

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política



Dissertação de Mestrado

**A Espiral do Silêncio e a prática do Presidencialismo de
Coalizão nos mandatos Lula e Dilma no Brasil (2003-2016)**

Fabrizio Moraes Fernández

Pelotas

2018

FABRIZIO MORAES FERNÁNDEZ

**A ESPIRAL DO SILÊNCIO
E A PRÁTICA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO
NOS MANDATOS LULA E DILMA NO BRASIL (2003-2016)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Roberto Cogo Leivas

Linha de Pesquisa: Cultura, instituições e processos políticos.

Pelotas

2018

FABRIZIO MORAES FERNÁNDEZ

**A ESPIRAL DO SILÊNCIO
E A PRÁTICA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO
NOS MANDATOS LULA E DILMA NO BRASIL (2003-2016)**

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Sociologia, Filosofia e Política da Universidade Federal de Pelotas.

Data da defesa: 28 de novembro de 2018.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Claudio Roberto Cogo Leivas (Orientador)
Doutor em Filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof.^a Dr.^a Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha
Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Rudimar Baldissera
Doutor em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do
Rio Grande do Sul

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

F364e Fernandez, Fabrizio Moraes

A espiral do silêncio e a prática do presidencialismo de coalizão nos mandatos Lula e Dilma no Brasil (2003-2016) / Fabrizio Moraes Fernandez ; Cláudio Roberto Cogo Leivas, orientador. — Pelotas, 2018.

157 f. : il.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2018.

1. Presidencialismo de coalizão. 2. Espiral do silêncio. 3. Representação política. 4. Comunicação política. 5. Mídia. I. Leivas, Cláudio Roberto Cogo, orient. II. Título.

CDD : 321.8

Elaborada por Simone Godinho Maisonave CRB: 10/1733

AGRADECIMENTOS

No presente momento, gostaria de agradecer a confiança e a paciência de meu orientador, Professor Doutor Cláudio Roberto Cogo Leivas, por compartilhar de seu profundo conhecimento nas causas humanas e filosóficas em suas aulas e extraclasse.

Também faço registro da minha consideração e apreço à Professora Doutora Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha, cujo conhecimento de vida humana e acadêmica fez todo diferencial para que esse trabalho se concretizasse com suas inúmeras contribuições e diálogos e que já transpassa a trajetória científica. Ao Professor Doutor Romério Jair Kunrath que, além de livros, guiou-me com palavras de incentivo ao longo desta trajetória. Ambos, professores responsáveis pelo Grupo Democracia e Políticas Públicas – DPOP/UFPel, do qual sou membro participante.

Ao Professor Doutor Fernando Limongi por ter me recebido em seu gabinete com um diálogo produtivo sobre mídia e política, pelos comentários e sugestões na bibliografia que contribuíram para a qualidade deste estudo.

Ao Professor Doutor Marcos Cáprio Fonseca pelo diálogo e troca de ideias no projeto inicial desta dissertação.

Ao amigo e colega Nelton Moreira Souza pelas parcerias acadêmicas. Que a ciência seja ritmada pelo conhecimento sempre vivo em nossas mentes, mas principalmente, em nossa alma. Agradeço pelo apoio nas dúvidas e ansiedades acadêmicas surgidas ao longo desta estrada.

Ao CEBRAP/NECI nas pessoas de Joyce Luz e Grazielle Silloto pela agilidade, disponibilização de dados e atenção. Da mesma forma, à Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados pelo atendimento e atenção.

Agradeço também ao pessoal da Biblioteca das Ciências Sociais da UFPel, em nome das funcionárias Ediene, Márcia e Nádia pela competência constante.

Agradeço também aos meus pais, José Lito e Maria Celi, que sempre me incentivam a buscar conhecimento. A minha madrinha, Léa, por todos os ensinamentos também. Sem o apoio e o amor de vocês absolutamente nada seria possível! Agradeço a compreensão pelas ausências em família, que não foram poucas. O amor é algo que faz o caminho árduo se fortalecer.

A minha esposa e filha, Ana Luiza e Maria Flor, amor incondicional que faz com que sigamos em frente, sempre juntos, unidos e fortalecidos a cada dia. Não consigo imaginar a vida sem vocês!

À Neuza Moreira e Humberto Alves que sempre se fizeram presentes com palavras de atenção.

Enfim, agradeço a Deus, ao Senhor das Esferas, por trilhar o meu caminho com o de todos vocês.

Agradeço a todos!

*“A liberdade não é um luxo
dos tempos de bonança;
é, sobretudo, o maior elemento
de estabilidade das instituições.”*

Rui Barbosa de Oliveira

RESUMO

FERNÁNDEZ, Fabrizio Moraes. **A Espiral do Silêncio e a prática do presidencialismo de coalizão nos mandatos Lula e Dilma no Brasil (2003-2016)**. 2018. 157fl. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2018.

O presente estudo tem como objetivo observar a formação da manifestação da teoria da Espiral do Silêncio no presidencialismo de coalizão nos mandatos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff (2003-2016). O problema de pesquisa questiona se as disputas de poder de grupos de interesse caracterizam o efeito da Espiral do Silêncio no sistema presidencialista de coalizão. Nesse escopo, a pesquisa orientou-se pela hipótese de que as disputas de poder podem caracterizar o efeito da Espiral do Silêncio em momentos emblemáticos que se apresentam como dúvidas sobre o sistema de governabilidade do país. O estudo se vincula à abordagem qualitativa com revisão bibliográfica teórico-analítica do assunto política e mídia e análise de conteúdo de imagem das capas de revistas de veículos de comunicação de massa impressos correlacionadas com o presidencialismo de coalizão e representação política, utilizando dados da Câmara dos Deputados, CEBRAP, DIAP e pesquisa de opinião Datafolha. Através de uma revisão teórico-empírica, busca-se perceber a influência da opinião pública e seu efeito na comunicação política na trajetória do Partido dos Trabalhadores no Poder Executivo. Dentre as conclusões, destacamos que a mídia contribui para a influência de mudança de opinião do público em momentos emblemáticos em que a governabilidade de coalizão é colocada à prova. Constatamos, também, a utilidade do ferramental teórico-analítico da teoria da Espiral do Silêncio para analisar a relação mídia e política brasileira.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão; Espiral do Silêncio; representação política; comunicação política; mídia.

RESUMEN

FERNÁNDEZ, Fabrizio Moraes. **La Espiral del Silencio y la práctica del presidencialismo de coalición en los mandatos Lula y Dilma en Brasil (2003-2016)**. 2018. 157fl. Disertación (Maestría en Ciencia Política), Instituto de Filosofía, Sociología y Política, Universidad Federal de Pelotas, 2018.

El presente estudio tiene como objetivo observar la formación de la manifestación de la teoría de la Espiral del Silencio en el presidencialismo de coalición en los mandatos de los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Vana Rousseff (2003-2016). El problema de investigación cuestiona si las disputas de poder de grupos de interés caracterizan el efecto de la Espiral del Silencio en el sistema presidencialista de coalición. En ese ámbito, la investigación se orientó por la hipótesis de que las disputas de poder pueden caracterizar el efecto de la Espiral del Silencio en momentos emblemáticos que se presentan como dudas sobre el sistema de gobernabilidad del país. El estudio se vincula al abordaje cualitativo con revisión bibliográfica teórico-analítica del asunto político y medios y análisis de contenido de imagen de las portadas de revistas de vehículos de comunicación de masa impresos correlacionadas con el presidencialismo de coalición y representación política, utilizando datos de la Cámara de los Comunes Los diputados, CEBRAP, DIAP y la encuesta de opinión Datafolha. A través de una revisión teórico-empírica, se busca percibir la influencia de la opinión pública y su efecto en la comunicación política en la trayectoria del Partido de los Trabajadores en el Poder Ejecutivo. Entre las conclusiones, destacamos que los medios contribuyen a la influencia de cambio de opinión del público en momentos emblemáticos en que la gobernabilidad de coalición es puesta a prueba. Se constata, también, la utilidad del instrumento teórico-analítico de la teoría de la Espiral del Silencio para analizar la relación media y política brasileña.

Palabras clave: Presidencialismo de coalición; Espiral del Silencio; representación política; comunicación política; medios de comunicación.

ABSTRACT

FERNÁNDEZ, Fabrício Moraes. **The Spiral of Silence and the practice of coalition presidentialism in the mandates Lula and Dilma in Brazil (2003-2016)**. 2018. 157fl. Dissertation (Master in Political Science), Institute of Philosophy, Sociology and Politics, Federal University of Pelotas, 2018.

The present study aims to observe the formation of the manifestation of the theory of the Spiral of Silence in the coalition presidentialism in the mandates of presidents Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Vana Rousseff (2003-2016). The research problem questions whether power-of-interest disputes characterize the effect of the Spiral of Silence on the coalition presidential system. In this scope, the research was guided by the hypothesis that power disputes can characterize the effect of the Spiral of Silence in emblematic moments that present as doubts about the system of governability of the country. The study is linked to the qualitative approach with theoretical-analytical bibliographic review of the political and media subject and image content analysis of magazine covers of printed mass media vehicles correlated with coalition presidentialism and political representation, using data from the Chamber of Deputies, CEBRAP, DIAP and opinion poll Datafolha. Through a theoretical-empirical review, it is sought to understand the influence of public opinion and its effect on political communication in the trajectory of the Workers' Party in the Executive Branch. Among the conclusions, we highlight that the media contributes to the influence of public opinion change at emblematic moments in which coalition governability is put to the test. It is also verified the usefulness of the theoretical-analytical tool of the Spiral theory of Silence to analyze the Brazilian media and political relationship.

Keywords: Coalition presidentialism; Spiral of Silence; political representation; political communication, media.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Grupos de Interesses e grupos de pressão	47
Gráfico 2 - Coalizão de defesa e oposição	72
Gráfico 3 - Partidos registrados no TSE 2003 a 2016	78
Gráfico 4 - Partidos com representação na Câmara Federal (2003 a 2016)	79
Gráfico 5 - Partidos no governo de coalizão	79
Gráfico 6 - Aprovação e desaprovação governos Lula e Dilma	113
Gráfico 7 - Média de votos válidos. Eleições 2002, 2006, 2010 e 2014.	122

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Bancadas informais da Câmara Federal	86
Figura 2 - Bancada de Parentes	88
Figura 3 - Bancada de Empreiteiras e Construtoras.....	89
Figura 4 - Bancada Empresarial	90
Figura 5 - Bancada Agropecuária.....	92
Figura 6 - Bancada Evangélica.....	93
Figura 7 - Bancada Sindical.....	94
Figura 8 - Bancada da Bala	95
Figura 9 - Bancada dos Direitos Humanos	97
Figura 10 - Bancada da Mineração	98
Figura 11 - Bancada da Saúde.....	99
Figura 12 - Bancada da Bola	100
Figura 13 - Bancada da Mídia	102
Figura 14 - Capas Veja e Isto É: Mensalão	115
Figura 15 - Capas Veja e Isto É: Petrolão	116
Figura 16 - Capas Veja e Isto É: Crise Lehman Brothers e jornadas de junho 2013....	118
Figura 17 - Capas Veja e Isto É: Eleições 2002 e caso de afastamento Lula	120
Figura 18 - Capas Veja e Isto É: Eleições 2014 e caso de afastamento Dilma	121
Figura 19 - Capas Veja e Isto É: Imagem institucional do PT.....	124

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Presidentes da Câmara Federal de 2003 a 2016.....	79
--	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
DAS	Cargos de Confiança da Administração Pública Federal
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DEM	Partido Democratas
MDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
NECI	Núcleo de Estudos Comparados Internacionais
PATRI	Partido Patriota
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCO	Partido da Causa Operária
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEN	Partido Ecológico Nacional
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMB	Partido da Mulher Brasileira
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PODE	Partido Podemos
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Renovador
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PROS	Partido Republicano da Ordem Nacional

PRP	Partido Republicano Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSP	Partido Social Progressista
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PTR	Partido Trabalhista Renovador
PV	Partido Verde
SD	Partido Solidariedade
SEs	Secretários-Executivos
SECOM	Secretaria de Comunicação Social do Governo Federal
SGM	Secretaria Geral da Mesa – Câmara dos Deputados
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

Introdução	18
1. Comunicação Política	23
1.1. Espiral do Silêncio	24
1.2. O conceito de Opinião Pública.....	27
1.3. Mídia e Política	36
1.4. Presidencialismo de Coalizão	39
1.5. Representação política e grupos de interesse.....	46
1.6. O ocultamento de opinião ou a maioria se transforma em minoria.....	57
1.7. Considerações.....	61
2. Metodologia e Fundamentação Teórica	62
2.1. Considerações.....	66
3. Quem é quem no governo de coalizão?	68
3.1. Coalizões e partidos políticos no Brasil	73
3.2. Quem é quem no poder?	80
3.2.1 As 11 bancadas que determinam o caminho da coalizão ou da não coalizão	84
3.2.2 Bancada de Parentes.....	87
3.2.3 Bancada de Empreiteiras e Construtoras.....	88
3.2.4 Bancada Empresarial	89
3.2.5 Bancada Agropecuária.....	91
3.2.6 Bancada Evangélica.....	92
3.2.7 Bancada Sindical.....	93
3.2.8 Bancada da Bala.....	95
3.2.9 Bancada dos Direitos Humanos.....	96
3.2.10 Bancada da Mineração	97
3.2.11 Bancada da Saúde.....	98
3.2.12 Bancada da Bola.....	99
3.2.13 Bancada da Mídia	101
3.3. Considerações.....	107

4. A Formação, Manutenção e Modificação da Opinião Pública nos Governos Lula e Dilma a partir da Espiral do Silêncio	109
4.1.A análise da imagem do caso Mensalão (2005) e o caso Petrolão (2014).....	114
4.2.A análise da imagem do caso Lehman Brothers (2008) e as jornadas de junho (2013)	117
4.3.Dois momentos emblemáticos: a análise das imagens das eleições 2002 e 2014 e das imagens do pedido de afastamento de Lula (2005) e do pedido de afastamento de Dilma (2015)	119
4.4.O clima de opinião: a imagem do PT (2003-2016) em momentos emblemáticos no governo	122
4.5.PT, coalizões, mídia e fragmentação partidária.....	125
4.6.PT, esfera pública, a superação do medo ao isolamento e o clima de opinião.....	127
4.7.Considerações.....	128
Conclusões	130
Referências	134
APÊNDICES	150
Apêndice – Tabela formadores de opinião na Câmara dos Deputados.....	151
ANEXOS	153
ANEXO A - Lista das Comissões Parlamentares Permanentes da Câmara dos Deputados.....	154
ANEXO B – Carta ao Povo Brasileiro.....	155

Introdução

“O que é ainda está por vir, mas ainda não é real.
Está silenciado, mas existe” (STEIN, 1996).

A temática de pesquisa em questão parte de uma compreensão da representatividade política no presidencialismo de coalizão através da multidimensionalidade do clima de opinião com influência da mídia sobre o sistema democrático vigente. A reflexão sobre mídia e política parte da contribuição de Sérgio Abranches (1988), Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1995; 2003; 2009), sobre o sistema representativo brasileiro e Elisabeth Noelle-Neumann (2016), sobre a teoria da Espiral do Silêncio. Abranches (1988) ressalta que o governo de coalizão para existir depende da forma e do *modus operandi*, pois pode gerar conflito de interesses entre Executivo e Legislativo, podendo resultar em diferentes estágios de participação e cooperação política, mas com um diferencial que é a capacidade de articulação política de quem está no Poder Executivo. Portanto, coalizão é definida neste estudo como um consenso político para que partes de comum acordo consigam aprovar determinado tema de interesse da agenda governamental ou parlamentar. A coalizão tem a sua funcionalidade quando une os pontos dos Poderes Executivo e Legislativo, sendo a interlocução desses poderes o ponto-chave para a governabilidade. Na verdade os ocupantes de pastas ministeriais e parlamentares apresentam sincronia em uma coalizão quando os interesses afins são apresentados em apreciação de comum acordo nesses poderes.

Deste modo, a arena política, isto é, o ambiente político partidário em seus diferentes aspectos de ação na tomada de decisão, utiliza o poder da comunicação para se legitimar. A mídia e a política e os polos econômico e social (PIERRE BOURDIEU, 2011, 2015) dialogam situações que agitam a própria mídia e, dependendo do *ethos* jornalístico, podem corroborar para crises na tomada de decisão no Poder Executivo, exaltando desacordos políticos entre instituições. Nesse bojo, os textos dos autores Noelle-Neumann (2016), Barros Filho (1995), Limongi (2006), Figueiredo (2007), Moisés (2010, 2011), Miguel (2010, 2014a, 2014b), Santos (1986), entre outros, contribuem para a fundamentação teórica da

hipótese central dessa dissertação, dialogando com o problema de pesquisa e a temática proposta.

Acreditamos que essa interação de teorias pode transparecer as disputas e assimetrias de poder, os conflitos velados e simbólicos, que influenciam no fenômeno da prática do presidencialismo de coalizão. Ou seja, os fenômenos podem ser apreendidos ao olharmos a realidade sob a ótica da Espiral do Silêncio, pois a partir da realidade obteremos elementos que irão coadunar com o desenvolvimento do conceito de percepção e acumulação seletivas e onipresença da mídia (HOHLFELDT, MARTINO e FRANÇA, 2001), segundo as fontes apontadas por Noelle-Neumann (2016). Em tempo, Clóvis de Barros Filho, segundo Hohlfeldt (2001), é o principal divulgador desses estudos no Brasil.

Com o intuito de melhor entendermos esta problemática entre o presidencialismo de coalizão e a teoria da Espiral do Silêncio faremos a interconexão dos quadros partidários que se desenharam nos mandatos do Poder Executivo. E, reforçando a ideia central sob a prática do presidencialismo de coalizão, acreditamos que a interação entre a Ciência Política e a Ciência da Comunicação nos possibilita lançar luz ao fenômeno complexo da política brasileira que é fortemente balizado pela conexão entre mídia e política. De tal modo, que examinaremos a aplicação da teoria da Espiral do Silêncio, da pesquisadora Noelle-Neumann (2016), e a sua inter-relação com os fenômenos políticos, buscando compreender os conflitos políticos gerados pelas coalizões que gravitam entre ações políticas, hegemonias de poder e o clima de opinião das mídias de maior projeção nacional que divulgam ações da esfera executiva.

Munidos desta informação, surge o seguinte problema de pesquisa: as disputas de grupos de interesse dentro do presidencialismo de coalizão no Brasil caracterizam o efeito da Espiral do Silêncio no período Lula-Dilma (2003-2016)?

Deste modo, para melhor compreendermos a conjunta político-social da temática proposta, temos por objetivo demonstrar que existe a Espiral do Silêncio no ambiente formado pelo presidencialismo de coalizão de defesa no Poder Executivo entre os anos de 2003 a 2016. Para tanto, nos apoiaremos nas contribuições de teóricos da Ciência Política, partindo da reflexão inerente ao conceito de presidencialismo de coalizão e representação política.

Assim, a preferência da nossa pesquisa explora dois pontos. O primeiro, identificar os principais grupos de interesse na coalizão nos mandatos Lula e Dilma

(2003-2016) e as possíveis ameaças de governabilidade que provocaram o isolamento de partidos e políticos profissionais, já que o Partido dos Trabalhadores (PT) possuía aprovação nas urnas e nas ruas. O segundo ponto a motivar a pesquisa sobre o Poder Executivo é caracterizar a predominância do clima de opinião, seja pela opinião da maioria ou pelo ocultamento da opinião dos partidos que formam a base dos governos em público, dinamizando um processo de formação, manutenção e modificação da opinião pública nas crises políticas.

Assumimos que a representação política pelo viés da Espiral do Silêncio fabrica e reproduz práticas sociais, políticas e culturais, demonstrando que os políticos profissionais incluem ou excluem ações nos processos sociais e políticos, bem como utilizam os partidos políticos para isolarem tanto suas próprias ações como as ações da opinião pública, importando para isso o grau de conveniência política. Dito isso, apresentamos a seguinte hipótese: as disputas de poder por grupos de interesse caracterizam uma Espiral do Silêncio em momentos de dúvidas e crises governamentais.

Diante do exposto, o diálogo entre a perspectiva da representação política e a teoria da Espiral do Silêncio faz com que o político profissional do Poder Executivo oscile no poder e na tomada de decisão no presidencialismo de coalizão. Deste modo, essas forças – mídia e política – se conectam de maneira pragmática e, por vezes, de maneira abstrata ou subjetiva. Ou seja, materializam uma ponte de fundamental importância para a sustentação dos paradigmas de concretude e subjetividade, com a lente da Espiral do Silêncio. A partir desse entrelaçamento, recorreremos, primordialmente, ao que concerne à Ciência Política, no contexto que observa a relação de poder, surgindo o tema contido em uma esfera de lógica de separação de poderes para garantir a governabilidade, na possibilidade de diálogo com a sociedade civil através do clima de opinião, buscando base sólida para a construção democrática através das instituições.

Pelo exposto, a pesquisa busca por meio do comportamento social, ponderar as contradições das ações políticas no presidencialismo de coalizão, sendo preciso levar em consideração o fenômeno da mídia no espaço de luta pelo poder, pois os políticos profissionais e os grupos de interesse precisam ser localizados nas regras do presidencialismo de coalizão. E, a representação política pode ser localizada nos grupos de pressão, aqui entendidos como partidos políticos e o que eles representam, bem como os grupos de interesse representados pelas

comissões ou bancadas do Poder Legislativo, e as influências que causam no diversificado tecido social brasileiro no contexto dissertativo das questões de representação de política e mídia. De tal modo, que esses dados, através de pesquisa qualitativa, serão postos com o intuito de construir uma ligação para exemplificar a Espiral do Silêncio.

Dessa forma, a governabilidade de coalizão torna-se um relevante estudo, pois as atuais divergências entre os reais poderes do Estado têm voltado para o debate questões que envolvem debilidade na confiança econômica, interferem em projetos legislativos e delimitam ações do Poder Executivo em proporções cada vez mais elevadas. Esse processo limitou o funcionamento orgânico do Estado na medida em que determinadas funções personificadas de um poder, antes pertencentes à esfera da família e da sociedade civil, foram transpostos com liberdades competitivas em outros poderes, constituindo o Estado moderno. Assim sendo, a estrutura do nosso trabalho está organizada em quatro capítulos, além desta introdução e considerações finais.

No primeiro capítulo, aproximamos o diálogo entre mídia e política, com o fim específico de entendermos os conceitos-chave e centrais pertinentes à reflexão para fundamentarmos a nossa proposta metodológica. No intuito de demonstrarmos o exposto acima, apresentamos teoricamente os conceitos político-institucionais sobre presidencialismo de coalizão, grupos de interesse e representação política, e Espiral do Silêncio.

No segundo capítulo, explicamos a fundamentação metodológica, bem como o motivo do recorte na pesquisa para instrumentalizá-la, a partir de exemplos emblemáticos nos governos do PT de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff veiculados pela mídia impressa. Bem como o método de análise de conteúdo de imagem que julgamos pertinente.

A seguir, no terceiro capítulo, abordamos a identificação de “quem é quem no governo de coalizão?”, apresentando as onze principais bancadas informais do Poder Legislativo Federal, e acrescentamos a 12ª bancada: a bancada da mídia ou dos meios de comunicação. Do mesmo modo, apresentamos as razões que cancelam dúvidas sobre o consenso de estabilidade de governo no sistema político com consequência direta no controle social, a saber, a coalizão de defesa e a opinião pública.

No quarto e último capítulo, com o fim específico de melhor entendermos a conexão entre as coalizões de defesa nas eleições nos governos Lula e Dilma, e os possíveis fatores de ocultamento de opinião por partidos nos fatos que julgamos emblemáticos, apresentamos a inter-relação destes momentos selecionados previamente no período de governança do partido dos trabalhadores no Poder Executivo. A saber, 1) a imagem do caso do Mensalão (2005) e Petrolão (2014) e o clima de opinião; 2) a imagem da crise econômica internacional – o caso Lehman Brothers (2008) e as Manifestações de Junho (2013) e o clima de opinião; 3) a imagem das eleições 2002 e o pedido de afastamento do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2005), e as eleições de 2014 e o pedido de afastamento da ex-presidente Dilma Vana Rousseff (2014) e o clima de opinião; e 4) a imagem institucional do PT (2003-2016) e o clima de opinião em momentos emblemáticos do governo. Esses fatos selecionados em correlação com o conceito de clima de opinião da teoria da Espiral do Silêncio, utilizando também o conceito de paralelismo político, apresentam o escopo de comunicação política. Assim, os exemplos dos fatos do período servem para a observação da formação, manutenção e modificação da opinião pública por parte da própria mídia, seus reflexos nos períodos pré e pós-eleitorais e se os fatos acima contribuíram para formar o clima de opinião e, conseqüentemente, se a ocorrência da Espiral do Silêncio se refletiu no período eleitoral governado pelo PT.

Por fim, nas considerações finais, destacamos os pontos encontrados pelo método de pesquisa de análise documental, dados secundários, revisão teórica e na discussão das dúvidas que surgiram ao longo da elaboração da pesquisa, assim como as sugestões e contribuições encontradas ao longo do percurso deste estudo.

1. Comunicação Política

A comunicação de massa tem se mostrado como uma ferramenta social de fundamental importância na atualidade. Esta presença tem se firmado com protagonismo a partir do século XX com o advento dos veículos eletrônicos e sua interação com as demais mídias. Assim, como as mudanças no tecido social, a mídia tem se apresentado como um elemento protagonista de novas formas de ação na sociedade. De coadjuvante, a comunicação de grande alcance passou a fazer parte dos momentos de expressão no meio social, delimitando estudos sobre comportamento, tendências e relações entre a sociedade e os meios de comunicação de massa. Tradicionalmente, foi dividida em duas escolas: a Escola Americana, que trabalha as influências das informações e da comunicação sobre o público e a Escola Europeia, que busca as inter-relações existentes entre o tecido social e os meios de comunicação de massa (ARAÚJO, 2011), (RÜDIGER, 2001).

