o que acaba até fazendo com que a notícia renda mais. Entretanto, com esse dado, não se desconsidera a importância de o leitor ter o contraditório no mesmo espaço, pois, além de ele poder não ler no dia seguinte, o contraditório posterior tem, em geral, impacto menor.

3.4. Algumas considerações

Em toda a avaliação empírica observamos resumidamente que:

- As crises políticas, como o painel eletrônico e o mensalão, têm mais peso no número de notícias negativas que as crises chamadas estruturais, como a do apagão energético, já que houve 7 pontos percentuais a mais de notícias negativas em 2005 do que em 2001. Das 440 notícias catalogadas em 2001, tem-se 36% sobre a violação do painel, 13% sobre a CPI da Corrupção, e 27% sobre o apagão. Ou seja, escândalos políticos interessam mais à imprensa;

¹⁷ Isto não significa que as características da rotina jornalística, como a escassez de tempo, justifiquem a procura excessiva de fontes oficiais e a reprodução das ideias da classe dominante. Apenas traduz o que acontece atualmente.

¹⁸ Para minimizar distorções, quando o outro lado de uma notícia era ouvido em uma retranca na mesma página, considerou-se uma notícia só, com os dois lados ouvidos.

- A avaliação negativa do Executivo é mais situacional, ou seja, em função de crises pontuais, enquanto a do Legislativo se mantém praticamente igual durante todo o período estudado. Isso leva a crer que há favorecimento da imagem do Executivo;

- Enquanto o número de notícias sobre o Executivo cresceu nos anos estudados, o de notícias sobre o Legislativo aumentou em 2001 e caiu nos anos seguintes. Ao todo o número de notícias sobre o Executivo encontrado foi muito maior (64%) do que o do Legislativo (36%), com prioridade clara para a Presidência da República;

- O baixo número de notícias positivas em todos os anos, com exceção de 1995, por conta do apoio dos jornais às reformas do Governo FHC, sugere não só uma visão cética do jornalismo, mas indica uma atitude de autoproteção do profissional, para que o mesmo não pareça engajado politicamente;

- Há preferência por notícias negativas na primeira página, pois é o único percentual que cresce quando comparado com os percentuais gerais (9 pontos percentuais para o Executivo e 7 para o Legislativo);

- Há necessidade de criar tensão entre poderes, partidos e pessoas, usando sempre o enquadramento de conflito e guerra. Conflitos partidários, interpoderes e pessoais juntos chegam a 11,1% das notícias, 6,9% das chamadas de primeira página;

- Há muita atenção dada às notícias de bastidores (17,1%), segundo lugar nos locais mais cobertos, perdendo somente para “Adm/proc leg”, que inclui várias instâncias. Se considerada a ocorrência na primeira página, o percentual deste decresce para 39,3%, enquanto o primeiro aumenta para 22,7%;

- Em relação aos temas, as denúncias são as campeãs em quantidades, com 26,6% do total, percentual que sobe para 43,8%, se considerada sua ocorrência na primeira página;

- A sociedade aparece mais em fatos mediáticos, como “protestos e manifestações” (8,1%); e muito pouco em “audiências públicas” (0,2%) e “outros debates” (0,3). Enquanto “comportamento” tem 2,3%. Ela também é pouco ouvida sobre o trabalho legislativo de plenário e comissões;

- As fontes mais ouvidas são os “detentores de cargos de poder” (49,3%). “Políticos em geral” ficam com 16,3% e “sociedade civil” com 21,3%; e somente em 32,9% das matérias foi ouvido o “outro lado” da posição dada no jornal.

Com base nestas resumidas constatações, chegamos às seguintes conclusões acerca das funções legitimidade das instituições (imagem positiva, negativa ou neutra); olhos do cidadão para supervisionar a cena política dos poderes; propiciar decisões coletivas; fiscalizar ou desempenhar a função de *watchdog*; fórum para conflito de ideias; voz à opinião pública e propiciar encontro/conhecimento entre demos e instituições atores políticos.

A oferta de notícias segundo os temas revela uma clara preferência por denúncias, que se encaixa na função de fiscalização ou *watchdog* da imprensa. Afinal, são expostas irregularidades públicas, para que a população tenha como avaliar seus representantes, tomar decisões e agir em função disso, principalmente nas eleições. Apesar disso, pesquisa recente, realizada pelo Instituto FSB (2009), revelou que nem os próprios parlamentares, por exemplo, confiam muito nas CPIs e em seus pré e pós como instrumentos de fiscalização. Segundo a pesquisa, somente 3,2% de 247 parlamentares entrevistados acreditam que ela seja um instrumento de fiscalização muito alto, enquanto 23,3% consideram o valor alto; 34%, mediado e 26,7%, muito baixo. O problema é que as denúncias são cobertas enquanto se encaixem nos padrões de cobertura jornalística. Daí não se ver, por exemplo, acompanhamento, na imprensa, dos desdobramentos das indicações das CPIs. O grande interesse está no período pré-CPI e durante um tempo de seu funcionamento. Após o auge, o interesse se perde, o que é normal do ponto de vista mediático, pois o próprio leitor se cansa de ler sobre o assunto, muito por causa da grande avalanche de notícias que recebe no ápice do tema. Sob este ponto de vista, talvez a imprensa funcione melhor não como fiscalizadora, mas como quem aponta à sociedade aquilo que talvez precise ser acompanhado e fiscalizado para que ela, por outros meios, realize plenamente essa atividade.

Como a sociedade civil organizada também não aparece muito no noticiário político nacional e, quando o faz, é de forma desigual – ainda que tenha bom destaque na primeira página -, também não se pode dizer que os jornais estudados servem como fórum de

conflitos de ideias e que dão voz à opinião pública, ainda que a imprensa, principalmente a nacional, venha imbuída de discurso de representante da opinião pública. Na verdade, quando diz isso, é o seu repórter, editor ou dono quem o faz.

3.5. E a qualidade da democracia?

Como se viu, a oferta de notícias sobre os poderes Legislativo e Executivo é bem restrita, com enfoque em bastidores e crises. Isso prejudica as funções “olhos do cidadão para supervisionar a cena política dos poderes” e “propiciar decisões coletivas”, ao não dar subsídios suficientes para que o cidadão possa interferir ou interagir com a cena política em temas de seu interesse. Mais do que isso, contribui para manter o distanciamento dos cidadãos das instituições que os representam, ao reforçar a ignorância dos mesmos sobre o trabalho e funcionamento delas. A situação se agrava com a fraca participação da sociedade civil nas notícias e do contraditório, e com o enfoque em personagens com potencial mediático e fontes oficiais, o que enfraquece as funções de “fórum para conflito de ideias” e “dar voz à opinião pública”.

A função que parece ser mais bem desempenhada pela imprensa analisada é a de *watchdog*, ainda que possa ser mais no intuito de explorar polêmica e gerar conflito. A função de fiscalização contribui bastante para todo tipo de *accountability*. Não deixa de ser uma prestação de contas do que acontece de irregular nos poderes Executivo e Legislativo, e um constrangimento para atitudes de políticos temerosos de serem descobertos - o que pode ajudar também nos regimes eleitoral - para escolha de candidatos -, e de poder efetivo para governar, ao influenciar a agenda de governo. Entretanto, a restrição ao tema denúncias e a pouca oferta de notícias do dia a dia dos poderes vem prejudicar os mesmos pontos. Ou seja, o foco em conflitos, com escassez de relatos sobre a rotina do trabalho legislativo, por exemplo, não ajuda na função de supervisionar a cena pública, tampouco na escolha de candidatos e na *accountability*.

O que se pretende dizer aqui é que talvez seja necessário reavaliar quais as reais - no sentido mais empírico mesmo - possibilidades de contribuições democráticas que a imprensa escrita nacional pode ter, pois certamente há, como os próprios números também revelaram. Ou, mais ainda, avaliar suas limitações potenciais como contribuinte, já que

parece impossibilitada de cumprir plenamente o que apontam suas funções normativas. Ela é um fórum de conflito de algumas ideias, fornece informação sobre o mundo político, representa algumas vozes, dá peso a elas, apresenta algumas mazelas da sociedade. Ainda que não expresse tanto a diversidade de opiniões, é fundamental como um local de livre expressão. Ou seja, cumpre a parte que lhe cabe como empresa jornalística, com suas próprias características, como mais um agente político importante para a democracia, mas não pode cumprir um papel que desde a origem parece não ser o seu. Outras fontes alternativas de informação, para usar a mesma expressão de Dahl, podem talvez complementar o trabalho jornalístico tradicional e contribuir, assim, de forma mais efetiva para os aspectos normativos colocados como funções para a imprensa.

4. Representação na Câmara dos Deputados - uma análise comparativa entre as eleições de 2002, 2006 e 2010

4.1. Contextualização

As teorias políticas de representatividade parlamentar e o debate sobre a reforma política, ou, melhor ainda, sobre as diferentes visões de uma possível reforma política, trazem indagações acerca da forma atual de escolha dos membros da Câmara dos Deputados e se ela reflete adequadamente a vontade do eleitor. Em síntese, o voto proporcional, com a possibilidade de coligações, suscita pertinentes dúvidas sobre a representatividade obtida pelos candidatos eleitos (WEBER, 2002; CARVALHO, 2009; MAGALHÃES, 2003). Após ferrenhas discussões sobre se o mandato parlamentar pertence ao representante eleito ou ao partido pelo qual se candidatou (MARCIANO; XAVIER, 2007), a decisão de que o mandato pertence ao partido estabeleceu nova dinâmica de adequação eleitoral. Uma vez eleitos, os parlamentares que se bandearem para outras legendas perderão seus mandatos, salvo, como notadamente se observa com a criação do Partido Social Democrático (PSD), quando da geração de novos partidos. Além disso, como se verá a seguir, a concentração de votos nos chamados “puxadores”, associada ao efeito das coligações, permite que candidatos com pequenas quantidades de votos possam ocupar o cargo de deputado federal. As três últimas edições (2002, 2006 e 2010) das eleições para o cargo de deputado federal apresentam um quadro bastante significativo.