Desse modo, as chamadas teorias da comunicação modernas privilegiam um papel de um entendimento mais aprofundado dos efeitos da comunicação. Autores como Wolf (1999), Rubim (1992), Kunczik (1997), Patterson (1998, 2000) apontam a superação do aspecto de transmissão da mídia para uma comunicação que ultrapasse impasses de relacionamentos. Assim sendo, os novos mercados de comunicação defendem uma “abordagem sociológica empírica” (WOLF, 1999, p.56), superando a dinâmica das teorias de estímulo e resposta, passando à mídia que existe como forma contemporânea “no interior da estrutura social em que o indivíduo vive” (WOLF, 1999, p.56). Para Rubim, este “efeito de realidade” (1992, p.21) apresenta um novo modo de interação entre comunicação e sociedade. Patterson (1998) parte da perspectiva que a mídia está ocupando lugar das instituições representativas, conduzindo a agenda pública. Patterson (2000) atenta também para a necessidade econômica da mídia em comercializar o consumo da informação, com tendências para um jornalismo que fragmenta a área política nas disputas de poder.

Por outro viés, mas de igual grau de importância, a política contemporânea tem se mostrado por uma “maior extensividade de direitos individuais, ampliação da área de abrangência e predomínio da realização enquanto hegemonia [...] passou a ser exercida enquanto [...] atividade pública” (NOVELLI, 2010, p.123). Deste modo, as estruturas de Estado, parlamentos e partidos políticos tiveram uma reorganização na forma de comunicar, visto que a maneira de alcance até o público-alvo, ou seja, com os representados mudou. O advento da publicidade dos atos políticos ganhou

uma complexidade por uma construção midiática. Tanto o embate de lutas políticas, quanto o debate de ideias e o próprio confronto político ganhou ares de espetáculo (CHARAUDEAU, 2016). A predominância de valores e ideias da política tem passado pela comunicação. A comunicação política já vem sendo debatida na literatura, mas ressaltamos que a originalidade deste estudo que fazemos apresenta a interlocução Poder Executivo – Poder Legislativo – Mídia.

1.1. Espiral do Silêncio

A hipótese da teoria da Espiral do Silêncio é conceituada como uma opinião recebida por determinado grupo como mais forte do que realmente é, frente a uma opinião divergente em que um fato em um dado momento se apresenta frágil, sendo que o grupo de opinião dominante sente-se chancelado a proclamar suas opiniões e o grupo dominado, em situação oposta, mantém-se em silêncio em um processo de espiral, desaparecendo da consciência pública ou emudecendo seus partidários (NOELLE-NEUMANN, 2016). Para Novelli o que explica a hipótese da teoria da Espiral do Silêncio é que “o homem, por sua natureza, teme se tornar um ser isolado [...] ele tende a concordar com as opiniões aceitas pela maioria de seus pares” (2010, p.130). Dessa forma, quanto mais uma opinião prevalecer na esfera social, maior será seu sucesso de dominância, e maior se torna a tendência de que as opiniões divergentes não venham a público. E o indivíduo que se manifestar terá que suportar o ônus da desaprovação social, o que conduziria ao isolamento.

Assim, a teoria da Espiral do Silêncio tem o significado de interação social como algo que é determinante para a manutenção de ações sociais e formação da opinião que influenciam a maneira e o comportamento social das pessoas e suas opiniões em público. Para Noelle-Neumann (2016), se isolar das opiniões que dominam o meio social é uma defesa que os indivíduos usam como forma de se protegerem da animosidade e do isolamento social imposto por um determinado grupo de interesse sobre algum assunto.

Do mesmo modo, o clima de opinião gerado pela conformidade social molda comportamentos que cerca pensamentos sobre assuntos que ganham força e, ao mesmo tempo, rechaçam opiniões antagônicas à maioria. A pesquisa aplicada a partir de 1965 na Alemanha por Noelle-Neumann (2016) sobre as qualidades positivas vistas pelo próprio povo alemão sobre si mesmo tiveram influências da

mídia alemã, visto que a pesquisa revelou que as referências negativas inseridas na televisão superavam, naquele momento, as referências positivas do país divulgadas pela televisão alemã.

Noelle-Neumann (1973) conceitua também três características destacadas por Wolf (1999, p. 143 e 144) que são importantes para explicar a influencia social dos meios de comunicação de massa: o conceito de acumulação, de consonância e de onipresença: 1) A acumulação: refere-se à capacidade de manter e criar por repetição contínua a produção da cobertura da informação; 2) a consonância: espelha semelhanças nas produções jornalísticas de informação; 3) a onipresença: além do viés quantitativo, ao tornar pública a informação, reforça a ideia de que é preciso transpor ao conhecimento público que esse saber é do conhecimento de todos ao mesmo tempo em todo lugar. Noelle-Neuman (2016) também elabora os conceitos de clima de opinião e de dupla opinião os quais explanaremos mais a frente, para perceber a dinâmica entre produção de mídia e a opinião do público.

Com o pressuposto de aplicar as perspectivas da teoria da Espiral do Silêncio nas legislaturas do Poder Executivo entre 2003 e 2016, correlacionando essas com fases da política brasileira e para observarmos as influências da mídia, salientamos que uma hipérbole se revela tanto no silêncio quanto na agitação da grade do clima de opinião, de acordo com as mudanças sociais e econômicas. A atenção para a Espiral do Silêncio apresenta-se extremamente perspicaz, justificada pelos índices significativos de aprovação do governo do PT, com Lula em 2003, e daí oscilando até a impopularidade do partido com Dilma em 2016. As ações sociais, as coalizões partidárias e o comportamento dos políticos profissionais e da opinião pública perpassaram por mudanças significativas nessas legislaturas que podem ser exemplificadas por essa teoria. A subjetividade do sujeito e a objetividade advinda da sociedade civil confrontam interesses ora políticos, ora sociais, ora econômicos, se manifestam em grupos de interesse que se atomizam e se dispersam de acordo com os mais diversos fins.

Em tempo, para Wolf (1994), a comunicação de massa ou a mídia conferem tendências à opinião pública, ou seja, mesmo que não criem a opinião social ou a opinião pública, as formas e o seu desenvolvimento são ações constantes e mutáveis que estão vinculadas e que não se limitam a representar tendências de opinião, mas sim sobre condições que relativizam ideologias. Então, quais os fatores que facilitam e inibem essa interação social? O que causa agitação ou silêncio nos

indivíduos, nos políticos profissionais ou nas esferas públicas? Com efeito, os formadores de opinião, sejam veículos de comunicação, jornalistas, entidades e órgãos que gozam de credibilidade para formar opinião podem utilizar o seu poder de persuasão para relativizar ou ampliar o que pode ser entendido como clima de opinião. Para Noelle-Neumann (2016), clima de opinião refere-se ao caminho de trocas em vésperas de eleições, bem como a influência da mídia sobre o referido clima, e ainda mais, sobre a mudança de posicionamento e posterior silenciamento a alguma agenda pautada na mídia, em especial, no que tange às eleições. Sendo assim, Lazarsfeld (1968) alega que existe uma hierarquia de estabilidade. Situou que as intenções de voto produzem um efeito lento e apoiam-se nas prerrogativas administrativas dos eleitores para respostas a novas experiências, dependentes de observações, informações e, claro, de opiniões. Mas o próprio Lazarsfeld (1968) já havia observado o efeito do carro ganhador (*bandwagon effect*)¹ nas eleições americanas de 1940. Para o autor, a maior parte dos eleitores procura votar em candidatos que se destacam nas pesquisas como prováveis vencedores, principalmente se esses eleitores estão indecisos, com o fim específico de evitar o isolamento social.

Assim, antes da dúvida da decisão do voto, surge o medo ao isolamento como força motriz da Espiral do Silêncio. Noelle-Neumann (2016) cita a experiência de Alexis de Tocqueville sobre a decadência dos poderes da igreja na França do século XVIII, relatando o pouco caso dos franceses em meio à história da Revolução Francesa de 1799:

Aqueles que continuaram a acreditar nas doutrinas da Igreja tinham medo de ficar sozinhos com sua fidelidade e, temendo mais solidão que erro, declararam compartilhar as opiniões da maioria. Então, o que era apenas a opinião de uma parte da nação passou a ser considerada como a vontade de todos e parecer, portanto, irresistível, mesmo para aqueles que contribuíram para dar a ela essa falsa aparência (TOCQUEVILLE, 1989, p.207, tradução nossa).

Com efeito, autores como Rousseau e Locke fizeram parte do estudo de Noelle-Neumann (2016), como também Madison. As investigações da pesquisadora

¹ Noelle-Neumann explica o efeito do carro ganhador pelo poder da opinião pública em um voo de último minuto. Na iminência das eleições os eleitores tendem a votar no carro ganhador, ou seja, no partido ou político profissional que esteja destacado pelo clima de opinião, influenciados pelo meio social ou por institutos de pesquisa de opinião (2016).

revelam que existem motivos e formas de conduta. Assim, as pessoas adquirem consciência das opiniões que se convertem em dominantes. E, para a teoria da Espiral do Silêncio existir é preciso que se comprove no modo empírico. A parte desse todo que estiver disposta a expressar suas opiniões será capaz de absorver mais e mais eleitores adeptos a tornar uma opinião dominante. Assim, a realidade e a visibilidade pública interferem na influência dos pontos de vista. E para manifestar a sua própria opinião, o eleitor realoca esses fatores de acordo com a cultura social de seu meio para obter a percepção de que os melhores ou os mais preparados estão ao seu lado.

1.2.O conceito de Opinião Pública

Mas o que é opinião pública? Para Davison, não há uma definição geral aceita de opinião pública, pois opinião pública “não é o nome de algo, mas uma classificação de um conjunto de coisas” (1968, p.188, tradução nossa). Oncken (1914) afirma que “opinião pública é um ser que se apresenta com várias máscaras, invisível como um fantasma, impotente e surpreendente poderoso, que se apresenta de inumeráveis formas [...] que flutua e flui e não pode ser encerrada em uma fórmula” (p.225-226 e 236, tradução nossa).

Para Barbosa e Rabaça, opinião pública é:

Agregado das opiniões predominantes em uma comunidade. Juízo de valor (subjetivo) que advém de uma situação objetiva (um fato concreto) e se manifesta objetivamente. A opinião pública manifesta-se e modifica-se coletivamente, sem ser necessariamente condicionada pela aproximação física dos indivíduos, e não implica o conhecimento do assunto sobre o qual se opina. Nela interferem fatores psicológicos, sociológicos e históricos. (2001, p.526)

De fato, existem vários conceitos sobre opinião pública, dentre os quais o de Sartori onde, “A opinião pública não é ‘inata’: é um conjunto de estados mentais difusos (opiniões) que interagem com fluxos de informação” (2017, p.72).

Para Boudieu (1983) a opinião pública não existe – como é possível verificar em seu texto referindo-se às pesquisas de opinião. A partir desse panorama Bourdieu (1987), nos apresenta a estruturação conceitual de três proposições falsas de opinião pública: 1) todos têm ou teriam alguma opinião formada sobre determinado assunto; 2) todas as opiniões emitidas pertencem ao grau de opinião

pública; 3) questionamentos iguais sugerem um acordo para relativizar os problemas e apontar soluções em uma sociedade complexa e diversa. Dessa maneira, não há representação, não há como representar o todo em seu contexto social.

Boltanski (1982) aponta para uma pausterização de opinião que pulveriza os resultados das pesquisas de opinião. Enquanto, Charaudeau afirma:

A opinião pública, em toda a sua complexidade, forja-se nos pontos de vista mais ou menos racionais, mais ou menos subjetivos sobre os atores políticos e sua capacidade de governar, sua integridade e as ações que estes realizam. E a opinião pública tem meios de expressar-se, quer através das mídias, trazendo testemunhos ou interpelando os poderes públicos em emissões de rádio ou de televisão que se pretendem interativas, quer através das organizações sindicais, e mesmo saindo às ruas ou fazendo greve, sem esquecer a sanção que pode vir das urnas na hora de renovação dos mandatos (2016, p.38).

Jürgen Habermas (2003) nos diz que é preciso uma mudança estrutural no conceito – opinião pública, na obra “Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa” – e salienta para uma dificuldade em apontar outros conceitos por parte da ciência para explicar o fenômeno. Com isso, este espaço formado na esfera pública conceituada por Habermas como lugar ocupado entre poder público e poder privado [leia-se mercado] (HABERMAS, 2003) onde a sociedade civil constitui “um novo espaço público civil [...] a esfera pública burguesa [...]” (NOVELLI, 2010, p.78). Este estrato social apontado por Habermas (2003) é derivado do século XVIII e surge como ponto entre a burguesia à época e o Estado. Temos aí a bifurcação da esfera pública entre o que é privado e o que é público. Este é o ponto onde se formam as discussões políticas.

Barros Filho (1995) aponta para dois espaços, sendo o primeiro deles para uma manipulação da opinião através dos favorecidos que ocupam espaços públicos, visando à manutenção da ordem e, em segundo, por um viés em que a Espiral do Silêncio se insere.

Curiosamente, a redução progressiva das opiniões dominadas não se daria em função de uma função eventual superioridade retórica e argumentativa da opinião dominante nem em função do meio que a difunde, e sim, graças a uma característica própria à psicologia social: o medo que tem o ser humano de estar isolado, o receio da solidão. Esse receio só existe porque é possível, ou melhor, inevitável que os agentes sociais façam para si mesmos uma representação das opiniões dominantes e da posição de suas opiniões em relação às primeiras (BARROS FILHO, 1995, p.214).

Partindo da definição de Noelle-Neumann, onde opinião pública “são opiniões sobre temas controversos que podem ser expressos em público sem estarem isolados (2016, p.88, tradução nossa)”, a opinião pública na Espiral do Silêncio é fato determinante ao medo do isolamento. Com isso destacamos dois tópicos: (i) o medo ao isolamento; (ii) a legitimidade do indivíduo (administrado) ou do político profissional de opinar sobre determinado tema ou assunto. Deriva-se que da opinião pode surgir o medo. O medo ao isolamento foi verificado pelo psicólogo Solomon Asch nos anos de 1950. As pessoas, em um primeiro, momento concordam com fatos que correspondem ao que é real. Mas, quando induzidas ao erro, preferem o erro porque temem mais o isolamento do que o erro. Mas nem sempre quem detém uma opinião se cala. Assim, a legitimidade ou competência do sujeito é o que baliza uma exposição pública (NOELLE-NEUMANN, 2016).

No contexto de opinião pública, Alexis de Tocqueville (1980) serviu de fonte primária para as diretrizes da Espiral do Silêncio. Para o autor, quanto maior for a crise estrutural em uma sociedade ou de uma aparente igualdade, seja ela moral, econômica, política, “maior será a possibilidade de esta sociedade sentir a pressão da opinião pública” (BARROS FILHO, 1995, p.219). Tocqueville (1980) afirma que em um país com igualdade, a opinião pública pressiona a opinião dos indivíduos. Nessa sociedade, quanto mais se parecem os homens, mais fraco se torna a relação de um com o outro. Esse homem do público perde a confiança em si mesmo e até duvida dos direitos que possui e julga estar equivocado quando os seus pares afirmam que está (BARROS FILHO, 1995). Por um lado, sente orgulho de pertencer a um Estado democrático, orgulho de ser igual aos demais. Por outro, fica incomodado por sua insignificância e debilidade. Ou seja, “a mesma igualdade que o torna independente de cada um dos seus concidadãos, tomados em conjunto, expõe-no sozinho e desarmado à influência da maioria” (TOCQUEVILLE, 1980, 10, tradução nossa).

A função integradora da opinião pública dimensiona a espiral para uma “consciência coletiva” (BARROS FILHO, 1995, p.220). Assim, quanto maior a solidariedade, maior força terá a opinião pública. E, quanto maior o ideal orgânico dessa sociedade, menor a influência da opinião pública sobre as pessoas/indivíduos. Barros Filho (1995) classifica a opinião em indiretas e diretas, sendo que as indiretas

apontam para a importância da opinião pública e as diretas para uma tendência ao silêncio quando a opinião pública diverge da opinião individual. E, admitimos ser possível estabelecer uma conexão entre os conceitos de ética, comunicação e política, constituindo um movimento multilinear. Pois, se a conflagração ou agitação na política e a hipótese da teoria da Espiral do Silêncio podem revelar novas manifestações na sociedade, a cultura da virtualidade real de Castells (1999) transforma esses ambientes simbólicos, possibilitando reformulações.

Para Barros Filho (1995), o que determina o grau de competência ou legitimidade sobre o que falar dos assuntos que estão na agenda pública está para familiaridade que o indivíduo tem com o assunto. Para isso, é preciso um certo grau de reflexão, de conexão com o que está posto, de conhecimento, no caso político, das bases de esquerda/direita de quem é governo e quem é oposição. Isso é que traduz o conceito da hipótese de *Knowledge Gap*² ou intervalo de conhecimento. Em tempo, Donohue, Tichenor & Olien (1975) apresentaram esse conceito que destacava como os meios de comunicação reproduziam as desigualdades sociais nos anos de 1970.

Por esse viés, a indução social pode formar leituras equivocadas do que realmente acontece. O que se encontra colocado demasiadamente pode trazer dúvidas em situações conflituosas e emblemáticas em seu contexto. Para formar opinião seria preciso conhecimento, segundo vimos, que deve estar alicerçada pelos conhecimentos e competências sobre o que pensar ou dizer sobre algo. Mas quando essa informação é colocada de maneira a induzir ao erro temos a função inversa. Assim, há a informação social suplantando sua essência informativa e cedendo lugar para uma versão híbrida. Dessa forma, a informação nem sempre é realmente o que parece ser, mas é real para a base real da grande maioria da população, já que é tida como verdade absoluta. O poder concentrado de opinião em formadores de opinião ou indivíduos e veículos de comunicação com maior grau de credibilidade e influência pode utilizar esse meio, bastando para isso prestar atenção no clima de opinião colocado no meio social, destacando o que interessa a determinado grupo como sendo a opinião da maioria, quando na verdade pode ser de um grupo minoritário.

² “[...] Competência específica, própria de cada um, se traduz em um nível macrossociológico, em intervalos de conhecimento e de absorção de informação entre grupos de indivíduos bem preparados e mal preparados” (BARROS FILHO, 1995, p.223).

Soma-se a isso, o conceito de clima de opinião na política social. Para Noelle-Neumann (2016), resumidamente, clima de opinião significa dizer que é o clima que rodeia todo o indivíduo em seu exterior. Em conexão com nosso estudo, dialogamos diretamente com a Espiral do Silêncio, já que essa espiral é “uma reação às mudanças no clima de opinião” (NOELLE-NEUMANN, 2016, p.108, tradução nossa). Assim, esse clima de opinião existe para superação do clima de controvérsia ou contradição que se percebe na sociedade e, conseqüentemente, sejam conquistados resultados pertinentes para determinada comunidade ou sociedade. Ou seja, com o clima de opinião favorável, a opinião pública estaria resguardada dos anseios individuais e influenciada pelos valores coletivos da sociedade. Noelle-Neumann utiliza também o termo clima de dupla opinião, “ou seja, a diferença entre o clima percebido pela população e o clima representado pela mídia” (2016, p.220, tradução nossa). Como diz Novelli (2010), o clima de dupla opinião na ideia de Noelle-Neumann (2016) e Kunckzik (1997) é o ambiente formado:

não por uma manipulação consciente por parte dos produtores de 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 (NOVELLI, 2010, p.133).

Assim, para Kunckzik, quando vemos alguém apontando situações de maneira equivocada ou fazendo a leitura de opinião de maneira tendenciosa temos a “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” (KUNCKZIK, 1997, p.336). Essa abordagem aproxima o nosso estudo de um efeito causado pela mídia pela Espiral do Silêncio e produção de notícias.

Mas para a Espiral do Silêncio existir é preciso outro fator. A controvérsia. Holtzendorff (1879-1880) atentou para a censura moral através da opinião pública e Ihergin (1883) afirma que controvérsia é a censura para moral para que a própria comunidade se preserve. A opinião pública torna-se a ordem pela ordem, da necessidade pela aceitação, e da exigência dos comportamentos sociais vigentes com a mão de um poder popular de julgamento, ou seja, um juízo do tribunal de nossos pensamentos. E, a Espiral do Silêncio, tem o viés da aprovação ou

desaprovação, não importando se o público que se manifesta é “um público politicamente ativo” (HABERMAS, 1962, p. 117) nas questões que versam sobre os mais diversos temas que estão postos no ambiente social. No sentido de juízo de valor, Locke (1999) nos diz que existem três tipos de valor: (i) o da lei divina; (ii) o da civil; e (iii) o da lei da virtude e do vício, da opinião e da reputação; esta última o autor a classifica como a lei da moda. Com isso, percebemos que as atitudes em público tentam perceber como os indivíduos são e agem e que esses indivíduos detêm o poder de pensar as suas ações e as dos seus semelhantes. O consenso ou a censura está posta em lugares que dependem de entendimento sobre o que pode ser tolerado e o que deve mudar. Assim, essa mudança pode refletir-se e espalhar-se de acordo com a opinião da moda, opinião da reputação ou da opinião pública.

De acordo com Hume (1987), o governo tem como termômetro somente a opinião e isso é que sustenta os homens públicos. O interessante na visão de Hume (1987) é que para o autor, as identidades de governos, sejam de direita, esquerda, democráticos ou não, todos dependem da popularidade e da chancela da opinião pública para terem a possibilidade de governança. Entre o amor e a fama existe a reputação, que deve ser seguida para conquistar o espaço público. Madison (2005) no *The Federalist* também lembra que o governo deve basear-se na opinião para adquirir a confiança de seu público. Outro autor que destacamos na visão de Nolle-Neumann é Rousseau (1964) que surge como o primeiro pensador moderno a conceituar opinião pública que “representa um compromisso entre o consenso social e as convicções individuais (1964, 731, tradução nossa)”, e que a descreve como período de transição entre ação coletiva e individual, como fator de respeito a determinado governo e como forma de preservar a moralidade e as tradições de uma comunidade.

Assim, além da percepção e da acumulação seletiva percebida na *agenda setting*, Noelle-Neumann (2016) percebeu a onipresença da mídia³ para formar e modificar opiniões a respeito do mundo real (HOHLFELDT, 2001). Mas se os juízos de valor em uma sociedade devem ser buscados no ambiente público como grupos de interesse julgam o ambiente social e percebem com técnicas de comunicação reducionistas as ações da realidade? Se o indivíduo passar “além da linha autorizada” (HOHLFELDT, 2001, p.229) pode ser punido por grupos distintos ou até

³ Cf. p. 25.

pelo seu próprio grupo social. Nesse ponto, atentamos para Lippmann (1965) que colabora com a interpretação que:

As imagens que estão nas cabeças desses seres humanos, as imagens de si mesmos, dos outros, de suas necessidades, intenções e relacionamentos, são suas opiniões públicas. As imagens segundo as quais grupos de pessoas agem, ou indivíduos agindo em nome de grupos, são a Opinião Pública em letras maiúsculas (LIPPMANN, 1965, p.18, tradução nossa).

A colocação de Lipmann é pertinente para Noelle-Nemmann (2016), porque se opõem a uma visão de que os sujeitos ao se informarem formam juízo de valor próprio. Por essa ótica, a objetividade da realidade entra em contraposição com a atuação dos meios de comunicação. Estes estimulam a forma de uma ilusão do que está acontecendo e esta ilusão do real faz com que o autor pergunte como que os indivíduos definem mensagens, como assimilam e passam a informação adiante em seu meio social. Assim, não há uma posição destacada para o distanciamento ou isolamento contido na Espiral do Silêncio, mas sim o sentido que focaliza “estereótipos” (LIPMANN, 1965, p. 85-86, tradução nossa) que permitem reproduzir quantas vezes necessárias à formação da impressão da opinião pública. Os elementos sociais formam e produzem afirmações como “os símbolos que contêm consciência pública naquele momento, controlam os caminhos da política pública” (LIPPMANN, 1965, p.133, tradução nossa). Para o autor, os estereótipos são como nuvens em meio à opinião pública. Assim, como estão presentes, pulverizam-se. E, o comportamento de um ou outro agente em um dado momento, seja ele eleitor, político profissional, não se torna compreensível para os que tentam fazer uma leitura linear de ações. Assim, as ações da opinião pública estão diretamente relacionadas com o comportamento social de um período e também rompem com ações que antes estavam apoiadas por um determinado grupo. Permeia tudo que está em nossa volta e não vê limites entre classes, se manifestando para manter ou apagar “imagens simbólicas dos líderes [...] e eles se tornaram meros negociadores e administradores de um mundo desiludido” (LIPPMANN, 1965, p.8, tradução nossa). Para tanto, é pertinente lembrar a função do *gatekeeper*⁴ que exerce a seleção de notícias sobre algo que é escolhido racionalmente, como dizem Halloran,

⁴ Termo concebido por Kurt Lewin (1947) que tem a função em uma redação de jornal de escolher o que irá se transformar em notícia ou não. É como o editor-chefe nos editoriais de veículos de comunicação de grande alcance ou de massa.