Após a coleta de dados no sítio web do Superior Tribunal Eleitoral, seguindo-se a aplicação de tratamento de dados e métodos numéricos simples, é possível salientar diversos efeitos, alguns dos quais serão discutidos a seguir.

4.2. Quem são os eleitos e de onde vêm seus votos?

Embora o número de mulheres candidatas tenha aumentado significativamente (de 10% em 2002 para 19% em 2010)¹⁹, o número de deputadas eleitas tem se mantido quase inalterado (em torno de 8%). É pertinente observar que as mulheres representam, segundo dados do último censo demográfico, pouco mais de 50% da população do Brasil. Também se mantém quase inalterado o número de candidatos que atingem o quociente eleitoral, os quais advêm majoritariamente dos grandes partidos e das regiões Nordeste e Sudeste (Tabela 10), nas eleições de 2002, 2006 e 2010.

Tabela 10: Candidatos que atingiram o quociente eleitoral, por partido e por região geográfica. Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos do TSE (2010).

Partido	2002	2006	2010	Região	2002	2006	2010
PMDB	6	8	7	CO	3	1	3
PT	7	2	7	S	1	5	3
PFL/DEM	9	3	2	N	4	2	5
PSDB	4	4	2	SE	12	10	9
Total	26	17	18	NE	14	13	15
Total geral	34	31	35	Total geral	34	31	35

Aumentou significativamente, nas últimas eleições, o percentual de candidatos eleitos pelos partidos de apoio ao governo, embora não diretamente no partido do(a) presidente da República. Em 2002, este percentual foi de 54,97% em 2002; 53,41% em 2006 e 61,99% em 2010. Outro grande indicador de tendências no comportamento dos eleitos, o percentual de renovação da Câmara dos Deputados atingiu o patamar de 50% somente nas eleições de 2006, dentre as três últimas (Tabela 11). Deve-se observar o índice dos parlamentares no exercício do mandato que conseguiram renová-lo, que não foi inferior a 65% em nenhum dos últimos três pleitos, ultrapassando os 75% (três em cada grupo de quatro parlamentares candidatos) nas eleições de 2002 e de 2010.

¹⁹ Isso, mesmo ao se levar em consideração o dispositivo da lei eleitoral, que estabelece que o mínimo de 30% das vagas dos candidatas seja destinado às mulheres (Lei 9.504/2007, art. 10, §3º). Essa determinação jamais foi cumprida.

Tabela 11: Índices de renovação na Câmara dos Deputados. Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos do TSE (2010).

	2002	%	2006	%	2010	%
Tentaram se reeleger	359	49,32	382	51,07	358	46,59
Reelegeram-se	260	77,42	251	65,71	274	76,54

Quanto à distribuição geo-demográfica dos eleitos, aumentou-se o percentual de deputados com votos originários, em sua maior parcela, das cidades do interior de 60% dos eleitos, em 2002, para 64% dos eleitos em 2010 (Tabela 12). O termo “grande centro” se aplica às cidades com mais de 100.000 habitantes e que não são capitais de sua unidade da Federação.

Tabela 12: Distribuição dos votos dos eleitos de acordo com a população de origem. Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos do TSE (2010).

Origem dos votos	2002 (%)	2006 (%)	2010 (%)
Capitais	24,37	21,64	19,30
Grandes centros	16,18	16,57	16,96
Interior	59,45	61,79	63,74

Aproximadamente quatro entre cada dez eleitores não votaram em um candidato que se elegeu deputado federal (Tabela 13). Na comparação para os cargos de senador e de presidente da República, observa-se que o eleitorado “prefere”, ou seja, se abstém menos, quando vota para presidente, em seguida para deputado federal e por último para senador.

Tabela 13: Abstenção, votos nulos e brancos e percentual do eleitorado que votou em candidato que se elegeu para a Câmara dos Deputados, nas eleições de 2002 a 2010. Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos do TSE (2010).

	2002 (%)	2006 (%)	2010 (%)
Câmara dos Deputados*	24,06	19,05	28,81
Senado Federal*	33,30	27,09	37,20
Presidência da República*	26,73	17,12	25,15
Votaram em candidato eleito para a Câmara dos Deputados	58,31	52,84	60,54
Votos de legenda para Deputado Federal	7,53	13,73	6,66

*Abstenção, votos brancos e nulos

4.3. Algumas considerações

O panorama apresentado acima reflete uma ampla gama de possibilidades, as quais merecem, necessariamente, estudos mais aprofundados, mas que já permitem que se chegue a algumas conclusões:

- a) A representação feminina não reflete minimamente a proporção de mulheres no eleitorado;
- b) A concentração de eleitores em torno dos assim chamados “puxadores de votos”, associada à prática das coligações e à votação proporcional, ocasiona a eleição de candidatos que tiveram uma quantidade de votos por vezes muito inferior à de concorrentes que não se elegem;
- c) A base de apoio ao governo tem aumentado, o que sugere que certas práticas clientelistas não se vejam mais necessárias;²⁰
- d) Aumenta gradualmente a interiorização dos candidatos eleitos, em relação às suas Unidades da Federação, o que pode levar a um aumento de demandas regionalizadas;
- e) Uma parcela significativa do eleitorado não se vê representada pela Câmara dos Deputados, ao menos no que diz respeito ao seu candidato.

Estas conclusões apontam para uma necessidade de revisão do processo de escolha dos representantes, em direção a um modelo que apresente menos discrepâncias entre a vontade popular, manifesta nas urnas, e os candidatos eleitos.

5. Análise Conceitual: Confiança no Congresso, Cidadania Ativa e Auto-Eficácia Cidadã

5.1. Confiança no Congresso Nacional e cidadania ativa

Viu-se que a confiança no Congresso Nacional difere da confiança estabelecida entre indivíduos. A expressão “Cidadania Ativa” é apresentada pela OCDE em 2002 em documento que propõe “informar, consultar e engajar” o cidadão na formulação das

políticas públicas. O documento não define o que é “Cidadania Ativa”, apenas afirma que os governos “se beneficiam de cidadãos ativos e de uma sociedade civil dinâmica”. O conceito é melhor explicado pela iniciativa irlandesa *Taskforce on Active Citizenship* (2007). A instituição aponta que, primeiramente, a Cidadania Ativa é entendida de forma muito mais ampla do que a definição legal de “cidadania”. Trata-se da capacidade voluntária dos cidadãos e comunidades de trabalharem juntos diretamente, ou mediante representantes eleitos, para exercer o poder econômico, social e político e perseguir objetivos comuns (pág. 5). Para que possa ser efetivamente praticada em uma sociedade, é desejável que os cidadãos demonstrem (Honohan, 2000, apud *Taskforce on Active Citizenship*, 2007, pág. 6):

- a) Consciência da interdependência das questões econômicas, sociais e ambientais, assim como dos interesses comuns sobre elas;
- b) Uma atitude cívica de auto-restrição, ou seja, defender e respeitar os direitos de seus concidadãos, da mesma forma como exige o respeito a seus próprios direitos;
- c) Abertura para participação em deliberações que se realizam em espaços públicos de debate, para discutir e confrontar suas opiniões e julgamentos com as de outros cidadãos.

Na forma apresentada acima, “Cidadania Ativa” dialoga com as noções de “Republicanismo Cívico” (exercício das virtudes cívicas da participação, democracia, liberdade, equidade e solidariedade social) e de “Capital Social” (redes de indivíduos e grupos com regras de confiança e reciprocidade). O Capital Social pode ser mobilizado por um indivíduo ou comunidade para defender seus interesses perante os demais cidadãos.

5.2. Auto-eficácia cidadã

Buscando-se entender o fenômeno da participação cidadã no processo democrático à luz da Psicologia Social, utilizamos o conceito de Auto-Eficácia Cidadã. O termo “Auto-Eficácia” foi originalmente cunhado pelo psicólogo Albert Bandura (1994), e se refere a julgamentos das pessoas em suas capacidades para organizar e executar cursos de ação

²⁰ Naturalmente, o aumento da base de apoio deve-se em grande parte a estas práticas.

necessários para alcançar certos tipos de desempenho e inclui processos cognitivos, motivacionais, afetivos e seletivos. A Auto-Eficácia está relacionada a eventos que afetam a vida de um determinado indivíduo e a como ele reage diante de uma tarefa difícil, enfrentando-a ou evitando-a (Bandura, 1994). Pessoas auto-eficazes tendem a se engajar mais firmemente em suas atividades e tendem a persistir diante de eventuais fracassos. Já as pessoas que duvidam de suas capacidades tendem a interpretar as dificuldades como ameaças a serem evitadas e desistem mais facilmente de seus objetivos.