Eliot e Murdock, com a “possibilidade de recusar e de selecionar a informação em consonância com a gama de depressões que se exercem num determinado sistema social” (1970, p.7). Assim como recebe influência de grupos de interesse os meios de informação podem influir na produção do que defendem a fim de preservar o seu próprio interesse político de sobrevivência:

Assim, as estruturas de reprodução do poder sobre as instituições foram modificadas na estrutura de reprodução dominante. A essas taxas de conversão Bourdieu apresenta que os campos administrativo e econômico revelam diferentes tipos de capital – o econômico e também o cultural. Esse comportamento gera um *habitus* que reproduzem a sua própria reprodução (BOURDIEU, 2015), apresentando agentes políticos com a mesma essência de percepção, de pensamento e de ação dos grupos elitistas e não mais a dos seus representados. Dessa forma, o conflito com a nação é irreversível, pois os grupos que estão em esferas de interesse diferentes, bem como a sobrevivência de um ou outro grupo é diretamente proporcional à anulação do interesse do outro, reafirmando as regras inerentes a cada campo de poder. Ou seja, o antagonismo à existência do outro. O Estado é forçado a agir e a gerenciar os negócios comuns, em uma aparente neutralidade, fazendo concessões [...] O espaço público confunde-se com o espaço privado. O interesse coletivo é cerceado pelo espaço individual. Para o homem público resta a ambiguidade de estar representando interesses antagonísticos, interagindo com sua nação através do voto, mas exercendo interesses específicos elitistas que cobram obediência desses agentes políticos (FERNÁNDEZ *et.al*, 2017 p.8).

Nesse contexto, entre a sobrevivência política e os interesses particulares o agente político depende da opinião pública. Como consequência, Gabriel Tarde afirma em seus estudos que os indivíduos têm necessidade de mostrar-se em público e, mais, de concordar com os demais. Desse modo, Tarde (1992) começa a explicar certos pontos do comportamento humano.

Para Hohlfeldt

Explicava-se, assim, a tendência aos comportamentos massificadores, propiciados não apenas pelo anonimato que o indivíduo experimenta quando em meio à multidão, quanto por se sentir, de certo modo, pressionado a comportar-se de tal maneira e, ao mesmo tempo, protegido em meio à massa. Gabriel Tarde preocupava-se com esse anonimato massificador e chegava a considerar o jornal como o grande responsável por uma espécie de solidão em meio à multidão (2001, p.228).

A preocupação de Tarde (1992) foi tanta que classificou a opinião advinda dos jornais e essa fonte como a responsável por parâmetros que propagam opiniões pessoais em locais, passando para o estágio nacional e chegando à opinião mundial, que seria a unificação do pensamento humano em um único processo

público. Assim, o público perderia sua forma, seu pensamento próprio, talhado de acordo com os interesses da mídia. Ainda, para compreendermos os espaços dos conceitos de opinião pública, resgatamos o pensamento de Luhmann (1971) que em vez de estereótipos utilizados por Lippmann (1965) surge com o termo “fórmulas verbais” (LUHMANN, 1971, p.9, tradução nossa). Para o autor, a competência das ações públicas depende da consolidação da consciência pública. Mas esses temas, para estarem inseridos no meio social, têm de estar ligados firmemente com os momentos emblemáticos vividos em momentos específicos. Luhmann (1971) afirma também que a opinião pública cumpre com a sua função, à medida que confere um tema a mesa de negociação. Em um primeiro momento, a colocação do tema na agenda pública busca fórmulas para a adequação do que é interessante para ser debatido em público. Após a seleção e maturação do que é interessante ser tornado público, Luhmann supõe que “o sistema político, na medida em que é baseado na opinião pública, não é integrado pelas regras que governam as decisões, mas pelas regras que direcionam a atenção” (LUHMANN, 1971, p.16, tradução nossa). O principal fato mencionado é que quando um tema se torna obsoleto pela própria opinião pública, então algo não se torna mais interessante. Assim, o que surge a seguir para o autor é a manipulação de uma comunicação unilateral determinada pelos meios de comunicação. E, quando temas parciais e opiniões parciais surgem tem-se a descrição do fato como “moralidade pública” (LUHMANN, 1971, p.14, tradução nossa). Essa moralidade é que Noelle-Neumann (2016) concebe como um tema necessário de defesa pública para que o eleitor não fique isolado no meio social.

Definimos a opinião pública como o sentido que delimita a presença do clima de opinião perceptível em uma sociedade [grifos nossos]. De fato, a opinião pública e a Espiral do Silêncio se correlacionam, e se a opinião pública tem o poder embrionário de formar opinião, a Espiral do Silêncio observa a opinião de grupos sociais, utilizando essa falsa opinião dominante, forjando a opinião pública como sentido absoluto. Assim, o tecido social ou pele social presentes na teoria são os diversos desafios que se apresentam constantemente no meio social em que está inserido. Para isso, as percepções das opiniões são sentidas e destacam o que a maioria da população define como fato que pode ser explorado ou não em público.

1.3. Mídia e Política

A democratização política brasileira promoveu a adoção do princípio do pluralismo partidário (1980), que resultou no conhecido multipartidarismo, ou seja, a proliferação exagerada de associações representativas. Conforme o TSE, o Brasil possui 35 legendas partidárias, o que provoca uma fragmentação da representação política nas casas legislativas. Essa característica do sistema político gera a necessidade de o Executivo eleito compor alianças com um número significativo de partidos para conseguir implantar seu plano de governo. Tal arranjo político ficou conhecido como Presidencialismo de Coalizão (ABRANCHES, 1988). Paralelo a isso, a opinião pública se torna refém dessa pulverização e se manifesta timidamente ou se cala temporariamente em meio a tanta diversidade de partidos políticos (MOURA, 2002).

O conceito de mídia⁵ diz respeito aos meios de comunicação que estão acessíveis em determinado local e que trabalham com uma estratégia de ação ou comunicação. A palavra mídia, aportuguesada do inglês *media* e em latim *medium*, significa meio (RABAÇA, 2001). A classificação divide-se em duas categorias, impressa e eletrônica, sendo que um veículo de mídia busca o seu mercado ou o seu público-alvo através de uma mensagem adequada à expectativa destes, atingindo audiência e assim se propagando cada vez mais, seja por credibilidade ou por capacidade de abrangência atingida. Assim, do século XVIII, com a imprensa escrita, e o advento dos meios eletrônicos de rádio e televisão, no século XX, o século XXI apresenta-se com a multidimensionalidade da mídia pelo seu acesso em vários meios disponíveis como telefones e smartphones.

A centralidade das informações para um público consumidor (TRAQUINA, 2008), o meio voltado para a produção de informação para uma elite com poder aquisitivo de compra, tangenciam uma diferença na apresentação de informações entre veículos impressos e eletrônicos. Os jornais e revistas tendem a uma elaboração mais sofisticada da informação, enquanto rádios e televisões com informações mais simplificadas e superficiais por vários fatores, dentre eles

⁵ Determinamos o conceito de mídia às formas de expressão impressa e eletrônica, não debatendo as novas mídias ou mídias digitais, mas de igual modo reconhecendo-as como formas de comunicação de massa.

destacamos a produção de informação (WOLF, 1987, 1999), (TRAQUINA, 2008), SECOM (2014, 2015, 2016).

Soma-se a isso, a concessão para rádio e televisão, que no Brasil é concedido pelo Poder Executivo com apreciação do Congresso Nacional. No que tange à mídia e veículos de comunicação, seguindo de acordo com a Constituição Federal de 1988, Art. 54, deputados e senadores não podem “firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 2011), impossibilitando assim que políticos com mandato eletivo detenham participação ou cotas em empresas de radiodifusão, já que a concessão é fornecida pelo governo brasileiro. Esse artigo é sumariamente ignorado no momento em que mais de quarenta políticos, entre deputados federais e senadores, segundo a advogada Camila Marques, do Centro de Referência Legal em Liberdade de Expressão e Acesso à Informação caracteriza conflito de interesses.

O conflito de interesses referido se apresenta no momento em que o Congresso Nacional é uma das instituições-chave no exercício do poder político e na possibilidade de alternância de poder, pois a concessão de veículos de comunicação feita pelos políticos para si ou seus familiares torna-se atuação em favor próprio no intuito da reprodução e manutenção do poder, em detrimento de outras possíveis manifestações. De acordo com o relatório de Monitoramento da Propriedade da Mídia, oito famílias detêm 64% dos veículos de comunicação de grande alcance no Brasil. De acordo com a pesquisa, foram listados os 50 veículos de com maior frequência de audiência e constatou que 26 são controlados pelas famílias Marinho [Organizações Globo], família Saad [Grupo Bandeirantes de Comunicação], família Macedo [Rede Record de Comunicação], família Sirotsky [Grupo RBS de Comunicação], família Frias [Grupo Folha], família Mesquita [Grupo Estado], família Civita [Grupo Abril, editora da revista Veja] e família Medioli [Grupo SADA - Editorial Sempre Editora]. Destacamos também a família Alzugaray [Grupo Editora Três, editora da revista Isto É] (Media Ownership Monitor-MOM, 2017) ⁶. Esta concentração da mídia delibera assimetria de poder, sendo que o poder político desses políticos profissionais pode atuar no sistema democrático defendendo seu

⁶ Cf. MOM – Grupos de Mídia – 50 veículos de comunicação de maior audiência, disponível em: <<http://brazil.mom-rsf.org/br/proprietarios/empresas/>> Acesso em: 27 set. 2018.

monopólio. Do mesmo modo, a visão comercial da mídia corporativa atenta contra a sociedade, e interfere diretamente na opinião pública e, conseqüentemente, na formação de opinião. Como já foi dito, a outorga ou renovação de concessão são de responsabilidade do Ministério das Comunicações, Presidência da República e Congresso Nacional (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 2011).

Nesse contexto, destacamos que as forças do Poder Executivo, objetos de estudo neste trabalho, processam mecanismos de interdependências em que o próprio Poder Executivo é contido pelo Poder Legislativo. Essas forças são balizadas por grupos dominantes que moldam o pensamento e formam a opinião pública na esfera política para perceber concordâncias/discordâncias de posições políticas.

Assim, a cada poder é conferida a prerrogativa de participar na atuação dos demais (VICTOR, 2015), potencializada por diferenças entre os poderes, utilizando-se da esfera pública para cancelar opiniões de grupos de interesse que fazem leituras da mídia. Não apenas para impor temas para a sociedade, mas admitimos que estes grupos também impõem à sociedade sobre o que pensar/falar sobre esses temas. Outrossim, a hipótese da teoria da Espiral do Silêncio desenvolve a ideia central de que os indivíduos omitem sua opinião quando conflitantes com a opinião dominante devido ao medo do isolamento.

Cabe aqui destacar a existência de uma dependência econômica estatal da economia privada e da ameaça sentida pela sociedade civil ao investimento econômico em políticas públicas de ação social. Forma-se a dualidade do Estado como não sendo um campo neutro, mas procedendo como se assim fosse. A política de resistência para uma ampliação do Estado busca desenvolver ações de convencimento, agora não mais por embates à força, mas por processos produtivos de representatividade de maneira a quebrar a hegemonia de um Estado dominante e contra grupos de interesses específicos, dentre eles a mídia de grande massa, os veículos de comunicação que exercem influência sobremaneira através de informações tendenciosas e sem a coerência jornalística que a ética profissional exige. A dúvida, na comunicação é como uma proposta de convencimento, de fortalecimento do que está dito, do que está por vir, do que pode ser entendido para o bem ou para o mal. Assim, o clima de opinião no ambiente político trabalha com o viés da dúvida para formar, manter ou modificar a opinião pública (NOELLE-

NEUMANN, 2016). A persuasão e a indução são estratégias bem utilizadas pela grande mídia para atingir o clima de opinião.

1.4. Presidencialismo de Coalizão

A forma de Estado adotado no Brasil parte da ideia de uma estrutura vertical da lei e do poder político dela derivada de acordo com o entendimento territorial que uma dada coletividade está proposta a adotar. Assim, o Estado unitário, o Estado Confederado ou o Estado Federado podem dar forma a um Estado. No que tange à forma de governo temos características de tempo e modo de sucessão na gestão do Estado, sendo a monarquia e a república as representações de forma de governo (VICTOR, 2015). O sistema de governo adotado por um país, diz respeito ao “relacionamento institucional entre os vários órgãos de exercício do poder político” (NOVAIS, 2007, p.20), podendo ser parlamentarista, semipresidencialista e presidencialista. O regime de governo pode variar entre democrático e não democrático. Não entraremos nos debates sobre as divergências de classificação que se apresentam nas mais diversas literaturas sobre o tema. Dito isso, ressaltamos que o Brasil é uma República Federativa constitucional presidencialista, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (CF, 2011, Art.1º).

E o que é coalizão? Para Abranches:

um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se quase exclusivamente no desempenho corrente do governo e de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase da formação da coalizão (1988, p. 27).

O conceito sobre presidencialismo de coalizão nasceu com Sérgio Abranches como “a associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo” (1988, p.19). Assim, a coalizão envolve três momentos: *(i)* o momento eleitoral, quando as afinidades partidárias são constituídas; *(ii)* a composição do governo, com a distribuição de cargos; e *(iii)* a transformação em si da aliança em coalizão. Destacamos que os componentes desse ordenamento institucional formam-se a partir dos ritos institucionais e das regras específicas para a resolução de conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo, sendo que estes componentes legais e políticos têm sido historicamente criticados pelas análises da

cultura política brasileira (MAINWARING, 1993), (MAINWARING, 1999), (MAINWARING e TORCAL, 2005) e (PESSÔA, 2015) sobre *Abranches* (1988). O autor afirma que a superação de conflitos entre o Executivo e o Legislativo é elemento chave para o sucesso democrático. Em grande medida por causa dos efeitos de fragmentação partidária na composição das forças políticas representadas no Congresso Nacional e da agenda excessiva de problemas e demandas impostas ao Executivo.

Para Laver & Schofield a coalização política:

É um acordo político ou aliança interpartidária para alcançar um fim comum. A coalizão pode ser de dois tipos, a saber: legislativa ou governamental. No primeiro caso a coalizão é construída *ad hoc*, nada mais do que um grupo de legisladores votando juntos. Essa definição de coalizão não carrega nenhuma conotação de permanência e não tem status institucional [...] a coalizão governamental firmam um acordo, dividem poder compartilhando as pastas ministeriais (LAVÉR & SCHOFIELD, 1998, p. 129).

Assim, um governo que forma alianças para disputar pleito eleitoral pode formar uma coalizão diferente de sua concepção inicial, porque é preciso ter a manifestação positiva por parte dos parlamentares na receptividade da agenda do Executivo. Como chama atenção Figueiredo e Limongi ao definir coalizão: “É a agenda da maioria cuja elaboração se dá no interior da coalizão de governo da qual, por definição, participam membros do Executivo e do Legislativo”. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2009, p.84). A aglutinação é que torna a base do governo forte, com possibilidades reais de administrar as políticas e os anseios do planejamento do poder central para que suas ações sejam efetivadas em tempo hábil e, conseqüentemente, resguardando a possibilidade de uma reeleição majoritária e de seus pares da coalizão na eleição proporcional.

Para Batista, “para além da clássica dicotomia entre presidencialismo e parlamentarismo, o presidencialismo de coalizão se apresenta como uma variante institucional que combina a estrutura hierárquica centrada no presidente com a formação de coalizões multipartidárias” (BATISTA, 2016, p.145).

Há uma diferença significativa entre a eleição majoritária e proporcional. Para as eleições presidenciais, a contagem de votos parte do aspecto geral ou do todo. A disputa eleitoral trata com números diretos que expressam a vontade da maioria nas urnas. Contudo, para o Poder Legislativo da Câmara Baixa, temos o

voto proporcional, fato que devido ao multipartidarismo transforma-se em distorções eleitorais no sistema proporcional de listas abertas. Com efeito, um sistema com tendência à inoperância, à paralisia, com um presidente sem força política e um Legislativo indisciplinado podem aprofundar uma crise entre os poderes.

Colaborando com esse pensamento, Piva (2010, p.32) aponta cinco aspectos: 1) partidos estruturados em um sistema fragmentado, causando baixa governabilidade e pouca estabilidade política; 2) Faltam partidos disciplinados com força política; 3) Falta de conexão entre parlamentares e eleitores; 4) Relação clientelista de políticos com eleitores [favores pessoais por troca de votos]; 5) Corrupção potencializada pela forma de financiamento de campanhas eleitorais. Esses pontos em que diferentes formas eletivas são apontadas, também por Victor (2015), e formam diferenças nos mandatos majoritário e proporcional repercutem duas situações preocupantes: a primeira, que nada garante que o partido do presidente eleito irá garantir a maioria de cadeiras na Câmara dos Deputados; e, segundo, que as coligações podem resultar em estruturas clientelistas, caso a aliança seja vitoriosa, já que o sistema de listas abertas proporcional produz impacto no desempenho da coligação como um todo (SANTOS, 2003). Mas se o presidencialismo de coalizão sugere que o presidente escolha os seus pares pelo apoio partidário que possa vir a receber, como exercer a delegação de poderes sem perder o controle da implementação de políticas públicas, por exemplo?

As análises apontaram para uma disciplinaridade partidária no Congresso Nacional, buscando interpretar a interdependência entre a preponderância legislativa do Executivo e para uma disciplina partidária do Poder Legislativo (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998). Já na análise do IPEA (2015), um governo de coalizão, para garantir consenso desenvolvimentista deve ter um Estado com força para garantir os seguintes pontos: “ i) articular interesses de modo a alcançar um projeto coerente; ii) incentivar os atores econômicos a serem inovadores; e iii) alocar recursos para o desenvolvimento” (IPEA, 2015, p.35). De acordo com o exposto, articular interesses significa ter a capacidade de desenvolver a política nacional de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, ter capacidade de bloquear interesses divergentes das ideias da coalizão.

Para Lopez (2015), a grande dificuldade está em monitorar ou prever que os “parceiros nomeados” irão votar de acordo com o indicado pelo Executivo ou “em favor de suas próprias preferências ou de seu partido” (2015, p.141).

A disciplina partidária é ponto fundamental para evitar travamento de pautas e uma potencial paralisia decisória. Para evitar essa situação, os presidentes delegam poderes para os parlamentares em troca de apoio parlamentar (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001). Assim, o presidente após a eleição tem como função principal alicerçar a coalizão com partidos que deem sustentação ao governo. A sabedoria e a articulação política do mandatário do Executivo são essenciais para o sucesso da gestão.

Alguns remédios para evitar a tirania da maioria (TOCQUEVILLE, 1980) são utilizados por dentro da própria institucionalidade. Nesse sentido, o presidente tem instrumentos como:

o instituto de medida provisória; poder estabelecer o regime de processamento, se de urgência ou urgência urgentíssima, de projetos de lei; veto parcial ou integral; e decidir o cronograma de liberação de verbas orçamentárias em função de o orçamento ser autorizativo [...] O sistema não degenera em tirania porque há inúmeras instituições independentes que estabelecem limites à ação do Executivo: Ministério Público, Judiciário, imprensa livre e atuante, Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União e Polícia Federal (PESSÔA, 2015, vol.69, nº1).

Desse modo, há dois tipos de troca que o governo da maioria pode propor aos aliados da base: fazer parte das responsabilidades administrativas e dividir emendas parlamentares [este último conhecido como 'varejão']. E destacamos a colocação de Pessôa (2015) nesse ponto, especificamente ao PT, ao que o autor denomina de presidencialismo de cooptação:

Os governos petistas têm um problema de origem: como houve a opção política de antagonizar os tucanos – que ideologicamente estão bem mais próximos do PT do que partidos como PP, PR, PSD, entre tantos outros –, as coalizões petistas são muito heterogêneas ideologicamente (PESSÔA, 2015, vl.69, nº1).

A estratégia petista no segundo governo Dilma Rousseff, por exemplo, esteve articulada para uma política voltada para o 'varejão', apontando perda de compartilhamento de responsabilidades no governo por parte da falta de competência em assumir cargos no alto escalão do Executivo. Assim, para articular laços de reciprocidade com a base aliada, Pessôa (2015) aponta que a estratégia

adotada pela presidente Dilma, naquele momento, foi correta para manter a maioria no Congresso, mesmo com o alto custo do presidencialismo de cooptação.

Com efeito, as alianças políticas homogêneas e com estabilidade recebem maior número de coalizão, já em constituições políticas estruturais tidas como heterogêneas e conflitivas é formada a grande coalizão, incluindo um número maior de partidos e, conseqüentemente, com maior número de ideologias e uma possibilidade maior de fragmentação. É por isso que Freitas define:

Por coalizão se entende um ator coletivo composto por interesses partidários divergentes, ora em disputa, ora em acordo. Quem age, na maior parte das vezes, é a coalizão e não este ou aquele partido. Neste aspecto, o controle cruzado sobre as iniciativas legislativas desempenha papel crucial no controle mútuo dos partidos que compõem o Executivo (FREITAS, 2016, p.111).

O sistema partidário busca o poder político, o resultado de políticos profissionais coligados, porém, na ausência de conteúdos programáticos de seus partidos, acabam tomando para si a identidade partidária de um modo que chegam a desprezar a representatividade política. Para Freitas (2016), a visão tradicional acerca do funcionamento dos sistemas presidencialistas supõe que a separação de poderes implica no conflito entre duas agendas políticas, a do Poder Executivo e a do Legislativo (SHUGART & CAREY, 1992). Desse modo, a alta fragmentação partidária, em detrimento do fortalecimento da representação política, conduz à debilidade do sistema político brasileiro onde os profissionais do Poder Legislativo, via de regra, são realmente detentores do poder decisório nas negociações de coalizão com o Executivo, a saber, para aprovação de pautas do poder central.

A prática orgânica de representação política legitimada a partir do pensamento hegeliano é preterida pela opinião pública como ideal, como essência, mas surgem dúvidas desse ideal perante as instituições e políticos profissionais pelos seus administrados. Nesse sentido, a abordagem proposta por Moisés (2011) sobre o desempenho do Congresso Nacional brasileiro deve ser considerada:

Quase 80% da população brasileira desconfiam da instituição e menos de 16% dos brasileiros consideram *ótimo/bom* o seu desempenho nas últimas décadas⁷. Tão importante quanto isso, no entanto, é o fato de 81% dos próprios parlamentares brasileiros considerarem *alta* e *muito alta* a limitação imposta pelas Medidas Provisórias (MPs) para o exercício de suas funções legislativas, e nada menos que 93,5% deles classificarem como *alta* e *muito alta* a influência do executivo no desempenho da instituição.

Perto de 40% avalia que a eficácia dos instrumentos institucionais disponíveis para desempenhar sua função de legislar, controlar e fiscalizar o executivo é *baixa* e *muito baixa*⁸. Em vista dessas percepções, não surpreenderia se deputados e senadores adotassem atitudes de inconformismo diante da predominância do executivo [...] (MOISÉS, 2011, p.15)

Cabe ressaltar a análise teórica de Moisés & Meneguello (2010) referente à conjuntura de 1995-2006, segundo a perspectiva dos autores que, naquele momento, não seria possível fazer uma avaliação adequada, mas que poderia ser avaliada positivamente a agenda do Poder Executivo frente ao Legislativo. De fato, cabe uma avaliação atualizada desses contextos. Para tanto, uma revisão na obra desses autores, contribui de forma incisiva para a pesquisa em questão. Outros autores que contribuíram com este debate são Figueiredo e Limongi (1999; 2003) e Santos (2003), Limongi (2002; 2006), sendo que esses autores concordam com uma consolidação da agenda do Executivo sobre o Legislativo naquele momento (MOISÉS, 2011).

A coalizão depende de um consenso. Esse sistema é referenciado a partir de dois pontos: como segredo ineficiente (SHUGART & CAREY, 1992) e segredo eficiente (COX, 1987). O segredo eficiente é definido como aquele em que o político atinge nacionalmente a sua atuação partidária. O segredo ineficiente é aquele que mantém uma atuação parlamentar local, para uma atuação não-nacional. Este último é devido à incapacidade dos líderes partidários de cooptarem seus pares nas políticas do Poder Executivo. Para Victor (2015), existe uma associação entre sistema eleitoral e comportamento parlamentar que é consequência do sistema de listas abertas.

⁷ Cf. Pesquisa: "A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas" de 2006, coordenada por José Álvaro Moisés, da USP, e Rachel Meneguello, da Unicamp; banco disponível NUPPs/USP. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000100010>

⁸ Cf. Pesquisa: "Opinião do Congresso Nacional" de 2009, Instituto FBS Pesquisa, com 214 deputados federais e 33 senadores. Disponível em: <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2011/11/Mois%C3%A9s-O-Papel-do-Congresso.pdf>>.

O parlamentar privilegia a sua construção política em vez da construção partidária em lugares como o Brasil, onde o parlamentar tem capacidade de identificar o seu local de votação. Para conquistar a reeleição, o sujeito político necessita reconhecer o seu público-alvo na eleição. O contraponto é que em legendas coligadas o parlamentar dificilmente se elege com votos próprios, sendo que a maioria da Câmara dos Deputados desconhece a sua base eleitoral. Há, portanto, uma transferência de votos (NICOLAU, 1998) e não há como afirmar que o voto personalizado existe no Brasil pelo sistema de listas abertas.

Nicolau (2017) traz um exemplo de situação hipotética em que coligações estariam proibidas e partidos, mesmo sem atingir o coeficiente eleitoral⁹, receberiam mais cadeiras. Nesse contexto, a afirmação do autor é que os pequenos partidos são os mais beneficiados pelas coligações. E o chefe do Executivo é peça chave para que a coligação gere resultados através de meios formais e informais de influenciar os *coattails*. Os *coattails* são “os efeitos relacionados à associação ao prestígio presidencial, à imagem e à popularidade do Presidente da República” (MONTEIRO, 2007, p.61-62).

Desse modo, a transferência de grandes coalizões traria como significado a possibilidade do parlamentar absorver o alcance nacional do presidente, ocorrendo maior visibilidade da atuação parlamentar de grande parte dos eleitos no sistema multipartidário. Pereira e Müller (2003) afirmam que o encaminhamento e execução do orçamento por parlamentares é significativo para manter a disciplina partidária. Já Figueiredo e Limongi (2005) afirmam que não há negociações individuais entre o Poder Executivo e parlamentares. O que frisamos é que Limongi e Figueiredo (2005) e Figueiredo e Limongi (2009) destacam que as emendas parlamentares orçamentárias são construídas, obedecendo critérios a respeitar os membros da coalizão. Trazem ao debate uma mensagem positiva de que o presidencialismo de coalizão tem um funcionamento coeso e disciplinado (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001). Para os autores, o poder de agenda¹⁰ do Executivo tem preferência nas votações, o que afasta o contexto de paralisia decisória. Assim, a formação de agenda destaca três fatores: 1) reconhecer o problema; 2) proposição de políticas; e

⁹ Coeficiente ou quociente eleitoral: “Total de votos válidos dividido pelo número de cadeiras de uma circunscrição eleitoral. Funciona como cláusula de barreira nas eleições de deputado federal, deputado estadual e vereador, pois os partidos que não conseguem atingir o quociente eleitoral têm seus votos desprezados” (NICOLAU, 2017, p.11).