Ainda segundo Bandura (1994), existem quatro fontes de auto-eficácia:

- a) Experiências de aprendizagem – o sucesso em uma situação real pode aumentar a auto-eficácia, enquanto as frustrações tendem a diminuí-la.
- b) Modelos sociais – observar alguém obtendo sucesso em uma determinada ação aumenta a auto-eficácia do observador, e vice-versa quanto ao fracasso. O modelo ganha importância quando o observador se identifica com ele ou nele vê características especiais a serem imitadas.
- c) Persuasão – as pessoas podem ser verbalmente convencidas de que têm ou não capacidade para fazer algo. Entretanto, incentivos irrealistas à eficácia são rapidamente desfeitos diante de resultados frustrantes; por outro lado, pessoas convencidas que não têm as capacidades desejadas tendem a desistir mais rapidamente diante das dificuldades.
- d) Estado emocional e somático – as pessoas interpretam seu próprio estresse, fadiga e dor como sinais de vulnerabilidade, levando a um desempenho ruim, enquanto o bom estado de humor favorece melhores resultados. Logo, a redução de fontes de estresse e constrangimentos fisiológicos pode aumentar a auto-eficácia do indivíduo.

O conceito de auto-eficácia é vastamente estudado à luz da Psicologia Social, tendo em vista que grande (se não a maior) parte das situações em que se pode avaliar esse processo em uma pessoa consiste em interações com outras pessoas. Sabendo que o processo político consiste fundamentalmente de interações de pessoas (autor, xxxx), quando utilizamos o conceito de auto-eficácia neste contexto não são necessárias grandes modificações à sua forma original. Contudo, ao aplicar-lhe o adjetivo restritivo

“Cidadã”, especificamos uma característica das situações em que essa Auto-Eficácia será avaliada.

A Auto-Eficácia Cidadã (AEC) deve ser entendida como a capacidade que um eleitor percebe que tem de influenciar o processo político em defesa de seus interesses. Trata-se de um processo psicológico, derivado de fatores culturais e individuais que determinam uma inclinação do indivíduo, seja para agir ou para se silenciar diante de uma demanda de ação política. Essa inclinação orienta as decisões individuais quanto à participação na vida política do país e ao modo mais eficaz de ação para conseguir seus objetivos. Logo, assim como em Cidadania Ativa, não se pretende que o conceito se restrinja à noção jurídica de “cidadania”. A ação política escolhida pelo indivíduo pode variar entre se candidatar a um cargo político, fundar uma organização não-governamental, lecionar assuntos de política, organizar uma manifestação pacífica ou preparar uma revolução contra o modelo político vigente. Logo, o conceito de AEC é aplicável tanto a contextos de exercício formal da cidadania, quanto em situações de exercício informal ou até ilegais (considerando-se que revoluções buscam mudar a lei e instaurar uma nova ordem).

Para se explicar a inclinação de um determinado indivíduo a agir, é preciso compreender a quais demandas de ação política seu comportamento é dirigido. Essas demandas expressam o grau de intolerância aos problemas enfrentados na sociedade, em duas esferas: os vividos por outros (solidário) e os vividos por si mesmo (auto-referido). Cabe investigar se existem diferenças de comportamento associadas à esfera dos problemas visados pelos cidadãos. O contexto político de um país abrange indivíduos com variados graus de Auto-Eficácia Cidadã, que por sua vez formam grupos que detêm maior ou menor capacidade de atingir seus objetivos conforme cada situação. O compartilhamento de objetivos, o sucesso ou insucesso vivido coletivamente, a presença de líderes cativantes, o apoio mútuo e a as vivências comuns provêm as quatro fontes de auto-eficácia citadas por Bandura. Desenhado esse quadro, é possível traçar variados recortes conforme o tema de interesse de cada pesquisador. A AEC pode ser avaliada entre diferentes grupos de interesse, tipos de modus operandi, ou mesmo entre povos de variadas nacionalidades.

5.3. Auto-Eficácia Cidadã e o Congresso Nacional

Para os objetivos deste Grupo de Pesquisa e Extensão, propõe-se avaliar a Auto-Eficácia Cidadã (AEC) do brasileiro frente ao Congresso Nacional²¹ enquanto palco da democracia representativa nacional. A AEC é um construto fundamental para se avaliar a adesão social ao Poder Legislativo. Afinal, para os objetivos de nossos estudos, o cidadão deve acreditar que interagir com o Parlamento, diretamente ou por meio de seus representantes, é um meio eficaz de alcançar seus objetivos individuais. Nesse sentido, ao delimitar o campo de estudo na interação do cidadão com o Congresso Nacional, situamo-nos no campo do exercício formal da cidadania. O sucesso das interações do cidadão com o Congresso Nacional alimenta uma imagem positiva sobre a instituição, o que aumenta as chances de o cidadão buscar o Poder Legislativo Federal para solucionar as questões ali pertinentes. O insucesso das interações pode alimentar uma imagem negativa sobre a instituição e reduzir as chances de interação futura. Resta saber, como questão empírica, se a descrença no Congresso Nacional resulta na redução da AEC individual ou no redirecionamento dela para formas alternativas ou ilegais de participação. Em outras palavras, o cidadão tem uma experiência real (primeira fonte de Auto-Eficácia) de relacionamento com a instituição, donde tira suas próprias conclusões sobre ela. Neste sentido, a imagem da instituição desempenha papel em termos de *feedback* para o cidadão a respeito de suas ações políticas.