¹⁰ Garante a governabilidade através da construção da agenda legislativa do Poder Executivo com os líderes partidários.

3) absorver do processo político-eleitoral o que está ligado aos anseios da opinião pública (KINGDON, 1995).

Dessa maneira, vemos que o interesse institucional e de políticas públicas se encontram. E, nesse jogo de interesses, o chefe do Executivo deve ter talento para formar uma coalizão de defesa de governo, ou seja, ir além da coalizão eleitoral [coligação] vencedora da legislatura. Abranches (1988) ressalta que a coalizão destaca proporcionalmente os partidos de acordo com o apoio recebido na eleição ou votações na Casa.

O presidencialismo de coalizão não gera paralisia decisória e busca formar maioria, reconhecendo a força parlamentar e atuando conjuntamente com ela. A primeira palavra, segundo Figueiredo e Limongi (2001) e Meneguello (1998), no presidencialismo de coalizão é consenso.

1.5. Representação política e grupos de interesse

Para abordarmos o tema representação política e grupos de interesses partimos de conceitos que definem grupos de pressão e grupos de interesses. Os termos grupos de interesses e grupos de pressão apresentam semelhanças entre si, mas também diferenças.

Deste modo, grupos de interesses, segundo Bobbio *et al.*:

é qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação que leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, como fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes compartilhadas (BOBBIO *et al.*, 1991, p. 563).

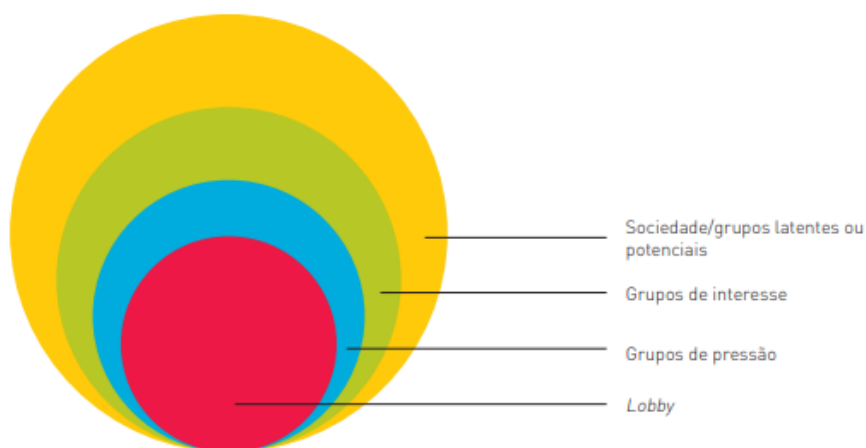
Thomas (2004) define grupos de interesse como uma associação, seja de indivíduos ou formado por organizações, que podem ser públicas ou privadas, e que tem interesses afins e tentam influenciar uma determinada política pública a seu favor. Nesse contexto, apresentam-se como delimitadores de espaços de disputas de ações específicas em um espaço social, caracterizando as comissões de bancadas legislativas.

Já grupos de pressão são definidos por Toledo como grupos que “constituem-se em organizações ou entidades que procuram influenciar no processo de decisão de órgãos estatais, visando ao atendimento de seus objetivos

específicos” (1985, p.3). O conceito de Toledo (1985) caracteriza os partidos políticos e suas coalizões.

Estes dois conceitos se conectam, mas também se diferenciam em certo ponto. Dessa forma, os conceitos apresentam-se diferenciados em subgrupos que dialogam entre si de acordo com o gráfico 1:

Gráfico 1 - Grupos de Interesses e grupos de pressão



Fonte e elaboração: Meyer-Pflug (2009)

Como podemos observar no gráfico 1, a diferenciação em níveis abrange conceitos que dialogam frequentemente e que de acordo com a autora existem em uma inter-relação de conceitos. A sociedade apresenta-se como grupo potencial de desenvolvimento que pode evoluir para grupos de interesses, assim como para grupos de pressão, possibilitando o exercício de *lobby*, como descritos a seguir:

i) os grupos latentes ou potenciais são os mais abrangentes, enquanto configuram-se como interesses difundidos na sociedade não organizados formalmente; ii) os grupos de interesses constituem-se como desdobramento daqueles, quando passam a se organizar formalmente; iii) os grupos de pressão é uma derivação dos grupos de interesses, a partir do momento em que exercem pressão; iv) o *lobby* são grupos de atuação mais restritos, derivam dos grupos de pressão, à medida que instrumentalizam recursos de poder em busca de influência (MEYER-PFLUG, 2009, p.20).

Apresentamos então os grupos de pressão derivados do grupo de interesses, diferenciando-se um do outro em sua interpretação e participação mais incisiva. Nesse contexto, destacamos a abordagem de Coradini (2011), Santos

(2014) e Cesário (2015) sobre representação política, grupos de interesses e grupos de pressão. Por esse viés, para Coradini, a elite política apresenta-se com vínculo político à medida que busca uma reconversão de capital para um viés associativo de interesses privados. Deste modo, observa-se a elite política por um modelo pluralista que “tem como base uma experiência histórica e política específica” (2011, p.201). O vínculo político pode acontecer com sindicatos [empresarial ou de trabalhadores], professores, associações de moradores, dentre outros, mas tem como prerrogativa angariar na competição política um nicho de mercado através de partidos políticos, ou seja, através do voto. As bancadas partidárias apresentam-se como grupos de interesse.

Contudo, os apontamentos dentro do pluralismo de representação não são poucos, visto que a representação se apresenta ampla, o que para Santos (2014) pode resultar em problemas de governabilidade. Além da governabilidade, Santos (2014) faz apontamentos sobre o debate político e a regulamentação do *lobby*, que de acordo com Oliveira (2004) caracteriza-se como processo exercido por grupos de pressão em estatais, construindo uma forma de influência na elaboração de políticas públicas e também na influência de desenvolvimento do próprio país. Por essa forma, os partidos políticos apresentam-se como grupos de pressão.

Esses espaços políticos formados são apontados por Santos (2014) como um lugar que é definido como pós-modelo corporativo, ou seja, um espaço caracterizado por um sistema híbrido e centralizado de forças que convergem espaços de disputa. Como exemplo, podemos citar as “comissões [na CD que] como trincheira dos grupos de pressão [é] usada para barrar proposições que contrariem seus interesses (MANCUSO, 2005; SANTOS, 2011)” (2014, p.8) como grupos de interesses. Esse foco multitemático é objeto de estudo dos formados *clusters*, apontados por Cesário e definidos pelo autor como “subconjuntos de grupos de interesse que possuem alta incidência de ligações entre si e tendem a se tornar mais próximos na análise espacial” (2015, p.114). Esses grupos definem-se com pontos estratégicos de negócios ao redor de políticas públicas e tem como características produzir efeitos como a especialização do grupo de interesse, cercar o espaço de negociações cruzadas entre outros grupos de interesse e dificultar a construção de coalizões mais ampliadas (CESÁRIO, 2015). Assim, aponta para uma rede de grupos de interesses indicando uma “altíssima clusterização (vizinhanças bastante

densas)” (2015, p.114) que seriam os grupos multiplex¹¹, ou seja, os partidos ou as coalizões partidárias. E, diferenciar essas redes de representação, para o autor, não é tarefa simples. Assim, é necessário diferenciar o conceito de poder e de influência. Dessa forma, coadunando com a perspectiva de Dahl (1957) sobre o conceito de poder, Wooton (1969) apresenta o conceito de influência como uma “relação entre atores em que um ator induz outros atores a agirem de algum modo que, em outras circunstâncias, não agiriam” (1969, p. 135). Também observa quatro medidas de influência que grupos de pressão podem exercer:

I – Quantos alvos esse grupo de pressão pode influenciar? II – Até que ponto o alvo específico teve de mudar de posição sob o impulso do grupo de pressão? III – O que a mudança em II custou ao alvo em termos de compromisso normativo? IV – Em quantos campos de ação (ou, em que extensão total) pode um grupo de pressão agir? (WOOTON, 1969, p.139).

Wooton (1969) classifica os grupos de pressão em econômicos [sociedades anônimas, fábricas, fazendas, usinas, minas, entre outros], integrados [instituições com prerrogativas jurídicas] e culturais [famílias, igrejas, escolas]. Para Pierini (2010) a proposta de Wooton (1969) “não se caracteriza como sistema fechado e a instabilidade do comportamento dos diferentes grupos existentes” (2010, p.197) o torna difícil em uma classificação linear, podendo receber modificações de acordo com os fatores políticos envolvidos. Ainda mais no Brasil, em que temos eleições de dois em dois anos, alternando-se no poder prefeitos e vereadores, governadores e deputados estaduais, presidente e deputados federais e senadores.

Em nosso país, o sistema bipartidário, apesar de não ser o sistema oficial adotado, se manifesta em eleições em um país de dois turnos eleitorais. Após o primeiro turno, e de todos os partidos envolvidos entrarem em alianças para o segundo turno, vê-se os agentes da direita e esquerda em cenários bipartidários. O raciocínio aqui é que a limitação partidária conduz políticos e eleitores, no segundo turno, a definirem votos de teoria que estabilizam o voto para duas formas de governo: uma mais a esquerda e outra mais a direita. Nesse universo, a representatividade política se utiliza das formas pré e pós-eleitorais da melhor forma que lhe convém. Só que isso tem contribuído para o desgaste dos partidos, dos créditos político-ideológicos dos representantes e uso da política oportunista de

¹¹ “Definidas por redes de comunicação, participações em coalizões e coincidências de temas de políticas públicas” (CESÁRIO, 2015, p.111).

troca de favores. O sistema de voto aberto confronta-se em força com o voto fechado e a “teoria da atenção” (KLEIN, 2007, p.46) afirma que os recursos cognitivos que uma pessoa pode usar para processar informações podem ser escassos, mas mesmo assim são capazes de tomar decisões racionais. Conseqüentemente, os partidos são os passaportes para a decisão de voto para muitos, mesmo se os candidatos não satisfazem o eleitor nas suas expectativas. Essa expectativa ocorre de maneira diversa no sistema fechado, visto que todos os envolvidos na lista, teoricamente, são de correntes ideológicas ou formas de governo que se completam. Em tempo, a “lista aberta dos eleitores tem a chance de punir o mau parlamentar, já na lista fechada a punição é feita exclusivamente pelo partido” (KLEIN, 2007, p.53). O posicionamento pela lista aberta para o Brasil é a operacionalização mais adequada [grifos nossos], pois o reconhecimento dos agentes políticos ainda é determinado pelo potencial eleitoral ou magnitude de voto que pode ser alcançado não pelo partido e, sim pela expressão política do candidato. Nesse âmbito, o potencial de voto fica determinado pelo eleitor e não pelo partido.

O sistema eleitoral brasileiro promove uma desigualdade em relação ao peso do voto e da representação em nossa sociedade. E questões, por exemplo, do porquê um parlamentar de Roraima precisa de um menor número de votos “[21 mil votos]” do que um de São Paulo “[280 mil votos]” para ser eleito não é consenso entre brasileiros (BOHN, 2006, p.193). Nesse contexto, o sistema político se forjou e se mantém em sua base estrutural, convivendo com um grau de desigualdade e realizando a vontade política de uns e não representando outros. Assim, dependendo do grau de desenvolvimento partidário dos representantes, que têm em seus quadros de filiados parlamentares com identidade ideológica presente, veem-se prejudicados por partidos clientelistas de plantão. Por um lado, parlamentares que possuem o seu nicho de desenvolvimento nas zonas de baixa densidade econômica; por outro, partidos que se evidenciam em regiões mais desenvolvidas econômica e intelectualmente (BOHN, 2006). Isso somado espelha uma Câmara de Deputados fragilizada, distorcendo a representação entre os estados federados e os seus próprios eleitores.

Para Bohn (2006), a representação apresenta-se sem magnitude, pois surgem duas evidências: 1) bancadas de zonas populosas desfalcadas e com pouca representação perante a proporcionalidade de regiões com menos densidade

populacional; 2) Manutenção dessa desproporcionalidade propositalmente para o país não evoluir e superar reformas históricas, justamente para manter o aspecto clientelista através de um mercado eleitoral. Para a autora, a magnitude da representação do candidato eleito é a capacidade de maior distribuição política uniforme pelo país em candidatos viáveis. Assim, o eleitor aposta seu voto no candidato de maior magnitude. Contrapondo as instituições políticas, está o eleitor tratado de forma excludente – seja por sexo, gênero, idade, escolaridade – mas focado através do populismo, manobrado nas diversas unidades da federação.

O resultado dessa distorção resulta em uma “competição interpartidária” (BOHN, 2006, p.197), pois sempre alguém ganha e perde na desproporcionalidade de regiões. Nesse escopo, os pequenos partidos aparecem em estados com maior magnitude, sendo a diversidade de tamanho dos colégios eleitorais um fator relevante para a competição partidária em todo o país. As consequências, desastrosas em longo prazo, são incalculáveis, porque as emendas parlamentares de *lobby* político beneficiam parlamentares oportunistas, em detrimento de regiões e projetos de interesse nacional e coletivo.

Nesse quadro, a transparência na gestão pública tramita na necessidade de uma reforma política, pois há “homogeneidade inter-regional” (BOHN, 2006, p.211) ou votações com formação de dois blocos bem definidos. Dessa forma, o interesse político supera o interesse social. E a manutenção do capital eleitoral pelos parlamentares se apropria da super-representação dos estados menos populosos e sub-representação do eleitorado dos estados mais populosos, o que só será efetivamente superado com a redefinição de cadeiras na Câmara Federal, ou seja, uma reforma política distributiva por uma população eleitoral que participe do pleito.

Nesse enquadramento, hoje as instituições políticas trabalham o conceito de eleitor como algo que deve ser construído, isto é, para alguém votar é preciso excluir uma outra parte da população. Assim, a reforma eleitoral em discussão no país transmite como ideia a redução do número de partidos como forma de haver consenso ou senso de responsividade, não só no meio eleitoral, mas pós-eleitoral, visto que são os partidos políticos representados por seus agentes que tomam decisões. Para governar é preciso garantir um número de cadeiras para firmar a relação entre votos existentes e governabilidade (NICOLAU, 2017). Por esse caminho, o controle bipartidário é uma forma de unificar a atuação dos chefes do Executivo com autonomia junto a Câmara dos Deputados, definindo o espaço de

atuação de cada representante eleito. Essa correção de disparidades entre partidos e atuação partidária dos representantes também faz surgir pontos como migração partidária e trocas de siglas. Todos os eleitos têm hoje a opção de migrar para outro partido, na chamada janela partidária [Troca partidária a partir da chamada "lei dos partidos"] Lei 9.095/1995, com alterações pela Emenda Constitucional 91/2015, para minimizar as distorções no “sistema de eleição proporcional de lista aberta (voto majoritário distrital, lista fechada e lista flexível); redução da fragmentação partidária; proibição de coligações nas eleições proporcionais; adoção de cláusula de barreira” (NICOLAU 2017, p.120). Esses fatores desgastam partidos, políticos e o sistema multipartidário pela fragmentação constante.

Outra proposta de emenda, apresentada no Congresso Nacional, resultou na EC 97/2017. O texto proíbe coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabelece normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda no rádio e na televisão. Com o novo texto, aprovado no Senado em outubro de 2017, as cláusulas de desempenho eleitoral têm validade a partir das eleições de 2018 [havia sido declarada inconstitucional pelo STF em 2007¹²]. A EC 97/2017 também acaba com as coligações para eleições proporcionais para deputados e vereadores a partir das eleições de 2020¹³. Nicolau (2017) divide o debate sobre a reforma do sistema eleitoral brasileiro em três ciclos: 1) A partir da redemocratização em 1985 até o final dos anos 90, período dominado pela proposta do sistema distrital misto¹⁴; 2) A partir de 2003, quando o debate proposto para o sistema eleitoral é formado em torno da manutenção da representação proporcional, diferenciando a eleição para deputados por um sistema de lista fechada¹⁵.

Com vistas a atender o interesse coletivo, a representação política tem como base a escolha de partidos e políticos profissionais que tem por fim a responsabilidade de representar a sua região ou Estado em sua forma maior de interesse, a saber, o interesse público. Para Nicolau, um partido tem três caminhos possíveis para o sucesso eleitoral: “não apresentar candidato, concorrer sozinho e

¹² Cf. Nicolau, 2017, p.122.

¹³ Cf. Senado Federal. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/04/congresso-promulga-emenda-que-veda-coligacoes-e-estabelece-clausula-de-barreira>>

¹⁴ “Nome genérico que unifica diversas sugestões defendendo que os deputados deveriam ser eleitos por dois sistemas combinados” (NICOLAU, 2017, p.124).

¹⁵ Lista apresentada pelos partidos com nomes pré-determinados para o eleitor escolher apenas o partido. Assim, a prevalência de escolhas é do partido e não do candidato.

coligar-se com outras legendas” (2017, p.53). E se essa coligação for ampla, maior será a probabilidade de termos diferenças na representação partidária. Entre os 513 deputados federais, apenas 53 foram eleitos por partidos que concorreram sem fazer uso de coligação partidária (NICOLAU, 2017). Para Mainwaring (1993) a razão está na ausência de disciplina partidária e afirma que o Brasil é um caso isolado de subdesenvolvimento partidário. Cobra das instituições, ou seja, dos partidos, a institucionalidade, mas que não é exercida de maneira a romper com o patrimonialismo, clientelismo e com a baixa participação dos eleitores em suas bases. E mais, Mainwaring (1999) afirma que os partidos políticos brasileiros estão em sintonia com o que denomina de “plano das elites” (MAINWARING e SCULLY, 1994, p.63) e assim, representam pouco seus eleitores ou representados. Mas Rodrigues (2002) chama a atenção de que essa crítica se torna duvidosa, visto que o caminho, ora pode ser entendido pela indisciplina partidária a caminho da fragmentação partidária, ora poder fazer o caminho inverso: da fragmentação para a indisciplina. De fato, por um lado, tem-se razões que permeiam a sobrevivência política do político profissional, de outro, tem-se a disciplina partidária dos eleitos ao Legislativo e a estabilidade política como garantia de apoio ao Executivo à governabilidade (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Em tempo, Moisés (2011) ao abordar a qualidade da democracia e tratar do tema de representação destaca dois pontos: *accountability* vertical e horizontal. *Accountability* tem como conceito a obrigação dos governos de fazer as suas prestações de contas aos órgãos constituídos e eleitores para uma transparência de mandato. A prestação de contas vertical observa que os eleitores têm a garantia de premiar ou não um parlamentar com o voto. A prestação horizontal depende de instituições com autonomia e capacidade para fazer isso.

Para refletirmos sobre o conceito de Estado e representação política é preciso estabelecer que as sociedades são formadas por grupos institucionais e não institucionais. Nesse bojo, os textos de Carnoy (1994), Miguel (2014b) e Bourdieu (2015) nos remetem a pensar o que é o Estado e para que serve. Carnoy cita que nos Estados Unidos o cidadão americano descreve o governo “como uma democracia pluralista no qual diferentes grupos de interesse e o povo definem, em geral, as políticas públicas” (CARNOY, 1994, p.19). Por esse viés, o governo se torna um balcão de negócios, tratando as ações de Estado com fins específicos geridos por grupos de interesse.

De tal forma, que o Estado emerge com assimetria de poder entre quem está no poder e forma sua base de governo, e a sociedade civil que mantém e precisa de um Estado forte para gerir as instituições e preservar a ordem social e econômica. O pluralismo democrático americano trata como seu o próprio conceito de democracia, o que para a Ciência Política mostrou-se questionável se “o Estado democrático liberal é, de fato, democrático” (CARNOY, 1994, p.19). A democracia capitalista apresenta-se corporativista, tendo em vista que a negociação passa à margem da sociedade civil.

Já os anseios da “teoria do bem-comum” (CARNOY, 1994, p.23) estão alicerçadas na visão da teoria do Estado liberal de democracia, onde institucionalmente está chancelada pela população para que o governo reconheça demandas e represente o interesse da maioria que lá está posto para cumprir esta função, mesmo que muitas vezes não o faça. Nesse sentido, cabe dizer que a filosofia do Estado em Hegel e o seu texto sobre o direito natural de 1803 concebem a disputa pelo poder e a oposição entre a “ética da pessoa e a ética comunitária” (ROSENZWEIG, 2015, p.260), sendo que essas esferas éticas, além do Estado, estão geridas em um mesmo âmbito.

De maneira que a forma de representatividade democrática passa a ser pensada na ideia do Estado ampliado, concebendo a sociedade civil e a sociedade política, evocando a superestrutura de Gramsci, expondo que a supremacia ideológica está sobreposta à estrutura econômica¹⁶, organizando, em um primeiro momento, a sociedade civil dominada por uma sociedade política com uma força chancelada pela classe dominante, por grupos de interesse “através do controle dos aparelhos coercitivos do Estado” (CARNOY, 1994, p.98).

Assim, a hegemonia de poder é garantida pela conquista pela elite dominante que julga seus consentimentos sociais através de aparelhos coercitivos do Estado. Em um segundo momento, em que a dominação pela coerção é apoiada pela sociedade civil, a própria sociedade civil passa a legitimar essa coerção, porém o Estado “apenas distingue-se dela [a sociedade civil] pelos aparelhos coercitivos, que pertencem apenas ao Estado” (CARNOY, 1994, p.99). Em um terceiro momento, “Estado e a sociedade são idênticos” (CARNOY, 1994, p.99) e aparelhos

¹⁶ Cf. Norberto Bobbio sobre a obra de Gramsci – Cadernos do Cárcere – citada no texto de Carnoy (1994, p. 94).

estatais e privados são usados com o mesmo fim, tornam-se aparelhos hegemônicos.

A visão de Gramsci citada por Miguel (2014a) é de cunho ideológico, visto que os meios coercitivos se misturam aos anseios da sociedade civil em determinado momento. No segundo estágio da hegemonia de Gramsci (2007) podemos citar o momento atual vivido pelo Brasil em sua recente turbulência política. Assim, com instituições em crise moral e uma elite dominante que não aceitou a contra hegemonia de lideranças de esquerda, articulou o afastamento de um partido contra hegemônico. Mas, por questões de governança, esse grupo forma outro governo de coalizão, e os mesmos problemas do Estado brasileiro continuaram e continuam à margem das instituições, sendo a coerção política feita pelo próprio Estado a forma de legitimar um governo provisório como é o governo Michel Temer. A lógica para isso é que os agentes institucionais não têm os mesmos interesses dos agentes não institucionais.

Também, ao afirmar que o “campo político é, como qualquer outro campo social, um espaço de exclusões” (MIGUEL, 2008, p.152), o autor nos remete a Bourdieu (2015) para pensarmos que dependendo do *habitus* e do campo, o poder do Estado subitamente remete à pergunta: quem governa? Quem representa quem? Os diferentes campos distribuem-se em “as taxas de câmbio dos diferentes tipos de capital [que] afetaram o funcionamento do campo do poder” (BOURDIEU, 2015, p.379, tradução nossa). As estratégias de dominação social e de reprodução da elite dirigente forjam formas de perpetuação no poder.

Esse molde de grupos específicos de interesse chancela o poder econômico em sua fluidez internacional, os quais doutrinam ou excluem seus representados. Repensar o Estado é repensar partidos políticos e daí as demais instituições. Ao buscar saída da dependência estrutural – em que o Estado depende do poder econômico e o poder econômico do Estado – e como há o agir do Estado no sentido de manter grupos econômicos, torna-se necessário atender, minimamente, os interesses da sociedade.

Mas, se o Estado através de governos é o único capaz de agir e gerenciar os negócios de uma elite econômica e tem de manter e preservar a ordem na classe trabalhadora, como evitar o conflito entre Estado e poder econômico e também entre representantes [políticos profissionais] e representados [sociedade civil]? Como as

ações entre poder econômico e poder político podem ser abertas sem causar conflitos políticos e sem causar desgastes em instituições e políticos profissionais?

Se o conflito existe na democracia representativa é porque não é possível separar Estado e poder econômico. Do mesmo modo, a política de dependência estatal está sobremaneira posta para o cientista político alemão Claus Offe (1984) que apresentou um modelo que enfatizava a dependência estrutural do Estado capitalista em relação aos investidores privados, “impondo aos gestores governamentais constrangimentos objetivos, independentes de suas vontades, preferências ou plataformas políticas” (MIGUEL, 2014a, p.149).

A dicotomia entre poder econômico, sociedade e legitimidade que o Estado tem nos dois campos [econômico e social] formam grupos de interesses específicos que comandam eventos mundiais formando uma grande rede [ou agrupam a sociedade em rede como diz Manuel Castells (1999)], tecendo armadilhas e dependências no sistema democrático brasileiro. Assim, o político profissional gira em torno de grupos de interesse que patrocinam a sua eleição e reeleição, as crises econômicas ditam rearranjos econômicos no Estado. Com isso, a hegemonia se dá em todos os campos e sentidos. Está posta em sindicatos, universidades, instituições públicas, em todos os lugares.