5.4. Imagem do Congresso Nacional

A imagem do Congresso pode ser abordada em termos de representações cognitivas a respeito de: a) o papel que a instituição desempenha no atendimento aos interesses do povo representado; e b) a atuação dos parlamentares eleitos ao longo de cada legislatura²². Enquanto o primeiro componente é presumidamente estável, pois a instituição referenciada continua a mesma, independente dos agentes políticos eleitos, o segundo componente é influenciado justamente pelo comportamento dos parlamentares em exercício de mandato. Configurada dessa maneira, a imagem pode conduzir os eleitores a adotarem atitudes mais positivas ou negativas em relação ao Parlamento, ou seja, o cidadão pode interessar-se em preservá-lo como está ou transformá-lo, conforme sinta necessidade em cada situação.

A imagem do Congresso Nacional é fortemente determinada pela cobertura dada pela imprensa aos fatos ocorridos na instituição. Ao mesmo tempo em que a cobertura da imprensa pode promover uma regulação social do exercício dos mandatos legislativos, ela pode alimentar o descrédito da população frente às instituições políticas. Sendo as empresas de comunicação a principal “janela” pela qual o cidadão enxerga o congresso, vieses interpretativos de suas reportagens exercem influência preponderante sobre a confiança do cidadão na sua capacidade de transformarem a realidade nacional. Em outras palavras, por meio de persuasão, pode-se levar o cidadão a desistir rapidamente de participar da vida política, ou então convencê-lo a nela se engajar, tudo a depender do viés das reportagens sobre o Congresso Nacional.

Nesse contexto, a internet surge como uma “segunda janela” entre o cidadão e o Congresso. Se usada como fonte de notícias, nada garante que o cidadão leia relatos livres de distorções motivadas por interesses de um ou outro grupo. Entretanto, o cidadão pode ter acesso a variadas fontes sobre a mesma informação e escolher a versão que julgar mais confiável. De outra forma, o cidadão pode usar a internet para dialogar diretamente com os parlamentares, para usar serviços oferecidos pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, ou, ainda, para monitorar o decurso das reuniões de comissões temáticas e sessões plenárias. Assim, a internet pode aproximar o cidadão da informação “crua” (sem interferência de vieses jornalísticos), escutar variadas versões para os fatos e tirar suas próprias conclusões. Dessa forma, aumenta-se a possibilidade de que a experiência real seja uma valorosa fonte de Auto-Eficácia Cidadã – o que em outros tempos seria impensável, pois a maioria da população brasileira passaria a vida inteira sem estabelecer um único contato direto com as instituições democráticas²³.

5.5. A experiência real como fonte de Auto-Eficácia Cidadã

Ainda que o cidadão disponha de informações cada vez mais fidedignas sobre a política nacional, a AEC pode ser aumentada ou diminuída pela própria experiência real. Ao participar da vida política, o cidadão disputa espaços com outros cidadãos de interesses

²¹ Entendido como a conjugação de Câmara dos Deputados e Senado Federal.

²² Espaço de tempo durante o qual os legisladores exercem seu poder. No Brasil, a duração da legislatura é de quatro anos.

²³ Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009 (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apenas 35% dos lares brasileiros têm acesso à internet. Cabe, portanto, a ressalva de que a maioria

diferentes (até contrários aos seus) e grupos articulados, que podem ter maior ou menor capacidade de lobby no Poder Legislativo. Logo, o sucesso ou insucesso de suas experiências depende do resultado de uma intrincada rede de influências. Cabem, aqui, outras questões empíricas:

1. Como o cidadão avalia sua capacidade de interferir nesse complexo processo político?
2. Ele se enxerga em pé de igualdade com os demais participantes? Se não, por quê?
3. Como as regras do processo político contribuem para aumentar ou diminuir a AEC dos brasileiros?

O interesse do brasileiro por participar ou não do processo político passa, inevitavelmente, pelo fenômeno da corrupção. Não somente a mídia dá ênfase ao assunto, mas também a elevada ocorrência de atos classificáveis como “corrupção política” deteriora a fé do cidadão brasileiro nos meios institucionais de participação cidadã. A crença popular de que “o homem honesto não deve se envolver em política, para não se tornar corrupto” expressa o paradoxal e desesperançoso círculo vicioso da conhecida apatia política do brasileiro.