Ainda em relação à representação é preciso chamar atenção para o fato de partidos políticos serem compostos por políticos profissionais, que também buscam produzir determinadas imagens públicas para lidar com a concorrência interna ao partido e ao sistema eleitoral enquanto representante de interesses. Nesse sentido, os estudos da Escola de Michigan, formulada por Angus Campbell, privilegia o aspecto psicológico do eleitor. Logo, o modelo de Michigan destaca:

Como a opinião das pessoas sobre os partidos, candidatos e assuntos públicos influencia a decisão do voto, criou uma nova perspectiva de análise para o comportamento eleitoral. Dentro desta perspectiva três variáveis são importantes para predizer o voto dos eleitores: a identidade partidária, suas opiniões sobre assuntos políticos e a imagem dos candidatos. A identidade partidária tem um valor chave nesse esquema: é um elo relativamente estável do eleitor com o mundo da política e tende a condensar, num formato simbólico, rarefeito, as inclinações do eleitor, e suas percepções sobre a política. Esta identidade incorpora um fator psicológico, não completamente racional, que se forja ao longo do tempo, na interação do eleitor com a política (BALBACHEVSKY e HOLZHAKER, 2004, p.243).

O modelo destaca que a opinião do sujeito é importante, mas para esse estudo duas variáveis investigadas chamam atenção: a imagem do partido político e a imagem do candidato, pois se relacionam de forma direta com a relação entre representação política e opinião pública demonstrando a importância do clima de opinião para percepção do eleitorado e a definição de sua preferência. É o representado que “elege, é o que atua ou se inibe antes as opções que se apresentam” (JUSTEL, 1995, p.24). Assim, o determinismo é potencializado pelo aspecto psicológico do desenvolvimento social.

1.6. O ocultamento de opinião ou a maioria se transforma em minoria

Ao nos referirmos sobre ocultamento de opinião é sensato retomarmos os conceitos abordados sobre mídia e política. Esses conceitos sobre presidencialismo de coalizão, representação política e Espiral do Silêncio convergem para a comunicação política que, dentre outros fatores, une opinião pública e seus pontos de mutação com a dos eleitores.

Nesse contexto, trazemos o conceito de comunicação em sua relação direta com a política nas palavras de Rubim:

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 quando a política já se realizou em sua inteireza e plenitude [...] Os acontecimentos para realizar sua dimensão política deve 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 (1994, p.48 e 50).

Assim, a Comunicação Social já trabalha com uma subárea que é a comunicação política. Para Matos (1994) os estudos versam sobre a influência da propaganda, capacidade da mídia de atomizar concordâncias e dirimir discordâncias, e a formação da opinião, esta última, foco deste estudo. Rubim e Azevedo (1998) apontam subcampos que configuram a agenda de comunicação política:

1) comportamento eleitoral e mídias [com impacto no comportamento eleitoral]; [...] 2) Discursos políticos mediatizados; [...] 3) Estudos produtivos da mídia [produção de conteúdo em mídias impressa, eletrônica e digital]; [...] 4) Ética, política e mídia; [...] 5) Mídia e reconfiguração do espaço público: [dimensão da mídia no espaço público]; [...] 6) Sociabilidade, mídia

e política: [tensões e impasses, características da mídia e política]; [...] 7) Políticas públicas de comunicação: [...] regulamentação [...] do mercado nacional ou regional de comunicação (RUBIM e AZEVEDO, 1998, 201).

Identificamo-nos com o ponto 6, isto é, a sociabilidade, mídia e política, a qual busca compreender a categorização da política e da comunicação através da formação de opinião.

Com efeito, fatos emblemáticos da política nacional envolvendo o Poder Executivo podem ampliar ou retrain a participação de parlamentares nas ações que vinculem seus nomes ao chefe do Executivo de acordo com a aprovação ou desaprovação das pesquisas de opinião pública. Esses fatos, nos contextos de mídia e política, e de grupos de pressão ou de interesse, dão o mote para entendermos a aplicabilidade da teoria da Espiral do Silêncio. Isto é, considerar a influência de grupos externos ao meio parlamentar. E mais, premeditar mensagens que carregam em si valores que fazem com que a coalizão de defesa de um governo se fragmente. Esse fator que potencializa a fragmentação é percebido pela opinião pública através do clima de opinião político e dependendo da agenda ou do fato emblemático tratado na mídia, afastam partidos e formadores de opinião. E, como os representantes vivem da imagem e do que aparentam ser, podem transforma-se em minoria. Esses efeitos, segundo a teoria da Espiral do Silêncio, podem ser de médio e longo prazos.

Além da *agenda setting* [que identifica os principais temas inseridos na grande mídia]; também há a apropriação do efeito do distanciamento da população mais carente de uma informação de qualidade. Da mesma forma, há a padronização da informação [a população passa a consumir como sua a visão de mundo oferecida pela mídia de massa]; e assim revela-se a Espiral do Silêncio [que pressupõe uma estruturação do que pensar sobre as imagens da realidade].

As quatro subáreas acima dos efeitos da comunicação midiática (Kunczik, 1997) formam o escopo da comunicação política. Por isso, a Espiral do Silêncio, ao privilegiar a opinião pública, destaca também o ocultamento de opinião, que podemos entender como uma estratégia utilizada não para proteger a coalizão de defesa, mas como forma de apresentar o rompimento de acordos coletivos de aliança. Nesse contexto, o ocultamento de opinião parlamentar é pressionado não só por grupos de interesse, mas pela avaliação da opinião pública. Por sua vez, a

opinião pública é induzida pelos meios de comunicação a como se manifestar e a como reproduzir os fatos expostos pela própria mídia. De acordo com a ocasião, as manifestações públicas são silenciadas pelos representantes.

Dessa forma, considerando a teoria da Espiral do Silêncio e, conseqüentemente, a comunicação política, compreende-se que:

esta influência [da mídia], ao contrário do que se dissera nas últimas décadas, não se limitava apenas ao sobre o que pensar ou opinar, como afirmava a hipótese de agenda, mas também atingiria o que “pensar ou dizer” sobre informações e fatos de interesse social (HOHLFELDT, MARTINO e FRANÇA, p.222, 2001).

No que tange à mídia, é pertinente atentarmos para o conceito de “ignorância pluralística”¹⁷ utilizado por Rimmer e Howard (1990), o qual define que o uso massivo da mídia não garante uma maior percepção do “clima de opinião”¹⁸ por parte da sociedade civil. Sendo assim, a mídia possibilita maior percepção quanto a sua inclusão ou exclusão do grupo da maioria ou da minoria de opinião em relação ao assunto em pauta. Desse modo, verificou-se uma função inversa. A pertinência da temática para as bases teóricas da Ciência Política faz prévia interlocução muito mais poderosa da colocação de opinião do que o uso da mídia em si.

Para Antonio Hohlfeldt, segundo a hipótese da teoria da Espiral do Silêncio

a dúvida sobre a capacidade de julgamento que o indivíduo tem sobre si mesmo funciona como componente aliado ao medo que torna as pessoas vulneráveis à opinião das demais, especialmente no caso de pertencimento a grupos sociais que podem punir aquele que discorda por ele ir além da linha autorizada (HOHLFELDT, MARTINO e FRANÇA, p.229, 2001).

Além disso, os estudos de Solomon Asch (HOHLFELDT, MARTINO e FRANÇA, 2001) também comprovaram posteriormente que o pensamento dos indivíduos tende a adaptar-se ao pensamento da maioria. Assim, ao perceberem ou imaginarem o clima de opinião sobre certos temas, num primeiro momento elas tendem a se calar e, depois, a adaptarem, mesmo que apenas retoricamente, ‘suas’ opiniões ao referido clima de opinião, ou ao que elas imaginam ser o pensamento da maioria (MOURA, 2002).

¹⁷ Cf. p.31 (Kunczik, 1997).

¹⁸ Termo utilizado por Elisabeth Noelle-Neumann em sua teoria da Espiral do Silêncio para perceber o grau de interesse da opinião pública e comprometimento sobre determinado tema na sociedade.

Este silêncio diz respeito à percepção do indivíduo sobre a sociedade, mas é preciso salientar que os agentes políticos ou políticos profissionais também percebem a opinião pública e a mídia, sendo que estes agentes concentram em suas mãos, como já foi citado anteriormente, veículos de comunicação que divulgam opiniões nem sempre livres, e, por vezes, parciais e tendenciosas. Nesse sentido, apontamos a influência direta da arena política na opinião dos indivíduos.

De tal modo, que a concentração de mídia traz poder político e o poder político aproxima a concentração de mídia, em um poder que se sustenta por retroalimentação. A agenda política, por ora refletida apenas no seu aspecto de poder e de medição entre forças, agora está além da *agenda setting*, qualificando o seu caminho e personalizando o seu sistema complexo de informar, mas determinando por meios tradicionais de comunicação, o que pensar sobre o tema proposto na agenda.

Assim, a política concentra sua força de maneira expansiva. Nesse sentido a ex-presidente Dilma Vana Rousseff expõe assunto que une política e representação política, tema recorrente nos meios de comunicação que fazem cobertura política:

O Fernando Henrique fazia a maioria simples com três partidos, maioria de dois terços com quatro. O Lula fazia maioria simples com oito partidos, maioria de dois terços com onze e assim mesmo, às vezes, não era bem onze, né? Os partidos aqui no Brasil têm aspectos regionais e aspectos de feudos, de oligarquias regionais e tudo. Eu fiz maioria com catorze e maioria de dois terços com vinte. A fragmentação partidária no Brasil é algo crescente. É impossível ter 35, 37 partidos. Agora vamos analisar representação parlamentar: todas as transformações que ocorrem no Brasil se dão por via das eleições presidenciais. Vocês lembram que no golpe, quando impedem o João Goulart de assumir a presidência depois da renúncia de Jânio Quadros, eles implantam o parlamentarismo. Por quê? [...] Esse processo é real, é ele que leva à complicação das coalizões [...] (Fragmento de entrevista concedida pela ex-presidente Dilma Rousseff à Revista Caros Amigos, n.233, p.17, Ago. 2016).

Desse modo, essa complexa relação que envolve essas agendas governamentais e agendas políticas, são impostas por uma elite que, no caso do Poder Legislativo, remontam a aspectos culturais e históricos da política brasileira.

Para Sartori (2017), quando o sujeito fica exposto à propaganda dominante [que abarca todo um público-alvo], tudo o que é falso faz tudo parecer verdade. Para explicar esse argumento, aproximamos a concepção de Sartori entre opinião pública e democracia eleitoral transpondo esses dois fatores para a “dimensão horizontal da

política” (2017, p.100). Nesta hierarquia, está quem comanda e quem é comandado, em uma “democracia vertical [que é], portanto, a democracia como sistema de governo¹⁹” (2017, p.100).

1.7. Considerações

Nesse capítulo apresentamos os postulados da teoria da Espiral do Silêncio, destacando os conceitos de opinião pública e clima de opinião para observarmos como a mídia e a política se inter-relaciona e como dialoga com o sistema social, econômico e político brasileiro através da comunicação política. Também atentamos para o sistema de governo presidencialista, ao presidencialismo de coalizão brasileiro, destacando as relações da opinião pública para realização de acordos, consensos ou divergências. Da mesma forma, nos voltamos para representação política em sua vinculação com os conceitos sobre grupos de interesses e grupos de pressão, ou seja, como as bancadas podem ser caracterizadas como grupos de interesses e partidos e coalizões podem ser identificados como grupos de pressão, agindo e reagindo diante de climas de opiniões diversos. Apresentamos assim os conceitos de grupos de interesse e grupos de pressão, dialogando como bancadas legislativas e partidos políticos podem se apresentar no tecido social, formando o escopo de nosso objeto de pesquisa: a aproximação da prática do presidencialismo de coalizão e a teoria da Espiral do Silêncio. Aprofundamos então as ações conceituais do nosso problema de pesquisa que é apresentar as disputas de poder nas esferas Legislativa e Executiva, bem como se as práticas políticas se aproximam da teoria da Espiral do Silêncio, fundamentando sobre o tema comunicação política, articulando esses conceitos com os conceitos de influência, a saber: grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby* político. Para tanto, atentamos para o capítulo 2 que versa sobre a metodologia e fundamentação teórica adotada neste estudo e de como elaboramos a estrutura de nosso trabalho.

¹⁹ Para Sartori, democracia horizontal só é vista a partir do não-comando, ou seja, da anarquia, que não existe como sistema político (2017).

2. Metodologia e Fundamentação Teórica

A Espiral do Silêncio parte de várias pesquisas iniciadas em 1952 com variantes significativas que serão esboçadas com mais profundidade no decorrer do processo de pesquisa, a atenção voltou-se para a nossa realidade política. De maneira direta, a pergunta da pesquisa de Noelle-Neumann (2016) aplicada pelo Instituto Allensbach na Alemanha diz: “De modo geral, que qualidades positivas você diria serem as dos alemães?” (HOHLFELDT, MARTINO e FRANÇA, 2001, p.221). Esse questionamento refletiu em nossa escolha no caso brasileiro, pois o clima de opinião, no caso do presente trabalho, apoia-se nas pesquisas de aprovação e desaprovação dos mandatos Lula e Dilma. Não como questionamento, mas com o fim específico de demonstrar que existe a teoria da Espiral do Silêncio nos mandatos Lula e Dilma (2003-2016). O que permitiu a definição do período investigado que corresponde aos mandatos Lula 1 e 2 e Dilma 1 e 2, respectivamente, 35º e 36ª presidentes. Neste sentido, para reforçar a nossa hipótese geral recorreremos às contribuições teóricas de Antonio Hohlfeldt, o qual destaca que “uma hipótese, ao contrário, é um sistema aberto, sempre inacabado, adverso ao conceito de erro característico de uma teoria” (2001, p.189).

Sobre a aferição da opinião, Barros Filho (1995) nos apresenta uma cronologia, pois destaca em sua análise as diversas adaptações ao conceito de opinião, desde o tempo de Platão (dóxa), passando por Rousseau (opinião pública) e Habermas (opinião subjetiva, a comprovar a verdade; e de reputação, mutante e questionável). Estes diagnósticos e abordagens que estão imersos no conceito de opinião nos faz perceber que os apontamentos do autor são de extrema relevância na construção de um sistema-metodológico para elucidação da pesquisa, pois nos permite conectar estas abordagens com as contribuições de Pierre Bourdieu (2013).

A metodologia de pesquisa se vincula à abordagem qualitativa com revisão bibliográfica teórico-analítica. A pesquisa utiliza, também, dados secundários, obtendo informações disponíveis em vários bancos e relatórios de pesquisas, como: Banco de Dados Legislativo do CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP/NECI USP; Radiografia do Novo Congresso Nacional. Banco de Dados do DIAP, 2002, 2006, 2010 e 2014; Relatórios: “Os Cabeças do Congresso Nacional” – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar–DIAP

2003, 2007, 2011 e 2015; Pesquisas de aprovação dos governos Lula e Dilma (2003-2016) do CEBRAP e Instituto Datafolha de pesquisas; Pesquisa Ibope 2016 sobre os veículos impressos de maior circulação nacional; Secretaria Geral da Mesa – Câmara dos Deputados, 2018. No que tange ao Poder Executivo observamos os dados dos relatórios da radiografia do Congresso Nacional (2003-2007; 2007-2011; 2011-2015; 2015-2019)²⁰.

A análise qualitativa dos dados é pontual e corrobora empiricamente para a aplicação da teoria da Espiral do Silêncio. Nesse sentido, a pesquisa se atém a fatos emblemáticos selecionados pelos autores e “tende a exemplificar os aspectos dinâmicos, subjetivos e individuais da experiência humana [...] no contexto daqueles que estão interagindo com o fenômeno a ser estudado” (POLIT, BECKER E HUNGLER, 2004, p. 201).

Ponto central para análise, utilizamos as imagens das capas nas revistas *Veja*, *Isto É*, formando o escopo de exemplos de veículos de informação no Brasil. O recorte para veículo impresso obteve preferência por trabalharmos com imagens como símbolos que traduzem o pensamento do veículo e de grupos de interesses, bem como são as revistas de maior circulação no Brasil de acordo com pesquisas realizadas pela Secretaria-Geral da Presidência da República²¹ (SECOM, 2014, 2015 e 2106). E, de acordo com a pesquisa de realizada por Novelli (2010), revistas são utilizadas pelos formadores de opinião da Câmara dos Deputados e, conseqüentemente, por políticos que detêm mandato eletivo. Sendo assim, os veículos selecionados que apresentamos, *Veja* e *Isto É*, estão destacados em

²⁰ Cf. **Legislatura 2003-2007**, disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/266-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2003-2007-outubro-de-2002>> Acesso em: 18 Ago. 2017. **Legislatura 2007-2011**, disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/267-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2007-2011-novembro-de-2006>> Acesso em: 18 Ago. 2017. **Legislatura 2011-2015**, disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/355-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2011-2015-dezembro-de-2010>> Acesso em: 18 Ago. 2017.

Legislatura 2015-2019, disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/2883-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2015-2019-dezembro-de-2014>> Acesso em: 19 Ago. 2017.

²¹ Cf. **Consultar pesquisa brasileira de mídia. Ano 2014**, disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/livro-pesquisa-brasileira-de-midia_internet-pdf/view> Acesso em 10 Mai. 2018. **Ano 2015**, disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf/view>> Acesso em: 10 Mai. 2018. **Ano 2016**, disponível em: <http://www.pesquisademidia.gov.br/files/E-Book_PBM_2016.pdf> Acesso em: 10 Mai. 2018.

primeiro e segundo lugar, respectivamente, como os veículos “mais preferidos pelos parlamentares” (NOVELLI, 2010, p.149 e 150).

Deste modo, focamos em onze das principais forças de coalizões que atuam na Câmara Federal, bancadas informais, definidas pelos dados do DIAP (2002, 2006, 2010, 2014) e agência A Pública (2016). A saber, a bancada ruralista ou agropecuária, 207 deputados federais, a evangélica (196), a empresarial (208), a das empreiteiras e construtoras (226), dos parentes (238), mineração (24), da bola (14), da bala (35), dos direitos humanos (24) e da saúde (21). E acrescentamos a 12ª bancada, a bancada da mídia (68) que também tem influência na Câmara dos Deputados.

A análise documental utiliza a metodologia de Bauer e Gaskell (2014) sobre o uso de imagem como método de pesquisa qualitativa. Nos enfoques dos autores são destacadas três razões:

A primeira, é que a imagem, com ou sem acompanhamento de som oferece um registro restrito, mas poderoso das ações temporais e dos acontecimentos reais – concretos, materiais [...]. A segunda razão é que embora a pesquisa social esteja tipicamente a serviço de complexas questões teóricas e abstratas, ela pode empregar, como dados primários, informação visual que não necessita ser nem em forma de palavras escritas [...] A terceira razão é que o mundo em que vivemos é crescentemente influenciado pelos meios de comunicação, cujos resultados, muitas vezes, dependem de elementos visuais. Conseqüentemente, “o visual” e “a mídia” desempenham papéis importantes na vida social, política e econômica. Eles se tornaram “fatos sociais”, no sentido de Durkeim (BAUER & GASKELL, 2014, p.137 e 138).

Assim, com a seleção primária de imagens emblemáticas, a motivação da pesquisa teve em seu desafio perceber o clima de opinião que surge nos assuntos de comunicação política nacional que envolve o Poder Executivo, mais especificamente, na dimensão e na potência que a opinião pública pode conferir ao poder político e à governabilidade. Para isso, a síntese iconográfica de fatos emblemáticos dos governos Lula e Dilma veiculadas entre 2003 e 2016 são utilizadas como exemplos. Também fatos de 2002 contextualizam o período pré-eleitoral. Os fatos selecionados pelos autores partem de quatro pontos emblemáticos da comunicação política utilizadas nas capas das revistas Veja e Isto É. Assim, fizemos a junção de nove fatos emblemáticos em quatro eixos como segue:

1) A análise da imagem do caso Mensalão (2005) e o caso Petrolão (2014) e o clima de opinião em paralelismo político na síntese iconográfica das capas nas revistas *Veja* e *Isto É* sob a ótica da Espiral do Silêncio;

2) A imagem do caso Lehman Brothers (2008) e as jornadas de junho de 2013 e o clima de opinião em paralelismo político na síntese iconográfica nas capas das revistas *Veja* e *Isto É* sob a ótica da Espiral do Silêncio;

3) Dois momentos emblemáticos: a análise das imagens das eleições 2002 e 2014 e das imagens do pedido de afastamento de Lula (2005) e do pedido de afastamento de Dilma (2015), e o clima de opinião em paralelismo político na síntese iconográfica das capas nas revistas *Veja* e *Isto É* sob a ótica da Espiral do Silêncio;

4) O clima de opinião: a imagem do PT (2003-2016) em momentos emblemáticos e o clima de opinião em paralelismo político na síntese iconográfica das revistas *Veja* e *Isto É* sob a ótica da Espiral do silêncio.

Para isso, observamos por uma análise pontual, não-longitudinal, os anos compreendidos entre 2003 a 2016 dos mandatos do PT no Poder Executivo por uma análise de conteúdo no mundo dos valores simbólicos. Esses fatos emblemáticos são casos que apresentamos para verificar a existência da Espiral do Silêncio nos mandatos do PT, buscando compreender o viés do comportamento social do sujeito com sua identidade subjetiva e a influência desta no prestígio político do PT através das pesquisas de aprovação de governo elaboradas pelo instituto Datafolha²² entre 2003 e 2016.

Dessa forma, pelo viés da análise de conteúdo, destacamos a natureza qualitativa do nosso trabalho e a utilização de imagens para avaliação ou representação e assim reagir para formar opinião. A análise explicativa é utilizada, para referir-se a pressupostos de crise moral, crise política e crise de representação. Com a mostra de temas polêmicos buscamos perceber a produção de comportamentos que influenciam o clima de opinião e a opinião pública, incidindo resultados eleitorais, em ações de aprovação ou rejeição de governos, de simpatias partidárias ou de silenciamento social, no caso, a experiência do isolamento.

²² Cf. **Pesquisa governo Lula**, disponível em:

<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_20122010.pdf> Acesso em Out. 2017.

Pesquisa governo Dilma, disponível em:

<<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/04/11/avaliacao-presidente-dilma.pdf>> Acesso em Out. 2017.

2.1. Considerações

Neste capítulo destacamos a metodologia qualitativa e o método teórico-analítico pertinente para a pesquisa de análise de conteúdo de imagem. Esse método nos parece ser o mais adequado no que tange mídia e política, mais especificamente, conhecer e aplicar os diversos conceitos utilizados na pesquisa. Assim apresentamos no capítulo 1 os conceitos de presidencialismo de coalizão, representação política e a teoria da Espiral do Silêncio com o conceito de clima de opinião para delimitarmos fatos emblemáticos previamente selecionados como exemplos e que se apresentam propositalmente inter-relacionados. O veículo mídia impressa foi escolhido tendo em vista que é formadora de opinião, atinge tanto o público de representantes quanto de representados. Este último público, em perspectiva de crescimento, atingindo um público-alvo específico, formador de opinião e de classe média, média-alta e alta, mesmo sendo um público seletivo e altamente reduzido de acordo com as pesquisas de mídia brasileira (2014, 2015 e 2016). Para conhecimento, apresentamos que de 2014 a 2016 a mídia impressa no Brasil apresentou um índice de crescimento de leitores que leem uma vez por semana revistas impressas. De 7% em 2014, para 11% em 2015, oscilando para 9,5% em 2016 (SECOM, 2014, 2015 e 2016). Na pesquisa são consideradas todas as revistas que circulam no país e apresentam uma visão geral do segmento veículo impresso.

Com esse espaço delimitado também utilizamos os dados da pesquisa do Instituto Datafolha (2006; 2010) com os índices medianos de aprovação e desaprovação dos governos Lula 1 e 2 e Dilma 1 e 2 para observar a variação destes índices com o clima de opinião da teoria da Espiral do Silêncio em correlação com as coalizões partidárias à época. Esse exemplo empírico está esboçado no capítulo 4. A síntese iconográfica refere-se ao efeito da imagem frente ao público. No nosso escopo, estamos recortando a potencialização da informação como denúncia como fator motivador de pré-julgamento. Assim, a ótica que versa este estudo tem como principal destaque, para elucidar a influência da imagem e do clima de opinião na aprovação dos governos, o julgamento da mídia e a sua consequência nos índices de aprovação e desaprovação perante a opinião pública.

Deste modo, cabe no capítulo 3 refletirmos sobre quem está e detém o poder, identificar os grupos de pressão e grupos de interesse, as suas formas de

atuação e como se inter-relacionam e após, no capítulo 4, com a apropriação de conceitos e fatos recortados, analisarmos as imagens selecionadas, bem como os governos petistas sob a ótica da comunicação de massa.

3. Quem é quem no governo de coalizão?

A coalizão de governo é um processo que se inicia antes da eleição. Para governar em um sistema presidencialista de coalizão e garantir que a agenda do Executivo e os processos decisórios tenham agenda garantida na pauta do Poder Legislativo, a articulação do mandatário tem de estar vinculada à articulação política. Esse processo é indiscutível para um desenvolvimento satisfatório entre os poderes. Mas, é possível manter a governabilidade em um país que possui aproximadamente 23 mil cargos de confiança²³ distribuídos entre aliados na administração federal para garantir a agenda de governo?

Dessa forma, para entendermos a magnitude desse fator, observamos que a forma de Estado federado permite forte centralização e controle de recursos por parte do Poder Executivo. Assim, o poder de execução é exercido pelos partidos que obtêm os cargos de maior visibilidade para sua própria reprodução (MENEGUELLO, 1998 e LOPEZ, 2015). As redes de confiança e a inter-relação destas com outros poderes faz com que o Executivo, por necessidade de alianças no Legislativo, faça a cooptação de parlamentares eleitos na Câmara dos Deputados. Essa possibilidade permitida no sistema político brasileiro faz com que a Câmara perca qualidade nos seus quadros, uma vez que este grupo seletivo de representantes deixa o cargo vago no Legislativo para assumir cargo de confiança no Executivo (LOPEZ, 2015). Para o Executivo, a relevância está em que o presidente tem a possibilidade de garantir a governança através de arranjos partidários para a base governista.