Sabendo que a AEC é diretamente influenciada por sucessos e insucessos da participação cidadã, a corrupção é facilmente entendida como uma “trapaça” dentro do jogo político. Ora, se outros jogadores trapaceiam, as chances do jogador honesto ter sucesso (e, assim, aumentar sua AEC) são reduzidas. O cidadão se vê em um dilema: ele deve escolher entre participar honestamente, sabendo que suas chances de sucesso não são boas (o que exigiria uma “dose excepcional” de AEC), aumentar suas chances aderindo à trapaça (o que implica rever profundamente seus valores morais) ou abandonar o jogo político. Consequentemente, em hipótese, o enfrentamento da corrupção – sem deixar-se contaminar por ela –, em um país onde a impunidade está incorporada ao folclore político, demanda fontes alternativas de Auto-Eficácia para que o cidadão não desista perante os repetidos fracassos em suas experiências. Em outras palavras, ao se propor estudos empíricos sobre

da população brasileira deve continuar sem contato direto com o Congresso Nacional, salvo se suas casas legislativas encontrarem outras formas de comunicação direta com os 65% restantes.

AEC, as ocorrências de corrupção exercem uma relevante influência depreciativa e, portanto, não podem ser desprezadas.

5.6. Diferenciando os três conceitos

A Confiança no Congresso Nacional expressa expectativas do cidadão em relação à instituição e aos seus atores. Essa confiança é aumentada conforme os parlamentares cumprem as regras da instituição e exercem seu papel em defesa dos interesses dos cidadãos representados. Trata-se, fundamentalmente, de o cidadão esperar que o seu representante cumpra seus deveres e que a instituição ofereça a necessária transparência para fiscalizar esse comportamento.

O conceito de Cidadania Ativa se refere à capacidade do cidadão de, junto a sua comunidade, exercer influência nos campos econômico, político e social. Em especial à luz da Ciência Política, essa capacidade é medida pelo capital social do indivíduo. Auto-Eficácia Cidadã (AEC) se refere, por sua vez, à capacidade percebida de influenciar o processo político. Trata-se de um processo psicológico que antecede a ação e expressa expectativas do indivíduo acerca de si mesmo, enquanto ator político. A AEC pode ser considerada, portanto, um antecedente importante da Cidadania Ativa. Em outras palavras, o cidadão avalia, em variados contextos, sua capacidade de agir e obter resultados. Se positiva, essa avaliação pode ser convertida em ação concreta; se negativa, pode se converter em imobilidade do cidadão.

A Confiança no Congresso Nacional define para onde o cidadão ativo dirigirá suas ações. Enquanto o cidadão confiante na Casa Legislativa buscará ali resolver suas demandas, o cidadão desconfiado não reconhecerá, nela, o espaço legítimo de defesa de seus interesses. Nesse sentido, a Confiança no Congresso é também antecedente da Cidadania Ativa e fornece importante *feedback* para a Auto-Eficácia Cidadã. A relação entre Confiança no Congresso Nacional, Auto-Eficácia Cidadã e Cidadania Ativa merece ser estudada empiricamente. Pode-se averiguar, por meio de técnicas estatísticas, se a relação de antecedente-consequente proposta neste texto se mantém ou se assume uma nova organização. Além disso, cabe comparar esse conjunto de conceitos em diferentes países, considerando que cidadãos em diferentes contextos sociopolíticos devem apresentar expectativas diferentes, resultando em ações também diferentes.

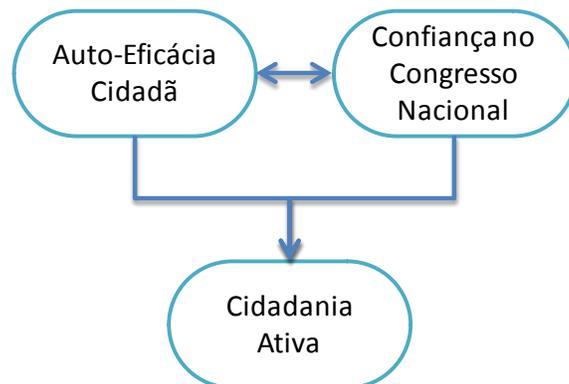


Figura 1: Auto-eficácia cidadã, confiança e cidadania.

6. Bibliografia

ALMOND, G; VERBA, S. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. 3. ed. Newbury Park: Sage.

BANDURA, A. *Self-Efficacy*. In: *Encyclopedia of human behavior*. New York: Academic Press, 1994. v. 4, p. 71-81.

BÜLMANN; MERKELL; e WESSELS. *The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies*. National Centre of Competence in Research (NCCR), Challenges to Democracy in the 21st Century, Working Paper N.o. 10, August 2007.

CARVALHO, N. R. de. Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. *Cadernos Metrópole*, v. 11, n. 22, p. 367-384, Jul./Dez. 2009.

DAHL, R. A. 1977 *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo.

_____. 1971 – *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.

_____. 1989 - *Democracy and its Critics*. USA: Yale University.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. (org.) 2005 *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore: The John Hopkins University Press.

FSB COMUNICAÇÕES. *Pesquisa “Pesquisa de Opinião no Congresso Nacional”*, Brasília, 28 de junho de 2009.

GOMES, Wilson. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Editora Paulus, 2004.

HENRIQUE, A. L. 2009 *Cidadãos Crentes, Críticos e Ocultos: as várias faces da cidadania brasileira em sua relação com a confiança e as instituições democráticas na Nova*

República. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3635>>. Acesso: 15 nov. 2011.

HENRIQUE, A. L. 2010a Confiança e democracia: aspectos de uma instável relação estável. E-Legis - *Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 4, jun. 2010. Disponível em: <<http://inseer.ibict.br/e-legis/index.php/e-legis/article/view/37>>. Acesso em: 01 Jul. 2010.

HENRIQUE, A.L. 2010b *Cidadãos Crentes, Críticos e Ocultos: Assimetrias da Confiança no Congresso Nacional*. Trabalho apresentado no 7º Encontro ABCP Disponível em: <http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/12_7_2010_11_26_57.pdf> Acesso: 15 nov. 2011

HENRIQUE, A.L. 2010c *A Metonímia do Legislativo: aspectos da confiança no Congresso Nacional enquanto sistema perito*. Trabalho apresentado na 34ª Conferência Anual da Anpocs: Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/index.php?option=com_wrapper&Itemid=90> Acesso: 15 nov. 2011.

HENRIQUE, A.L. 2011 Quando Imagem vira Caso de Democracia: Aspectos da Desconfiança no Congresso Nacional Brasileiro. In: *Para Além das Urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. NICOLAU, J; BRAGA, R. (org.). Brasília: Centro de Documentação e Informação. Edições Câmara.

JORGE, Vladimir Lombardo. *Meios de Comunicação de Massa e Poder Legislativo – Uma análise da cobertura do Congresso Nacional pelos jornais brasileiros, 1985 a 1990*. Tese de doutorado defendida em 2003, no IUPERJ.

MARCIANO, J. L. P.; XAVIER, R. M. de F. O mandato é do deputado ou do partido? Congresso em foco, Nov. 2007. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/forum/o-mandato-e-dodeputado-ou-do-partido>>. Acesso em: 7 fev. 2012.

MAGALHÃES, P. C. A confiança nos parlamentos nacionais: regras institucionais, representação e responsabilização política. *Análise Social*, v. 38, n. 167, p. 443-465, 2003.

MANIN, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press, 1997.

MENEGUELLO, R. A Democracia Brasileira, 21 anos depois. In: PRIMER CONGRESO LATINOAMERICANO DE OPINIÓN PÚBLICA. "Opinión pública, conflicto social y orden político". Uruguai: abr. 12-14 2007. Anais... Disponível em: <<http://www.waporcolonia.com/presentaciones.html>>. Acesso em: 15 nov. 2008.

MERKEL, W. Embedded and Defective Democracies. *Democratization*, v. 11, n.5, pp. 33-58., Dec. 2004.

MOISÉS, J. A. Cidadania, confiança e instituições democráticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 65, p. 1-10, 2006.

O'DONNELL, G. 2005 Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust, in Mainwaring, S; Welna, C., *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford.

PITKIN, H. F. 1967 *The Concept of Representation*. Londres: University of California Press, Ltd.

POLSBY, N. 1968 The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, V.62, nº 1, 144-168. Mar. 1968.

PORTO, M. 1996 A crise de confiança política e suas instituições. In: BAQUERO, Marcello (org.), *Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, p. 41-64.

PUTNAM, R. 1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey, USA: Princeton University Press.

PUTNAM, R. 1995. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, v.6, n.1, p. 65 – 78, jan. 1995.

TASKFORCE ON ACTIVE CITIZENSHIP. *The concept of active citizenship*. Dublin: Secretariat of the Taskforce on Active Citizenship, 2007. 16 p.

WEBER, J. S. How many voters are needed for paradoxes? *Economic Theory*, v. 20, n. 2, p. 341-355, Sept. 2002.

O texto parece bem delimitado em quatro partes distintas, especialmente nos referenciais teóricos e nas metodologias de coleta de dados empregadas, que pouco se comunicam na maior parte do trabalho. Os pontos 5.4, 5.5 e 5.6 tentam fazer a ponte entre essas diferentes perspectivas, mas sem uma conclusão que aponte para uma reflexão mais consistente. Não há uma conclusão propriamente dita ao final do texto, exatamente porque não fica claro um argumento que amarre os diferentes dados pesquisados pelo grupo. Seria necessária uma revisão de texto, a fim de amarrar com mais densidade os diferentes pontos trabalhados a partir dos dados.