Para o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso há um sistema que precisa ser revisto em sua forma de representar:

Temos um sistema representativo cuja "representação", quando chega a se organizar é pós-eleições [...] A seleção se dá porque determinado setor identifica em certo parlamentar ou grupo de parlamentares afinidade com seus interesses ou, na via inversa, os próprios parlamentares tratam de se aproximar de grupos de interesse na sociedade [...] Refiro-me a essa forma estranha de "representação" pós-voto [...] Chamo a atenção para outro aspecto, o do jogo político entre o Legislativo e o Executivo. Ele se torna muito mais volátil nesse tipo de representação parlamentar do que nas situações nas quais os partidos têm maior tradição e capacidade de controlar o comportamento dos sistemas parlamentaristas de governo [...] É por isso que o relacionamento "institucional" entre o Presidente, ou o Executivo, e os partidos funciona precariamente.

²³ Fonte: Lopez (2015).

É pela mesma razão que a negociação política, ainda que legítima, aparece aos olhos do público como uma negociação "de balcão": ela se dá quase individualmente ou, no caso das "frentes parlamentares", juntando deputados que podem ir, por exemplo, do PT ao PP [...] Os próprios líderes partidários tornam-se cada vez mais partes de uma cadeia de transmissão das demandas individuais dos parlamentares ao Executivo do que guias políticos de seus liderados. Muitas análises incorrem em simplificações ao tomar as legendas por partidos e considerá-los, em bloco, "de esquerda" ou "de direita" ou até como "governistas" e "oposicionistas": como qualificar em bloco, se os "partidos" são fragmentados? (CARDOSO, 2006, p.243).

A análise do ex-presidente é direta. E deixa claro que os grupos de interesse agem como forças que procuram parlamentares que concordem em defender seus interesses e oferecem benefícios pessoais – seja em prestígio político ou em grau econômico – que fique claro, em âmbito de prestígio ao sujeito político, de capital político para o indivíduo, até o momento, sem a participação do partido. Mas como é possível desqualificar os blocos formados no Legislativo se é através das comissões que as proposições tomam força e legitimam a agenda do Executivo? Assim, a lógica das coligações de partidos pode ser diversa, com propósitos que sob a ótica da “opinião pública as coalizões nas eleições proporcionais seriam mais uma evidência da inconsistência programática dos partidos brasileiros” (RODRIGUES, 2002, p.39). De fato, o que se evidencia é que há uma divisão no momento eleitoral. A primeira, no momento pré-eleitoral, a segunda, no pós-eleitoral. Esse rearranjo ou reconfiguração é parte integrante do Poder Executivo. E as coalizões são fatores já pré-determinados no sistema presidencialista brasileiro.

O modelo de coalizão, ao permitir [ou impor] essa independência entre Legislativo e Executivo, cria fatos que podem ser emblemáticos, tanto para o sistema democrático quanto para o sistema eleitoral vigente. A distância entre partidos, representantes, representados e instituições pode surtir efeitos diversos, isto é, a influência político-partidária para que o chefe do Executivo nomeie representante com influência decisória depende da “relação entre técnica e política” (LOPEZ, 2015, p.111). Ou seja, se as características para exercer cargos de confiança no Executivo forem de conhecimento técnico, o presidente pode vir a garantir governabilidade e legitimar a convergência política com seus pares e com a opinião pública através da competência do ocupante do cargo. Mas, caso esse grau de congruência multipartidária se dê por um viés político, o chefe do Executivo pode sofrer desgastes dentro do seu partido para manter a base aliada, dependendo da falta de identidade ideológica. Em tempo, um estudo de Lameirão (2012) concluiu

que a profissionalização do serviço público tem aumentado a partir de 1970 com a institucionalização de atos legais como forma de garantir a nomeação em cargos de confiança de burocratas políticos ou funcionários públicos que tenham afinidade com a pasta. Como afirma Lopez “de forma geral, o peso da consideração política se amplia em função da hierarquia do cargo. No limite, ela é exclusivamente política, como é o caso das escolhas para o cargo de ministro” (2015, p.112). O risco, de acordo com Lopez (2015), é a elaboração de políticas intraministerial, modificadas de acordo com o pensamento partidário que ocupa a pasta e, por vezes, afastadas do conteúdo programático do chefe do Executivo. E tanto importante quanto os cargos de confiança da administração pública federal (DAS) são as nomeações de secretários-executivos (SEs) em coalizões majoritárias. Os SEs – que podem ser do tipo “fiscal, de compartilhamento político [mesmo partido do presidente] e técnico” – têm poderes de elaboração de políticas públicas e ampla utilização de recursos da União e são os segundos escalões em hierarquia no governo Federal. Assim, com a responsabilidade de “tocar a máquina ministerial” (LOPEZ, 2015, p.151 e 139) são gestores que possuem a confiança do chefe do Executivo e trabalham como protetores do projeto acordado na coalizão.

Do mesmo modo, dependendo de como aconteçam nomeações, as coalizões majoritárias delegam poderes que podem ser benéficos para o programa presidencial, absorvendo o conhecimento do parlamentar em sua área específica ou, ao contrário, carecer de eficiência para a administração central e ser percebida a posteriori para a correção de rumo. Dessa maneira, Müller, Bergman e Strom (2010) afirmam que acordos políticos de coalizão são contratos incompletos, portanto, não podem ser postos à mesa de maneira imperativa. Em tempo, lembrando Santos (1986), é preciso consenso para evitar uma paralisia decisória. Portanto, a destreza do presidente está na estratégia de delegação de poderes.

Nesse aspecto, um apontamento para controlar a delegação de cargos de confiança é “evitar que os cargos dos ministérios sejam controlados de forma vertical por apenas um partido, nomeando quadros do partido do presidente ou de outros partidos” (LOPEZ, 2015, p.78) como estratégia de garantir as políticas públicas do governo central. O autor reforça que as coalizões geralmente são formadas após eleições, logo não garante um acordo totalmente fechado com a pauta do Executivo. Para monitorar a intracoalizão, Lopez (2015) aponta três caminhos: 1) o monitoramento feito pelo próprio Poder Executivo com SEs; 2) um acordo mútuo

entre mais de um partido parceiro na coalizão, evitando assim a tomada de decisão unilateral; e 3) o monitoramento das comissões legislativas ou bancadas, em um controle cruzado de demandas para minimizar as assimetrias de poder entre os próprios partidos da coalizão, bem como entre os poderes Legislativo e Executivo. Deste modo, de acordo com Figueiredo (2007), o presidente detém maior grau de tomada de decisão para flexibilizar a ação dos partidos da coalizão, independente do regime político que se apresente [parlamentarismo ou presidencialismo]. O grau de comando do chefe do Executivo tem em consideração o tamanho da bancada do partido na Câmara dos Deputados e as preferências de políticas públicas em simetria com as preferências do chefe do Executivo. O que pode facilitar a coalizão da maioria é ter uma base mais polarizada, em contraponto, quanto maior a coalizão, maior o trabalho da presidência em abrir consenso nas decisões. Lopez (2015) aponta uma saída: concordando com Rennó e Gaylord (2012), afirma que uma estratégia do Executivo é referendar projetos por diversos ministros [de diversos partidos da coalizão] antes de encaminhá-los para a Câmara dos Deputados.

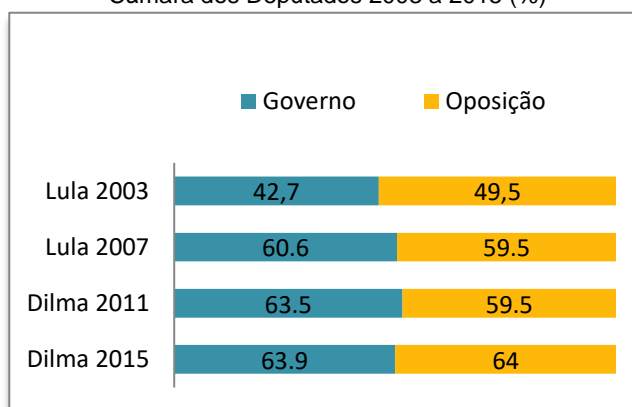
Dessa forma, para o autor, quanto maior a diferença ideológica da coalizão, menor a probabilidade de distribuição de pastas prioritárias para partidos afastados ideologicamente. Deste modo, dentre as coligações consistentes²⁴ e inconsistentes emergem as coligações “mais ou menos consistentes (partidos de centro com partidos de direita e esquerda)” (SCHIMITT, 1998, p.107). André Singer (1999), em um trabalho sobre comportamento eleitoral, apontou que mesmo 60% do eleitorado não compreendendo os termos esquerda/direita, concluiu que a identificação ideológica é importante e define o voto. Além disso, parte do eleitorado estaria atento a mudanças de partido, deixando de votar no parlamentar que tende ao isolamento. Contudo, como destaca Monedero (2002), geralmente os eleitos não representam os interesses dos seus eleitores e a única forma de ação se realiza através de eleições. Por essa forma, o controle dos representantes seria frágil por parte da sociedade civil. Mas os partidos, mesmo com “frágeis estruturas organizatórias e [...] falta de coesão ideológica” (AMES, 1994, p.16) tendem a captar eleitores que tendem, por sua vez, a seguir a um determinado partido ou uma ideologia geral. A pesquisa, elaborada por Ames, sugere que a estrutura partidária

²⁴ “Que se realizam no interior do mesmo bloco ideológico” (RODRIGUES, 2002, p.40).

poderia ser mais convincente e que o apelo da presença local do partido no ambiente eleitoral é importante para o eleitor. Já Figueiredo e Limongi (1995, 1999) concluíram que a disciplina partidária é seguida por partidos com posicionamento forte e consistentemente programático. Na pesquisa, os autores classificam partidos de esquerda, centro e direita. Para os autores, o PT se enquadra dentre os mais obedientes partidos de esquerda. E, disciplinado, vota com a maioria da bancada. E, como um partido com obediência partidária, efetiva uma dinâmica de coalizão com outros de conteúdo programático e ideológico diverso?

Nesse contexto, o PT para chegar ao poder fez escolhas. E dentre outras, está a de dividir espaços com outras agremiações partidárias, partidos com conteúdos programáticos diversos do pensamento político do partido trabalhista. Mas, para formar maioria no Poder Legislativo durante os anos de 2003 a 2016, o PT passou por transformações antes e depois de vencer as eleições do pleito do Executivo Federal. Assim, abriu espaço para aliados e se empenhou com estes para garantir agenda do poder central no parlamento. Isto é, o PT não fugiu a regra de “alocação de verbas do orçamento e a divisão de cargos [...] para o Executivo cimentar uma coalizão majoritária e estável” (LOPEZ, 2015, p.110). Diante do exposto, conforme o gráfico 2, podemos observar que os mandatos do PT, entre 2003 a 2015, mantiveram em seu início um grau de estabilidade em suas coalizões, à exceção de 2003:

Gráfico 2 - Coalizão de defesa e oposição
Câmara dos Deputados 2003 a 2015 (%)



Fonte: Banco de Dados do Legislativo do CEBRAP (2018).

No primeiro mandato do PT, a bancada do governo se apresentou com o menor número de parlamentares na base. Ao todo, o governo contava com 219 parlamentares (42,7%) na base e 254 (49,5%) na oposição. Os partidos da coalizão minoritária governista formavam o bloco PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV. Em 2007, no início da segunda gestão Lula, o governo já formou maioria, sendo os partidos da base formados pelas legendas PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB. Já em 2011, no terceiro mandato do PT e primeiro da gestão Dilma, o bloco governista formou maioria com os partidos PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP. E em 2015, o bloco governista também formou maioria com PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PROS - PSD - PTB (SGM, 2018).

Do período, o que destacamos é que a coalizão da base aumentou no último mandato da ex-presidente Dilma. Isso, em parte, se deve ao registro em 2016 de 32 partidos de um número crescente de agremiações²⁵. Como apontado anteriormente, o aumento de partidos é proporcional à fragmentação partidária, potencializando disputas regionais. Desse modo, esse espaço de busca de poder é parte integrante do presidencialismo de coalizão. E estes arranjos institucionais passam pelo presidente da República com o apoio da Secretaria-Geral da Presidência da República. Essa secretaria passou por variações ao longo de diversas legislaturas, ora ligada à Casa Civil, ora como órgão independente, mas é este o órgão “para tratar de assuntos parlamentares [...] responsável por mediar a relação do governo com o Congresso” (LOPEZ, 2015, p.178). Essas manifestações têm como função garantir a influência partidária e o fortalecimento em suas bases regionais para os pleitos eleitorais. Assim, disputas situadas no campo do Distrito Federal tomam proporções para os estados da federação em diversos cargos federais na disputa de poder. Essa disputa de poder entre partidos por maior igualdade política pode resultar em fragmentação e institucionalização de um clima de opinião ambivalente, ou seja, um clima de opinião que revela governos de coalizões instáveis.

3.1. Coalizões e partidos políticos no Brasil

O Executivo, pós-eleição, precisa de maioria para garantir governabilidade e agenda na Câmara dos Deputados. Desse modo, o sistema eleitoral brasileiro

²⁵ Cf. p.78, Gráfico 3 - Partidos registrados no TSE 2003 a 2016.

convive com um quadro de competição que, por um lado, tem uma baixa legitimidade dos partidos políticos frente ao eleitorado, de outro, apresenta uma relação ambígua entre os poderes Executivo e Legislativo (MELO e CÂMARA, 2012). Essa relação entre instituições e eleitores depende de escolhas normativas e da relação custo-benefício que se apresenta e muda de acordo com o que está posto no jogo político.

Figueiredo e Limongi (2002, 2007) argumentam que os partidos e as relações partidárias têm sido a base entre Executivo e Legislativo. Dessa forma, para os autores, as bases estariam em processo de consolidação. Mas, se divergências estruturais, programáticas e ideológicas são tomadas por interesses que perpassam o grau de convergência e seguem para um campo com siglas que não convergem, é possível sustentar, segundo Melo e Câmara, “a tese de que o sistema encontra-se mais incoerente hoje do que antes é equivocada” (2012, p.73) no sistema partidário?

Soma-se ao debate a perspectiva da migração mundial do progressismo de esquerda para uma convergência de centro (ZUCCO, 2011). A abordagem redesenha o cenário em prol de um sistema que vai além do conhecido esquerda-centro-direita e, atomizando ou fragmentando partidos, políticos profissionais, instituições e eleitores na questão da representação política, deixando a turbulência nítida nas relações políticas, agora, conceituados como oposição e governo, afastando-se de ideologias e indo em direção ao centro (ZUCCO, 2011), principalmente em períodos emblemáticos. Essa competição em ação por um vínculo altamente híbrido sobre as ações políticas distancia o eleitor, afastando a representação de seu princípio maior que é o Estado em ação para agir de fato e de direito.

Para Huntington (1975) o conceito de institucionalização passa por uma estrutura que “quanto mais rígido um sistema, maiores os riscos à sua estabilidade” (MELO e CÂMARA, p.75). Assim, a sociedade política e a sociedade civil não encontram os mesmos planos e isso deixa agentes políticos e políticos profissionais, sociedade civil e instituições em funções paralelas, mas não em série. Essa sequência de divergências e desencontros apresenta-se como bancadas representativas na Câmara dos Deputados; movimentos sociais e ações públicas da sociedade civil não contempladas por essa representação, instituições públicas e privadas, e o Poder Executivo como representante maior do poder do Estado em

conflito de interesses. Não obstante, o conceito de “consolidação estrutural e institucionalização” (MELO e CÂMARA, 2012, p.75) de sistemas partidários propostos por Sartori (1996) bifurcam em um meio que o próprio autor afirma ser preocupante: por um lado, a consolidação estrutural partidária depende de uma mudança de resposta para acompanhar anseios sociais em uma sociedade moderna, e, por outro, remete à Huntington (1975) sobre o conceito de institucionalização de adaptabilidade e rigidez. Assim, os partidos nas novas democracias estariam condenados a não se consolidarem. Na ótica de Mainwaring e Torcal (2005) a institucionalização partidária trabalha com um efeito contínuo, buscando estabilidade e vínculo com a sociedade civil. Tanto a forma unidimensional como a bidimensional partidária são questionáveis, já que “um sistema completamente institucionalizado seria estável e enraizado. Mas o sistema poderia ser também estável e com raízes frágeis; volátil e enraizado ou volátil e desenraizado” (MELO e CÂMARA, 2012, p.76-77).

No caso brasileiro, Melo e Câmara (2012), afirmam ser um sistema mais, ou menos, consolidado. Os votos nos estados e na federação contribuem para essa volatilidade. Essa volatilidade é capitaneada pelas eleições proporcionais nos estados [deputados estaduais e federais] e pelo baixo nível de entendimento do sistema político pelos eleitores. Para Braga e Pimentel Jr., pode-se observar uma divisão “no que concerne à estruturação do voto para presidente, uma divisão do eleitorado em duas principais organizações políticas [PT e PSDB]” (2011, p.273). Os autores afirmam que mesmo com todos os altos e baixos, os partidos têm colaborado para a decisão do voto e que os partidos e eleitores se identificavam em 49,4%²⁶, mas que essas médias em democracias consolidadas vêm diminuindo ano após ano. É interessante firmar que Carreirão e Kinzo (2004) afirmam que o PT contribuiu para o grau de identificação partidária [mais de 20%] nos dez anos anteriores a 2004. Para os autores a atribuição da percepção de identificação com partidos por parte do público está centrada graças à organização do partido, do uso consciente do horário eleitoral obrigatório, bem como o uso de seu símbolo – a estrela.

Nesse aspecto, com a chegada ao Poder Executivo, em 2002, pelo PT o partido adota uma postura moderada ao seu conteúdo programático inicial dos idos

²⁶ Cf. Comparative Study os Electoral Systems (DALTON e WELDON, 2007 *in*: BRAGA e PIMENTEL JR., 2011).

de 1980. Com isso, a constituição de ideias antes defendidas de maneira austera deram espaço para a articulação política. Somam-se a isso, fatos de denúncias a partir de 2005. Contudo, isso não foi motivo para que o partido em 2010 voltasse aos níveis encontrados em 2002²⁷. A simpatia pelo candidato também foi destaque na avaliação da pesquisa, sendo que em 2002 e 2006 os eleitores se identificavam com “simpatia e identidade com a candidatura Lula” (BRAGA e PIMENTEL JR., 2011, p.282). Assim, apontam também para um partidarismo de eleitores mais escolarizados e com maior engajamento político. Dessa maneira, apesar da vasta quantidade de partidos, a disputa presidencial nos anos compreendidos entre 2003 e 2014 esteve polarizada entre PT e PSDB. Em tempo, outro dado de destaque da pesquisa é que quanto maior a renda, menor a tendência em votar em candidatos do PT. Braga e Pimentel Jr. (2011) enfatizam que os partidos são significativos para a estruturação do sistema partidário brasileiro, destacando-se nesse contexto o PT, PSDB e PMDB (hoje MDB).

Essa estrutura de competição tem desenvolvido uma corrida para a Presidência da República de maneira dicotômica. Não que isso importe em uma consolidação plena do sistema partidário, mas de uma trajetória que ainda está sendo escrita em nosso meio social, sendo “fato, fartamente aceito pela literatura, de que a época das organizações partidárias fortes e dotadas de perfil programático bem definido simplesmente passou”²⁸ (MELO e CÂMARA, 2012, p.79).

A tendência de eleitores que não se vinculam a siglas partidárias também é uma crescente, não só no Brasil, mas no mundo. E isso é produto, por um lado, pela queda de blocos que combatiam o sistema de capital, por outro, do aumento de leis de responsabilidade fiscal. Nesse redesenho de política e economia, o eleitor assiste a “uma competição de tipo bipolar, envolvendo blocos de partidos ou blocos de partidos ou coligações eleitorais mais ou menos flexíveis e maleáveis, em vez de partidos isolados ou coalizações coesas” (MAIR 2006, p.71). No caso brasileiro, PT e PSDB se estruturam com partidos que transitam no pós-eleição, pois o novo governo precisa formar maioria na Câmara dos Deputados. Essa retroalimentação entre partidos estão ligadas pelas alianças que podem vir a ser formadas, principalmente em um sistema presidencialista de coalizão. Assim, a partir de 2002,

²⁷ Os valores: em 2002, 26%; em 2006, 22%; em 2010, 28%; em 2014, 18% (a pergunta se refere ao gosto do eleitor pelo PT).

²⁸ Manin, 1997; Panebianco, 1982, Katz e Mair, 1995 e 2002, Dalton e Watterberg, 2002; Mair, 2006 *in*: Melo e Câmara (2012).

o PT abriu espaço para o [P]MDB através da regra da verticalização²⁹ nas eleições de 2002 e 2006. Desse modo, para formar boas bancadas é preciso movimentar-se além das eleições, caso o presidente tenha como prioridade uma agenda política específica ou projeto político nacional. A articulação política executada pelo chefe do Poder Executivo é essencial para que suas estratégias e plano de governo entrem em ação. Assim, a tomada de decisão no início de governo baliza as relações entre Executivo e Legislativo e assume compromissos com bancadas fortes da Câmara. Essa estrutura de poder pode vir a se transformar em um ‘balcão de negócios’, visto que o apoio ao governo e emendas aprovadas significam pleitos atendidos de deputados dos mais diversos partidos (chamados de terceiro bloco³⁰). Ou seja, de um lado está o núcleo duro, PT e PSDB, representados, com maior frequência, por PT/PSB/PC do B/PDT e PSDB/DEM/PPS, respectivamente; de outro, um terceiro conjunto de partidos – PMDB/PP/PTB e PR (ano 2010).

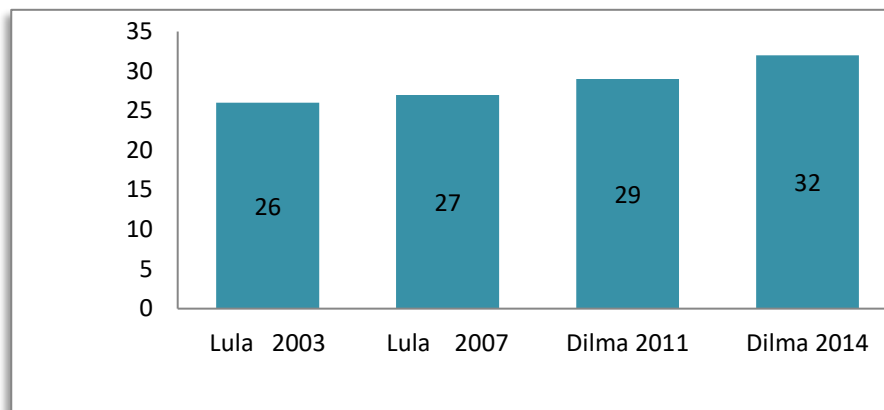
Nas eleições de 2014, este grupo cresceu e se apresentou como fator preponderante, visto que essas futuras coalizões “em 2014 tiveram como efeito ‘desidratar’ a representação dos maiores partidos e, conseqüentemente, acabaram favorecendo os partidos menores” (NICOLAU, 2017, p.60). Coadunamos com o autor, no momento em que as coligações favorecem partidos menores. Na hipótese da proibição das coligações e com a eliminação do quociente eleitoral³¹ nas eleições, no exemplo das eleições presidenciais de 2014, Nicolau (2017) supõe que PT e PSDB somados, em vez de 37%, teriam 45% das cadeiras da Câmara Federal ocupadas. Assim, pelo exemplo apresentado, o que está ocorrendo é que hoje existem partidos ficando sem representação na Câmara dos Deputados e outros ocupando espaço sem uma votação que expresse uma representação significativa (NICOLAU, 2017). Assim, o fato é que com a abertura política “a ampliação partidária pós-reforma eleitoral de 1985” (COSTA, 2007, p.89) e com a CF de 1988, a representatividade apresentou formas desiguais no sistema eleitoral e isso está sendo um agravante constante como mostra o gráfico 3:

²⁹ “Decisão do TSE proibindo que os partidos coligados na disputa presidencial participassem nos estados de coligações que apoiassem outros candidatos à presidência da República. Vigorou nas eleições de 2002 e 2006” (NICOLAU, 2017, p.11).

³⁰ Caracteriza o sistema partidário brasileiro como estrutura aberta de competição de coalizões flexíveis “[...] bancadas eleitas para o Congresso, têm em comum a disposição e a possibilidade de aderir ao governo de plantão” (MELO e CÂMARA, 2012, p.86).

³¹ Cf. p.44.

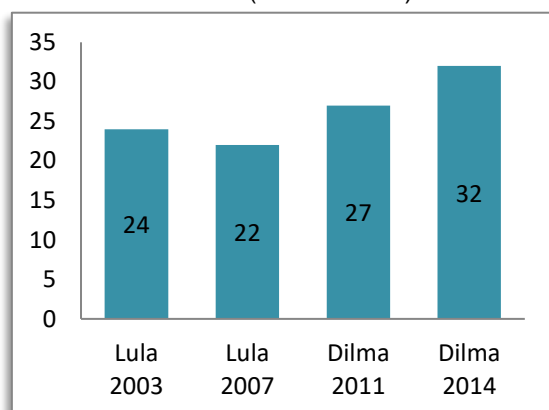
Gráfico 3 - Partidos registrados no TSE 2003 a 2016



Fonte: Nexo jornal (2018) e TSE (2003, 2007, 2011, 2014).

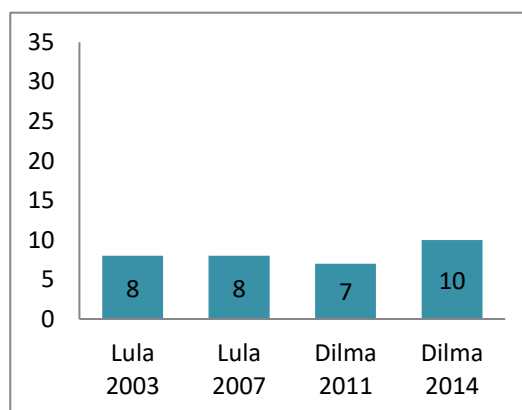
Dessa forma, o registro de novos partidos tem sido uma constante. E o modo, a maneira de representar e dizer quem é quem, tanto no Legislativo quanto no Executivo, tem passado por um conceito de determinar as concentrações de forças através do poder exercido pelos partidos. Conseqüentemente, a legislação tem permitido o registro de novas siglas de acordo com o princípio da isonomia e essa regra constitucional tem causado ao Executivo constrangimento de toda ordem. A governabilidade tem sido colocada à prova quando os principais partidos chegam ao poder. Em referência ao núcleo duro, com o PT não seria diferente. As concessões que tanto Lula quanto Dilma fizeram em seus mandatos pode ser melhor visualizada através dos gráficos 4 e 5. De acordo com a SGM (2018), os partidos aumentaram 30% nos últimos 14 anos:

Gráfico 4 - Partidos com representação na Câmara Federal (2003 a 2016)



Fonte: SGM, 2018.

Gráfico 5 - Partidos no governo de coalizão



Fonte: Banco de Dados do CEBRAP, 2018.

Em comparação com os mandatos Lula e Dilma, observamos também a crescente participação de partidos na coalizão (Gráfico 5). A queda só é percebida no primeiro ano do mandato Dilma, e aumentando a participação partidária em 2014 proporcionalmente com o registro de novos partidos na arena política (Gráficos 4 e 5).

Assim sendo, os grupos de interesse que formam as questões de agenda do Poder Executivo são estruturados a partir do viés de grupos do Poder Legislativo que detêm a formação de opinião da Casa. Esboçamos abaixo os presidentes da Câmara que presidiram a gestão da Casa e seus respectivos partidos conforme a tabela 1, a saber, formadores de opinião³²:

Tabela 1 - Presidentes da Câmara Federal de 2003 a 2016

Parlamentar	Partido	Ano
Severino Cavalcanti	PP/PE	2003-2005
Aldo Rebelo	PC do B/SP	2005-2007
Arlindo Chinaglia	PT/SP	2007-2009
Michel Temer	PMDB/SP	2009-2010
Marco Maia	PT/RS	2011-2012
Henrique Eduardo Alves	PMDB/RN	2013-2014
Eduardo Cunha	PMDB/RJ	2015-2016

Fonte: Secretaria Geral da Câmara – SGM

³² Cf. Apêndice – Tabela formadores de opinião na Câmara dos Deputados completa. Fonte: DIAP, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016).

No caso do parlamento brasileiro há uma tendência dos partidos da coalizão do governo a balizarem a força do Executivo. No caso em questão, apenas o primeiro mandato do PT teve um partido na presidência que não participava da coalizão, o PP em 2003. Severino Cavalcanti, parlamentar do PP, conquistou a presidência da Casa vencendo a disputa com o petista e candidato do governo, Luís Eduardo Greenhalgh. Nesse período os partidos que formavam a base do governo eram compostos pelos partidos PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS – PV. Em 2007, no segundo mandato do PT, a base foi formada por PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP – PRB. Em 2011, no terceiro mandato do PT, os partidos que formaram a base foram PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PROS - PSD – PTB. Em 2014, em seu quarto mandato, a coligação do PT foi composta por PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PROS - PSD – PTB (SGM, 2018).

Dessa forma, o que destacamos é que para haver governabilidade o PT adquiriu em sua base governista partidos de centro e centro direita em sua coalizão de defesa como PL, PTB, PMDB, PP, PRB, PROS e PSD para garantir poder de agenda de suas ações no Poder Legislativo. Com tudo, essa coalizão universal também trouxe desafios aos gestores para contemplar tamanha demanda de partidos e parlamentares. Nesse aspecto, podemos verificar os partidos como grupos de pressão (TOLEDO, 1985), conforme apresentado no capítulo 1³³, em movimentos definindo espaços para garantir força política, ou seja, a força partidária como força de pressão política de coalizão. Por um lado, os grupos políticos quando empossados no Legislativo defendem suas prerrogativas parlamentares como grupos de interesse e, de outro, o governo Federal articula concessões para impor a sua agenda e aprovação de matérias e propostas diante de uma complexa gama de partidos da base e da oposição. Dentre esses interesses, as comissões ou bancadas determinam o chancelamento ou não dos grupos de pressão impostas pela coalizão de defesa dos partidos que compõem o Executivo.

3.2. Quem é quem no poder?

Buscamos identificar quem são os agentes políticos que elaboram a esfera da tomada de decisão no Poder Executivo para explorarmos como a coalizão de defesa se apresenta no ambiente político-partidário brasileiro. A saber: a relação que

³³ Cf: 1.5 Representação política e grupos de interesse.

o Poder Executivo mantém com os seus pares e partidos políticos e seus efeitos perante a opinião pública.

E, para tanto, o conceito de Robert Dahl sobre poder e influência diz que “A tem poder sobre B na medida em que ele consegue que B faça algo que B não faria em outra circunstância” (Dahl, 1957, 202 e 203). O autor utiliza esse conceito para estudar o poder de tomada de decisões em *New Haven, Connecticut* (Dahl, 2005). Robert Dahl questiona se existe uma elite que exerce o poder de influência e, se existe, quem é? Quem domina? Quem governa? Nesse pensamento, Sartori (2017) argumenta que:

para Dahl o poder se revela somente quando uma questão é controversa (caso contrário, “poder” se confunde com recurso ou potencial de poder entrando em uma regressão que foge a qualquer controle). Portanto, a “prova” proposta por Dahl é que, para demonstrar a existência de *uma* classe de comando, é necessário estabelecer que para toda uma sequência de decisões controversas prevalece sempre um mesmo grupo identificável como tal. Ao contrário, se esse grupo varia, não dura e não prevalece regularmente, Mosca e Mills e seus seguidores estão errados: a democracia não foi derrotada pela oligarquia, mas existe e funciona, conforme Dahl, como “poliarquia³⁴” (SARTORI, 2017, p.113).

Sartori também faz crítica ao uso do termo “sociedade de massa” e contesta se vivemos em uma “democracia ou massacracia” (2017, p.32). Para o autor, a democracia é o regime político que prevalece, desde que “o povo real não seja um falso protegido” (2017, p.33). Com isso, prevalece a “opinião *do* público e não *no* público” (2017, p.79). E aponta as observações de Dicey (1905) entendendo que “ ‘o verdadeiro fundamento de cada governo é a opinião dos governados’ . Disso resulta que as eleições são o meio cujo fim é o ‘governo de opinião’ [...] que [...] corresponda, amplamente, à opinião pública” (SARTORI, 2017, p.67). O termo opinião pública precede a Revolução Francesa de 1789 e indica, para o autor, um público que expressa opinião. Para um governo ser consentido por uma sociedade, o respeito aos conflitos e aos divergentes de opinião tem que existir, justamente para garantir a democracia. E para que exista a democracia, o conflito é construtivo.

Dessa forma, o consenso social não é fator necessário em uma democracia [pode existir democracia em sociedades conflituosas]. É sim necessária como forma

³⁴ Para Dahl, democracia representa a democracia ‘ideal’ e poliarquia diz respeito à democracia ‘real’. Não entraremos nas divergências conceituais entre Dahl e Sartori sobre o conceito, mas a concepção de poliarquia traz à luz o controle que grupos exercem sobre líderes políticos e centros de decisão (DAHL, 1997).

de conexão entre os cidadãos de uma comunidade para compartilhar valores e regras dos governos. Assim, a “cultura política homogênea não é condição necessária para a democracia” (SARTORI, 2017, p.70). Do mesmo modo, o consenso facilita entre os cidadãos, mas a democracia pode conviver com valores heterogêneos sem problemas. Para Sartori, o consenso relativo à comunidade é que deve prevalecer, ou seja, “quem tem o direito de decidir como” (SARTORI, 2017, p.71). Desse modo, a democracia pode ser formada em sociedades consensuais ou conflituosas.

Diferentemente do discurso relativo ao governo, que é entendido nos conceitos de Barker “a base e a essência da democracia está no ‘governo discutindo’” (1942, p.67). Assim, o objeto do dissenso na sociedade passa a ser “*quem* governa [...] e não a *forma de governo*” (SARTORI, 2017, p.71). Nesse contexto, o texto de Limongi (2006) expressa ideia de congruência com a ideia de Sartori, o que nos apoia a dizer que a forma de governo não é o foco principal em nossa democracia e sim quem governa. Os grupos que detêm cargos de tomada de decisão são peças que se destacam por participarem das instituições, mas também por fazerem a máquina girar, o ‘fazer’ governo como afirma Lopez (2015). E para comprovar sua afirmação Limongi apresenta as taxas de sucesso de dominância de governos no presidencialismo de coalizão. Essas taxas aproximam a perspectiva presidencialista brasileira de regimes parlamentaristas com taxas de dominância que marcam 84% na Inglaterra (1982) e 97% na Dinamarca³⁵ (1982). No Brasil pós 1988 a taxa média de dominância é de 85,6%, sendo que os presidentes Itamar Franco e Lula chegaram a figurar com índices de dominância acima de 90% em seus mandatos. E essa ligação entre um presidente e outro não é por acaso. Não pelo viés político e sim pelo econômico. O ex-presidente Itamar Franco lançou o plano Real em julho de 1994, estabilizando a inflação e abriu um novo ciclo de desenvolvimento econômico. Já o ex-presidente Lula, teve seu governo marcado por investimentos em programas sociais e uma visão voltada para o nacional desenvolvimentismo, gerando empregos e mercado externo.

³⁵ Dados compilados pelo *Inter Parliamentary Union* (LIMONGI, 2006, p.22).

Para Inglehart:

A ligação entre desenvolvimento socioeconômico, valores mais sólidos de autoexpressão e implementação de liberdades civis e políticas pode ser vista entre os indivíduos [...] pessoas com rendas e níveis de educação mais altos são mais propícias a valorizar a autoexpressão política [...] tornando-se mais inclinadas a exercer suas liberdades por meio da participação política [...] Como observam Verba, Nie e Kim (1978:73): “Em todas as nações, as pessoas tendem a converter recursos econômicos em participação” [...] Essa ligação entre recursos socioeconômicos, valores de autoexpressão e exercícios de liberdades democráticas não está presente apenas no nível individual [...] nas sociedades onde as pessoas têm mais recursos socioeconômicos, os valores de autoexpressão são mais amplamente disseminados do que nas sociedades onde esses recursos são mais escassos. E nas sociedades onde os valores de autoexpressão são disseminados, as liberdades civis e políticas são mais solidamente institucionalizadas e mais genuinamente respeitadas pelas elites (INGLEHART e WELZEL, 2005, p. 204).

Com o desenvolvimento surgem as possibilidades de crescimento político-social e para que seja exercido em plenitude, o consenso político tem que se fazer presente. Nesse contexto e com argumentos sobre consenso e dissenso, debatido neste capítulo, o pensamento de Sartori (2017), à luz do pensamento de Rousseau, contribui para o debate sobre a formação, manutenção e modificação da opinião pública. Partimos do princípio que o desenvolvimento socioeconômico e de autoexpressão de Inglehart e Welzel (2005) favorecem o consenso da sociedade e da classe política. Por esse viés, a opinião pública se atomiza em fatos positivos. Do contrário [baixo desenvolvimento e pouca participação], se afasta e se isola de grupos políticos. Portanto, a formação da opinião pública passa pelo estágio embrionário de se fazer pronunciar e ganhar o debate na sociedade. E o olhar da mídia, através de grupos que a sustentam, imagina o que está por vir.

Nesse contexto, a menor preocupação é sobre o que é a opinião pública e sim, como diz Charaudeau, o que ela *pensa* ou *quer*.

A opinião pública está em construção permanente, na confluência de um triplo movimento de reação por parte dos grupos sociais, de atribuição por parte dos atores políticos, de categorização por parte das instâncias midiáticas. Apresenta-se ao mesmo tempo fragmentada e homogênea, reativa e intimidada, autônoma e sob influência, isto é, numa forma plural: não uma opinião pública, mas várias opiniões públicas (2016, p.44).

Por *reação* se entende grupos de movimentos sociais, de indivíduos que se organizam, de fatos que sejam recebidos por uma quantidade significativa de

sujeitos, em situações específicas. Algo que une a consciência com inconsciência, o vital com moral do indivíduo (CHARAUDEAU, 2016) para mobilizar o interesse da mídia, como nas jornadas de junho de 2013.

Por essa razão, observamos no capítulo 1, apresentado por meio de referencial teórico, a diferença entre os conceitos de grupos de pressão e grupos de interesses. Os partidos apresentam-se como grupos de pressão para atender objetivos específicos de uma organização ou agremiação partidária e que para isso elegem seus representantes e assim representam a coletividade (TOLEDO, 1985). Também buscam a distinção e a identificação por parte de ações políticas (CORADINI, 2011) com os representados, ou seja, os eleitores. Por outro lado, os grupos de interesses apresentam-se como indivíduos ou organizações que postulam ações políticas. No presente estudo, identificamos as bancadas informais da Câmara dos Deputados como grupos de interesses. Dessa maneira, diferenciam-se uns dos outros dentro de um foco multitemático (CESÁRIO, 2015), [no caso, as bancadas e a própria Câmara dos Deputados]. Esses *clusters*³⁶, como já apresentado no capítulo 1, possuem uma visão multitemática e são conduzidos por um viés pluralista e de *lobby* político (CESÁRIO, 2015). Para Cesário e Meyer-Pflug (2009), esse modo de atuação política classifica uma elite política em subgrupos [grupos de pressão] com alta capacidade de adensamento e pensamentos comuns, que se inter-relacionam e se atomizam em ações afins. Assim, apresentamos as bancadas informais da Câmara Federal as quais identificamos no espaço social delimitado como grupos de interesses³⁷.

3.2.1 As 11 bancadas que determinam o caminho da coalizão ou da não coalizão

De acordo com a Resolução nº 30/05 da CF, a Câmara dos Deputados possui vinte e cinco comissões permanentes³⁸, cada uma integrando um membro titular. A exceção de participação de mais de um membro titular são: 1) Comissões de Legislação Participativa; 2) de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; 3) de Cultura; de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, 4) de Direitos Humanos e Minorias; 5) do Esporte; 6) de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; 7) de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; 8)

³⁶ Cf.: 1.5 – Representação política e grupos de interesse.

³⁷ Cf.: Gráfico 1 – Grupos de pressão e grupos de interesses, p.47.

³⁸ Cf. sobre todas as comissões permanentes da CD anexo A.

de Turismo, 9) de Integração Nacional; 10) Desenvolvimento Regional e da Amazônia; 11) de Defesa dos Direitos da Mulher; e, 12) de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa.

Existem também as Comissões Mistas e Comissões Temporárias. As Temporárias são subdivididas em Comissões Especiais, Externas e Parlamentares de Inquérito (CPIs). As Comissões Mistas podem ser Temporárias ou Permanentes. Essas Comissões são órgãos técnicos criados com fins específicos e que agem seguindo o rito do Regimento Interno da Câmara Federal com a finalidade de discutir e votar propostas de leis. As suas representações são renovadas a cada nova legislatura e essas Comissões têm o poder de fiscalizar as ações executadas pelo Poder Executivo.

Dessa forma, depois de uma breve apresentação das Comissões constituídas formalmente iremos nos ater às Comissões constituídas informalmente, ou seja, ao que foi conceituado pela comunidade civil e já aceito pela Casa como bancadas. As bancadas na Câmara Federal são grupos de interesse identificados com finalidades de grupos específicos e estão constituídas para defender interesses coletivos.

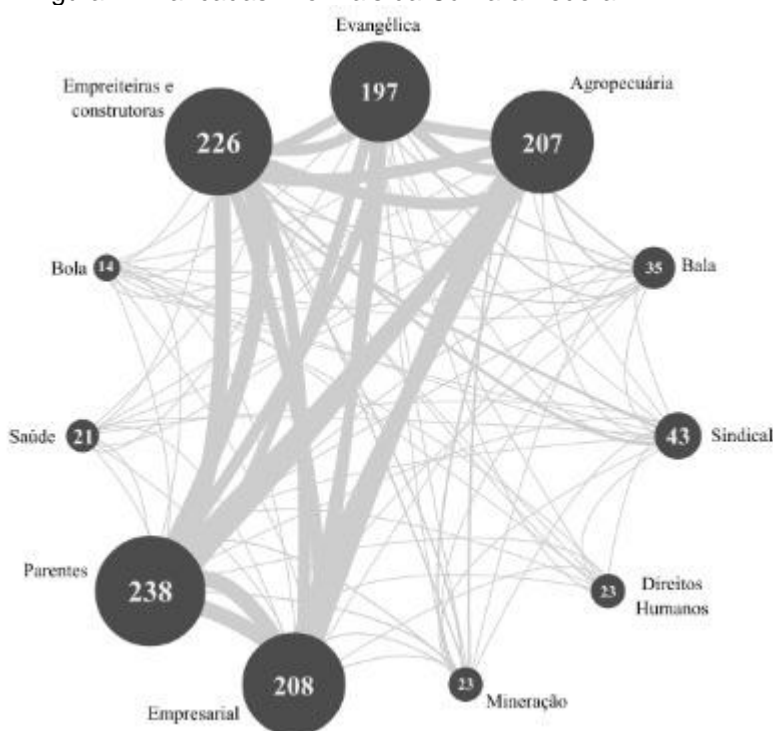
De acordo com o DIAP:

as bancadas informais são grupos de pressão, de formação suprapartidária, que se constituem no Congresso, com a participação de deputados e senadores, para a defesa de interesses específicos de grupos ou setores. Em geral, seus integrantes atuam junto ao Poder Executivo na defesa de seus pleitos e, quando estes dependem do Congresso, a missão primeira de cada parlamentar é convencer seu partido da importância, necessidade e conveniência da adoção da medida patrocinada pela frente ou bancada informal. Se a persuasão junto ao Executivo e aos partidos não surtir efeitos, entra em ação uma estratégia de pressão que consiste em condicionar o voto da bancada em qualquer matéria de interesse do governo ao atendimento de seus pleitos (DIAP, 2002, p.21).

Identificamos como grupos de interesses as bancadas, atomizando por vezes grupos de pressão quando em momentos emblemáticos de ações políticas. Essas bancadas informais se desgastam ao longo das legislaturas e ganham conotação negativa por parte da sociedade, repercutindo em desconfiança na sociedade civil. Dessa forma, as atuações de defesa por parlamentares de grupos de interesses específicos surtiu uma desconfiança por parte dos eleitores. E, em tempo de fragmentação partidária, as bancadas informais tendem a pressionar com maior influência o Poder Executivo para atender as pautas de um multipartidarismo

de bancadas parlamentares. Em que pese, a decisão do STF³⁹ de manter o vínculo dos mandatos aos partidos, as bancadas são forças importantes no Legislativo e que influenciam os rumos dos projetos do Poder Executivo. Nesse escopo, focamos o nosso trabalho em onze das principais forças de poder de pressão informal que atuam na Câmara dos Deputados definidas pelos dados do DIAP (2002, 2006, 2010, 2012, 2014) e agência de jornalismo investigativo A Pública (2016). A saber, a bancada ruralista ou agropecuária, 207 deputados federais, a evangélica (196), a empresarial (208), a das empreiteiras e construtoras (226), dos parentes (238), mineração (24), da bola (14), da bala (35), dos direitos humanos (24) e da saúde (21) e acrescentamos a bancada da mídia (68), elaborada pelos autores com dados da SGM, DIAP e A Pública de 2016. Conforme o infográfico produzido pela agência A Pública (2016), podemos mapear as inter-relações de grupos de interesse de uma elite política instituída no parlamento brasileiro:

Figura 1 - Bancadas informais da Câmara Federal



Fonte e elaboração: Agência A Pública (2016).

³⁹ Cf. Jurisprudência do STF MS nº 20.927 sobre a infidelidade partidária e perda de mandato. Há ressalvas, conforme Consulta 1.398, de 27 de março de 2007, do TSE. Assim ficou decidido que a desfiliação partidária denota a perda do mandato eletivo. Exceção à regra ressalta mudança na ideologia do partido ou perseguições políticas.

Como afirma Cesário (2015), as relações são intensas e próximas, apresentando um alto grau de proximidade atividades afins com fins específicos comuns, demonstrando o alto grau de densidade e complexidade de relações mantidos pelos grupos de interesses, como se pode observar na figura 1. Desse modo, Meyer-Pflug (2009) esboçou no gráfico 1⁴⁰ essas relações múltiplas. Assim sendo, apresentamos a seguir as relações de cada bancada com os seus respectivos subgrupos de ligações.

3.2.2 Bancada de Parentes

Ao atentarmos para a figura 1, observamos que a bancada de parentes é a maior e que mantém fortes relações com outras de igual proporção de interesse. Atualmente é constituída por 238 parlamentares. A eleição ou reeleição de parentes traz ao debate o questionamento de que os eleitos dividem a ideologia de seus antecessores. Ou seja, são parlamentares que recebem uma herança eleitoral que pode se instituir em uma atuação de maior ou menor expressão. Assim, irá depender do desempenho de cada representante na Câmara Federal. A informação mapeada pelo DIAP mostrou em 2010, 78 candidatos entre eleitos e reeleitos nessa situação. Em 2014, entre eleitos e reeleitos, 238 alcançaram êxito eleitoral. Para o DIAP (2014), o problema não está em ser parente de parlamentar. Esse aspecto se manifesta quando o parlamentar é induzido para manter a força política familiar no Legislativo, para substituir outro candidato impedido de concorrer ou para manter opositores fora da disputa do poder central. Assim, há conexão que a mudança de comportamento depende de uma mudança cultural por parte dos partidos políticos e por parte dos eleitores que os elegem que devem buscar informação sobre em quem estão votando.

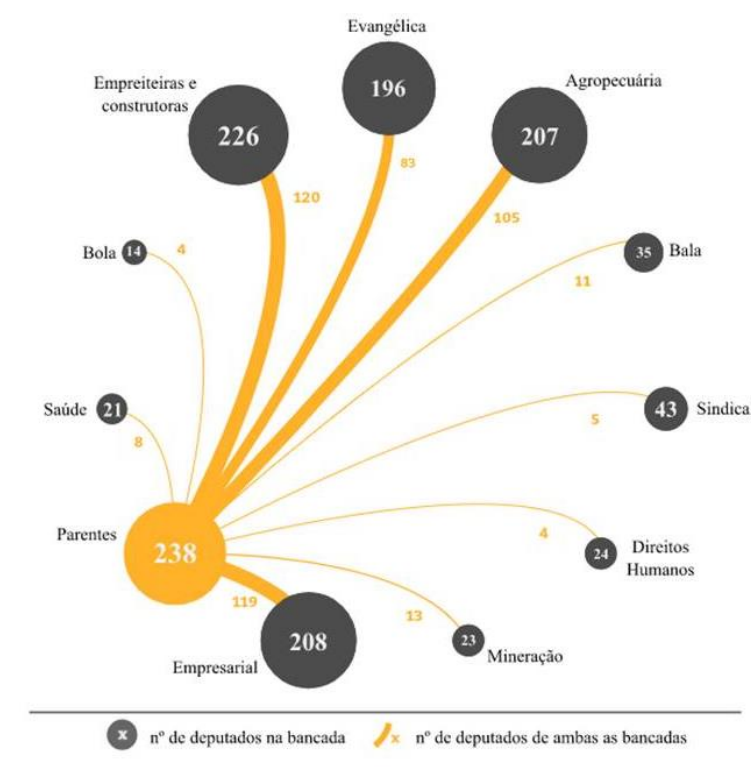
A característica apurada pelo DIAP (2014) afirma que são políticos eleitos sem compromissos programáticos ou ideológicos, apenas tendo como foco a captura de votos de seus antecessores. Assim, garantem espaço no horário eleitoral obrigatório e recursos do fundo eleitoral, que é calculado de acordo com o tamanho da bancada. Esta bancada dialoga com todas as outras bancadas. Está formada pelos seguintes partidos: MDB, 39 parlamentares, PSDB (26), PP (24), PSD (19), PSB (18), PT (15), PR (15), PTB (13), DEM (12), PMB (10), PDT (10), SD (7), PSC

⁴⁰ Cf. Gráfico 1 – Grupos de pressão e grupos de interesses, p.47.

(6), PRB (5), Pros (4), PPS (4), PTN (2), PC do B (2), PV (1), PT do B (1), PTC (1), PSol (1), PMN (1), PHS (1) e PEN (1)⁴¹. A relação desta bancada tem forças de interesse que tergiversam com as bancadas de empreiteiras e construtoras (120 deputados), evangélica (83), agropecuária (105) e empresarial (119). A bancada de parentes está também representada nas bancadas da saúde (8), bola (4), bala (11), sindical (5), direitos humanos (4) e mineração (13), como verificado na figura 2:

Figura 2 - Bancada de Parentes

As bancadas da Câmara dos Deputados



Fonte e elaboração: Agência A Pública (2016).

3.2.3 Bancada de Empreiteiras e Construtoras

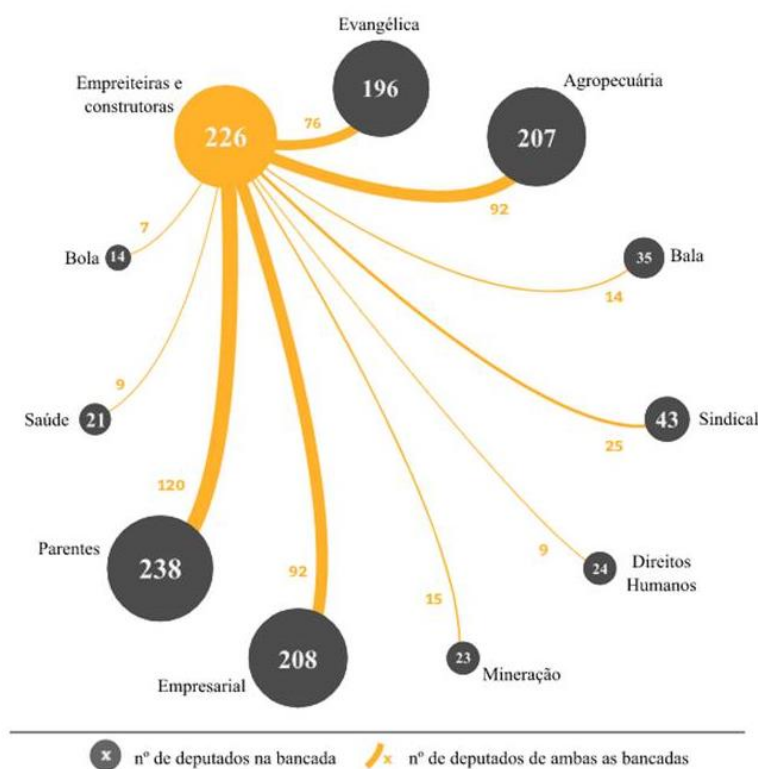
A bancada de empreiteiras e construtoras é a segunda maior de acordo com o levantamento da agência A Pública de 2016. É igualmente forte porque possui parlamentares eleitos por partidos que recebem doações de empresas do setor em suas campanhas. De conteúdo polêmico, esta bancada em 2016 contava com 226 parlamentares eleitos de diversos partidos: PT (41), PSDB (26), PP (25), PMDB (23),

⁴¹ Fonte: A Pública, 2016.

DEM (15), PSD (14), SD (12), PR (11), PDT (11), PSB (9), PRB (9), PSC (7), PPS (5), PTB (4), PC do B (4), PTN (2), Pros (2), PMB (2), PV (1), PT do B (1) e PMN (1)⁴². Também mantém participação nas bancadas da Bola (7), Evangélica (76), Agropecuária (92), Bala (14), Sindical (25), Direitos Humanos (9), Mineração (15), Empresarial (92), Parentes (120) e Saúde (9). Apesar das restrições impostas pelo TSE sobre o conteúdo de doações de campanhas, essa é uma prerrogativa ainda seguida por muitos partidos políticos, como mostra a figura 3:

Figura 3 - Bancada de Empreiteiras e Construtoras

As bancadas da Câmara dos Deputados



Fonte e elaboração: Agência A Pública (2016).

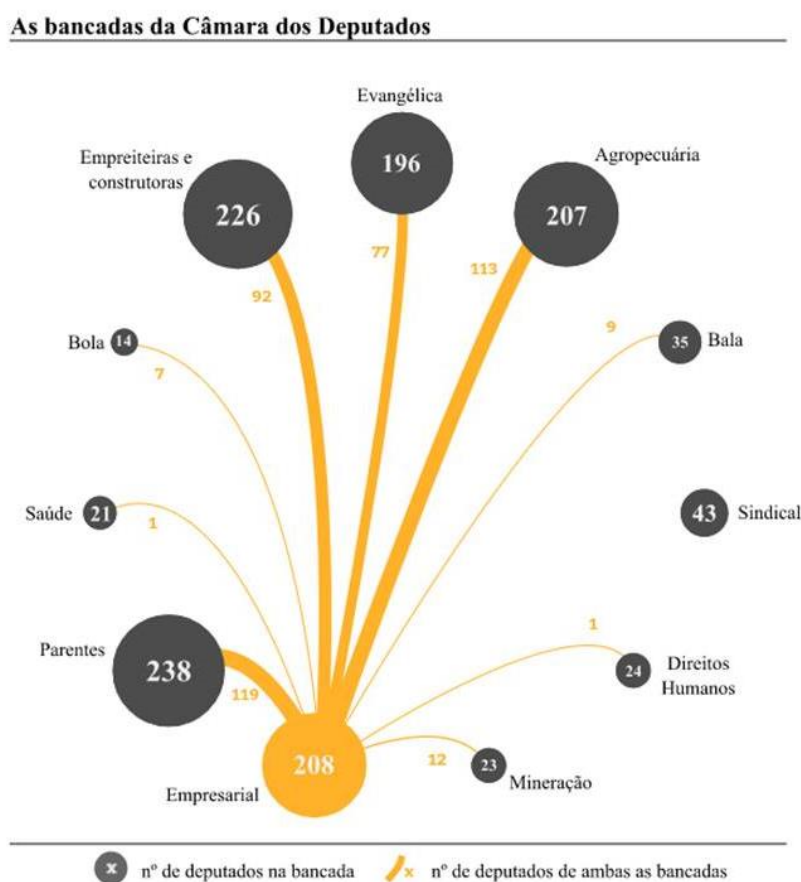
3.2.4 Bancada Empresarial

A bancada empresarial classifica como empresários os parlamentares cuja renda principal provém de negócios próprios (DAP, 2010). O grupo insere desde milionários a lideranças sindicais, entre outros. Também incluem parlamentares que se declaram empresários, mesmo sem declaração formal de patrimônio. Quanto aos

⁴² Fonte: A Pública (2016).

agentes econômicos pode-se constatar que “preferiram disputar a eleição para o Legislativo, cuja pauta vai incluir matérias trabalhistas e a reforma tributária, em lugar de enviar meros representantes” (DIAP, 2010, p35). Em 2010 representou 47,95% da Câmara (DIAP, 2010). Esses parlamentares são proprietários ou sócios no comércio, na indústria, serviços, possuem fazendas ou indústria agropecuária. É formada pelos seguintes partidos e números de parlamentares: PMDB (30), PP (28), PSDB (26), PSD (21), PSB (15), PR (15), DEM (14), PMB (10), PTB (8), SD (6), PRB (6), PDT (6), PPS (5), PSC (4), PTN (3), Pros (3), PT do B (2), PT (2), PV (2), PSL (1) e PHS (1)⁴³. A bancada empresarial possui influência com representação nas bancadas de Parentes (119), Agropecuária (113), Empreiteiras e construtoras (92), Evangélica (77), Mineração (12), Bala (9), Bola (7), Saúde (1) e Direitos Humanos (91), conforme a figura 4:

Figura 4 - Bancada Empresarial



Fonte e elaboração: Agência A Pública (2016).

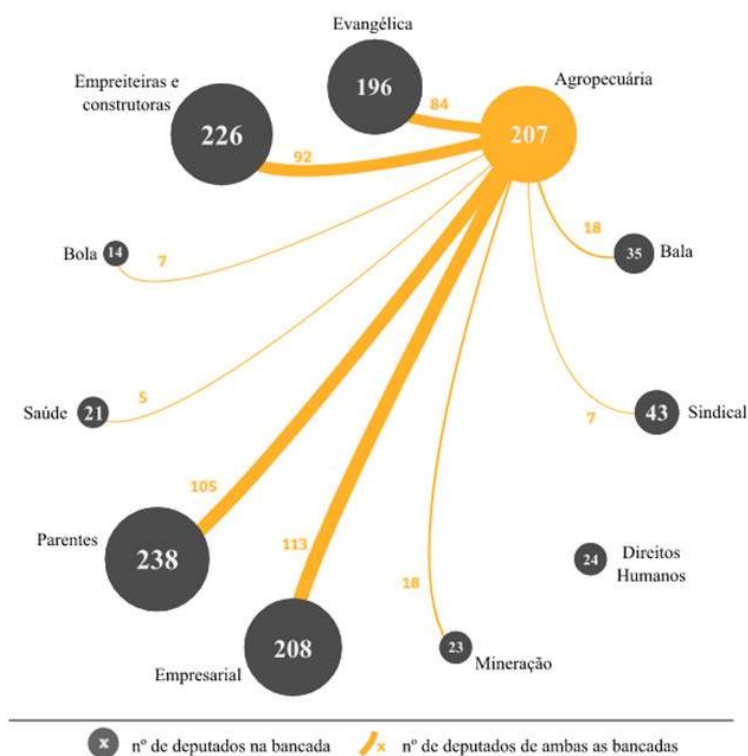
⁴³ Fonte: A Pública (2016).

3.2.5 Bancada Agropecuária

A seguir, a bancada agropecuária, também conhecida como ruralista é uma das mais tradicionais, haja vista a vocação agrícola do país. Tem sua formação na Casa no tempo do Império e é articulada e influente na defesa de suas pautas específicas. Articula-se com diversas bancadas e parlamentares que se apresentam como empresários do agronegócio e empresas do setor. Para o DIAP (2014) a classificação do parlamentar para a bancada ruralista está ligada ao fato de se identificar com o setor, mesmo não sendo produtor rural tampouco atuando na área e que defende o posicionamento do setor primário em público. É constituída pelos seguinte partidos e número de parlamentares: PMDB (45), PP (19), PSDB (18), PSD (17), PR (16), PSB (13), SD (12), DEM (1), PTB (9), PMB (9), PDT (9), PRB (7), PT (6), PSC (6), PHS (3), PV (2), Pros (2), PPS (2), PMN (1) e PEN (1)⁴⁴. Detém vínculo com as bancadas Empresarial (113), de Parentes (105), Empreiteiras e construtoras (92), Evangélica (84), Mineração (18), Bala (18), Bola (7), Sindical (7) e Saúde (7), conforme figura 5:

⁴⁴ Fonte: A Pública (2016).

Figura 5 - Bancada Agropecuária

As bancadas da Câmara dos Deputados

Fonte e elaboração: Agência A Pública (2016).

3.2.6 Bancada Evangélica

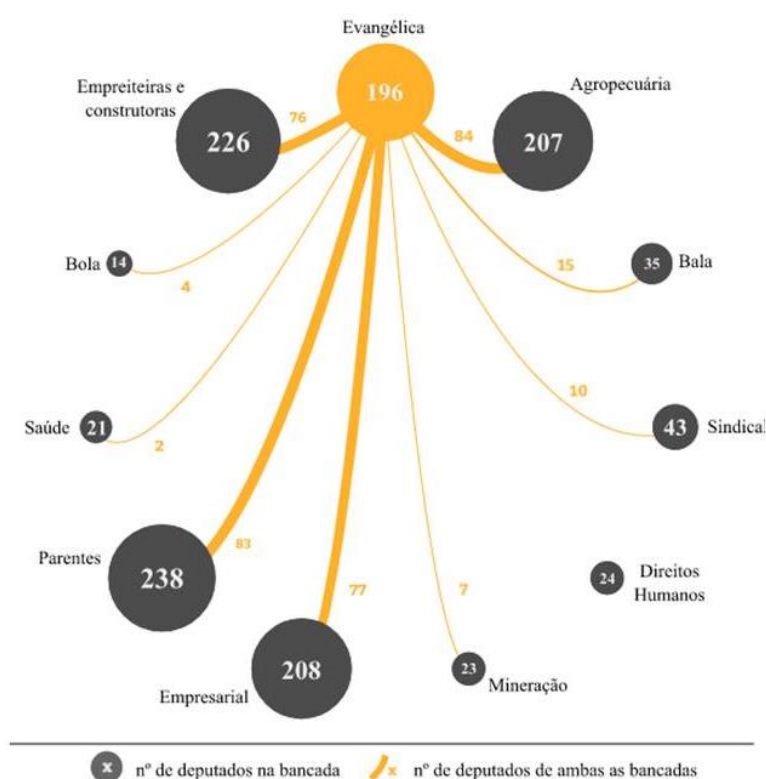
A bancada Evangélica é formada por parlamentares que ocupam cargos em instituições religiosas (bispos, pastores, missionários, sacerdotes). Geralmente são músicos e cantores de música gospel que seguem a doutrina evangélica ou que se alinham ao grupo de interesse nas votações da Casa e que também fazem parte desta bancada. É uma bancada forte que tem mantido substancialmente o seu poder de influência e que “desde 2003 está registrada na Casa como Frente Parlamentar Evangélica” (DIAP, 2014, p.106). É formada com os seguintes partidos e números de parlamentares, respectivamente: PMDB (21), PSDB (20), PRB (17), PSB (16), PSD (14), PP (14), PR (12), PSC (11), SD (9), PMB (9), PTB (8), PT (7), DEM (7), Pros (6), PDT (5), PPS (4), Rede (3), PHS (3), PC do B (3), PV (2), PT do B (2), PTN (1), PMN (1), Sem partido (1)⁴⁵. Possui parlamentares atuando nas bancadas de Agropecuária (84), de Parentes (83), Empresarial (77), Empreiteiras e construtoras

⁴⁵ Fonte: A Pública (2016).

(76), da Bala (15), Sindical (10), Mineração (7), Bola (4) e Saúde (2), conforme descrito na figura 6:

Figura 6 - Bancada Evangélica

As bancadas da Câmara dos Deputados



Fonte e elaboração: Agência A Pública (2016).

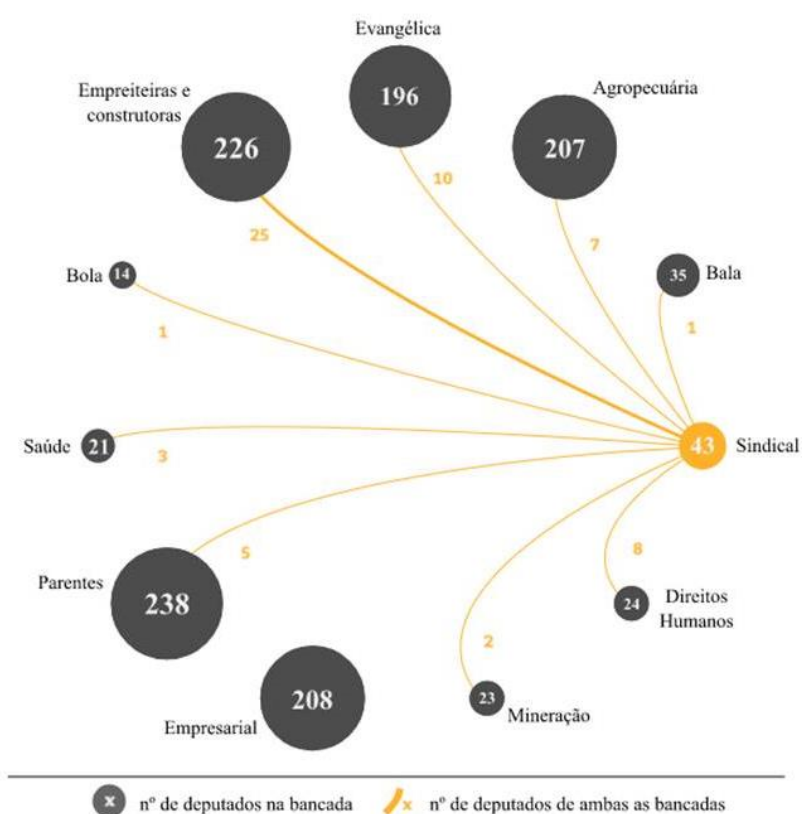
3.2.7 Bancada Sindical

A bancada Sindical é constituída por “deputados e senadores que tiveram militância ou mandato sindical e [que] possuem fortes vínculos com suas categorias de origem” (DIAP, 2002, p.22). Tem a função principal de defender os direitos dos trabalhadores e aposentados. Prevaecem integrantes da CUT e da Força Sindical. O número de parlamentares tem oscilado devido ao caminho político que se apresentou, principalmente na eleição de 2014, com a redução no quadro parlamentar de sindicalistas. Em 2002 eram 69 deputados, em 2006, 54, em 2010, 83 (DIAP, 2014), e em 2016, os dados da Pública (2016) apontaram 43 parlamentares. Essa redução é apontada pelo DIAP em dois tópicos: por um lado, para os sindicatos, que não renovaram os seus quadros e, por outro, de partidos de

esquerda que focaram em eleger representantes que estavam atuando no governo em detrimento de quadros sindicais. Dialogam com as principais bancadas, a exceção da bancada empresarial. É representada pelos seguintes partidos: PT, 27 parlamentares, PC do B (4), PSDB (3), PSB (3), SD (2), PSol (2), PRB (1) e PMB (1)⁴⁶. Os representantes sindicais possuem atuação nas bancadas de Empreiteiras e construtoras (25), Evangélica (10), Agropecuária (7), Bala (1), Saúde (3), Parentes (5), Mineração (2), Bola (1) e Bala (1) conforme a figura 7:

Figura 7 - Bancada Sindical

As bancadas da Câmara dos Deputados



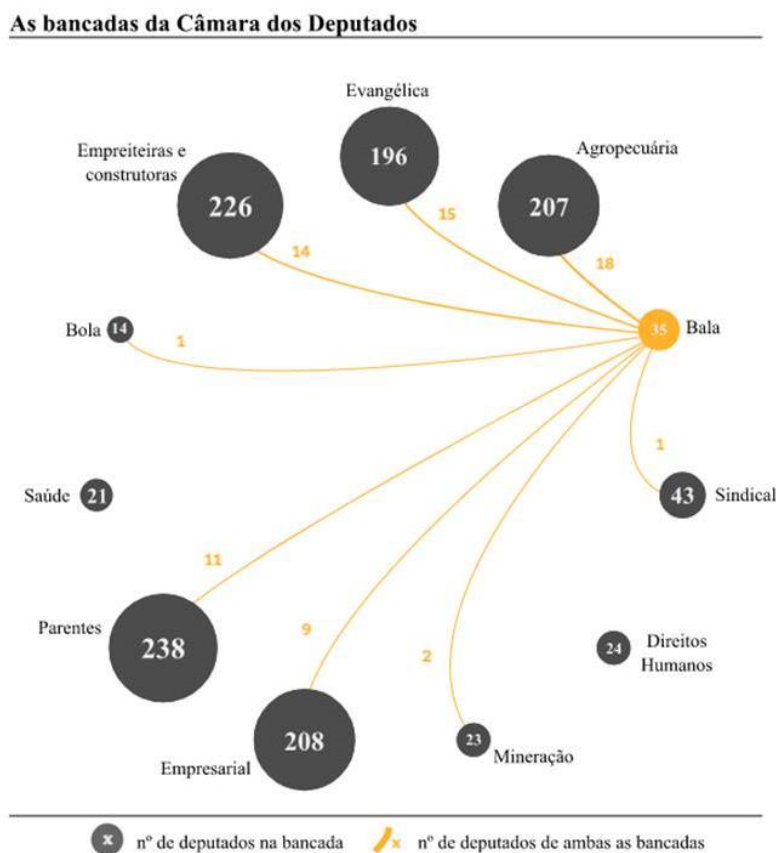
Fonte e elaboração: Agência A Pública (2016).

⁴⁶ Fonte: A Pública (2016).

3.2.8 Bancada da Bala

A bancada da Bala é definida como a bancada da segurança pública. E inclui parlamentares que defendem legislação educativa e preventiva para proteger a vida e deputados que representam os interesses da indústria de armas e munições (DIAP, 2016). O próprio grupo se subdivide em posicionamentos mais enérgico ou mais flexível ao diálogo. Há o grupo que defende maior rigor na punição contra violência, por exemplo. É formada pelos respectivos partidos e número de parlamentares a seguir: PMDB (7), DEM (5), PR (4), PSDB (3), PSD (3), PTB (2), PSB (2), PP (2), PDT (2), Sd (1), PV (1), PTN (1), PT (1) e PMB (1)⁴⁷. Estão inseridos nas bancadas de agropecuária (18), evangélica (15), empreiteiras e construtoras (14), parentes (11), empresarial (9), mineração (2), bola (1) e sindical (1). A exceção de interlocução está nas bancadas da saúde e direitos humanos, como segue na figura 8:

Figura 8 - Bancada da Bala



Fonte e elaboração: Agência A Pública (2016).

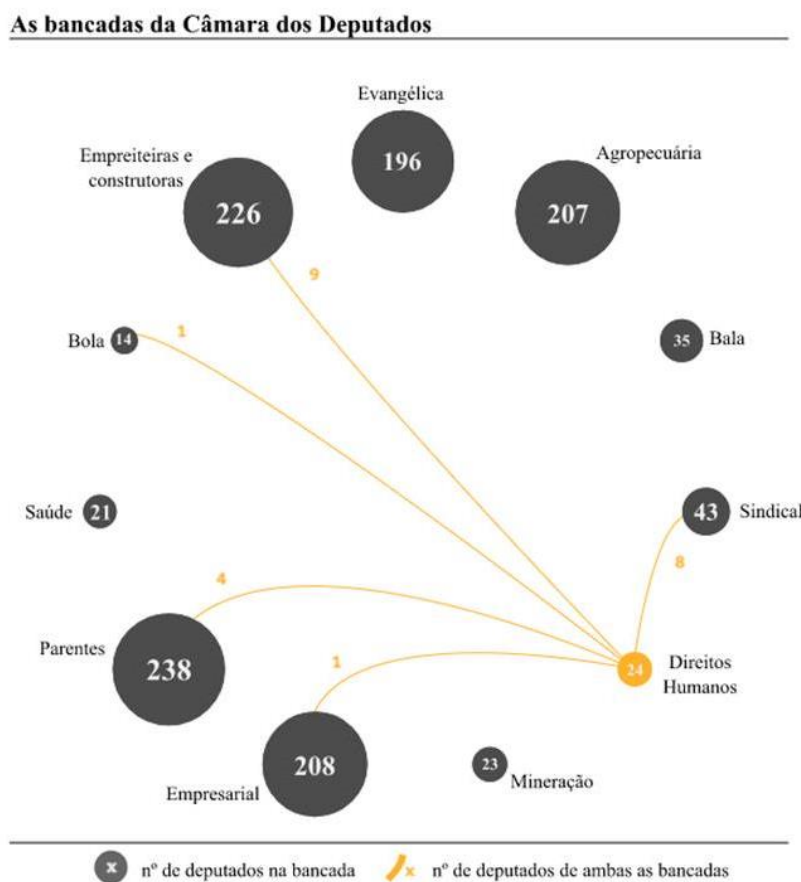
⁴⁷ Fonte: A Pública (2016).

3.2.9 Bancada dos Direitos Humanos

A bancada dos direitos humanos é descrita pela atuação de cada parlamentar nas suas ações voltadas para a dignidade da pessoa humana (DIAP, 2016). É a responsável por receber denúncias sobre violações de direitos de presos, detenções arbitrárias, violência policial e violência no campo. Outros tipos de violações atingindo grupos vulneráveis como indígenas, migrantes, homossexuais e afrodescendentes tem sido assunto em pauta. A bancada tem contribuído para a formulação de políticas públicas ao governo Federal. Alguns exemplos: proposta de proteção a vítimas e testemunhas em ameaça, combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, combate à prática da tortura, combate a grupos de extermínio, dentre outras (SGM, 2018). É formada pelos seguintes partidos e número de parlamentares: PT (12), PSol (5), PC do B (3), PSB (2), Rede (1) e PV (1)⁴⁸. A bancada dos direitos humanos tem parlamentares instituídos nas bancadas de empreiteiras e construtoras (9), sindical (8), parentes (4), bola (1) e empresarial (1), de acordo com a figura 9:

⁴⁸ Fonte: A Pública (2016).

Figura 9 - Bancada dos Direitos Humanos



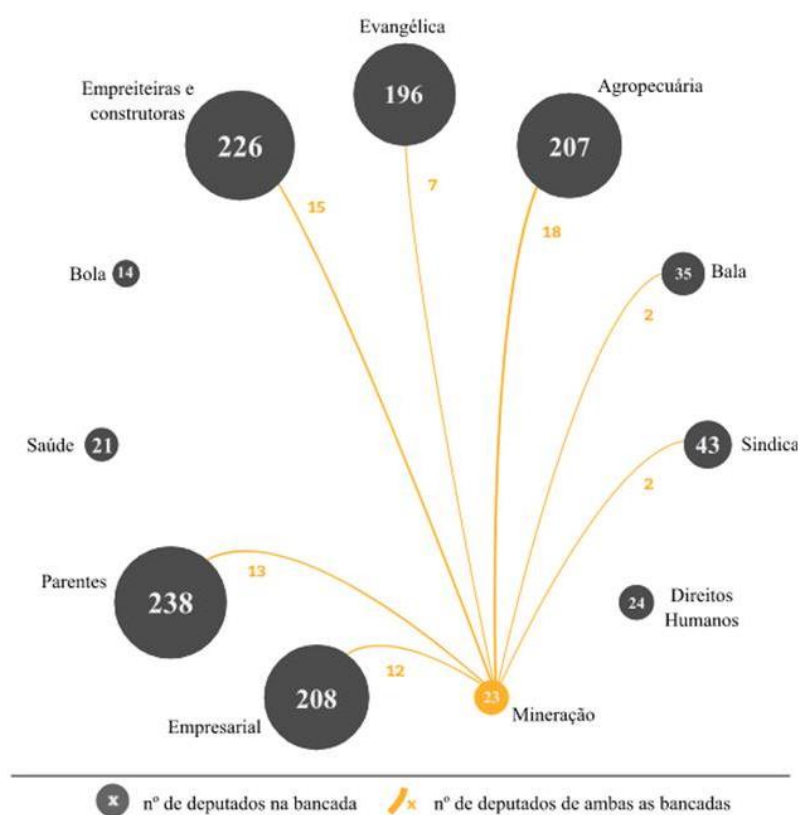
Fonte e elaboração: Agência A Pública (2016).

3.2.10 Bancada da Mineração

A bancada da mineração tem como foco garantir os interesses de grupos do setor extrativista na Câmara dos Deputados. Assim, é também a responsável por garantir apoio a campanhas políticas de parlamentares (DIAP, 2016). É constituída pelos seguintes partidos e número de parlamentares, respectivamente: PMDB (4), PSD (3), PT (2), PSDB (2), PR (2), PP (2), SD (1), PV (1), PTB (1), PSB (1), PRB (1), PMB (1) PDT (1) e DEM (1)⁴⁹. Esse grupo, de número pequeno de parlamentares, tem expressividade na Câmara, visto que mantém vínculos com as bancadas da agropecuária (18), empreiteiras e construtoras (15), parentes (13), empresarial (12), evangélica (7) e bala (2), como mostra a figura 10:

⁴⁹ Fonte: A Pública (2016).

Figura 10 - Bancada da Mineração

As bancadas da Câmara dos Deputados

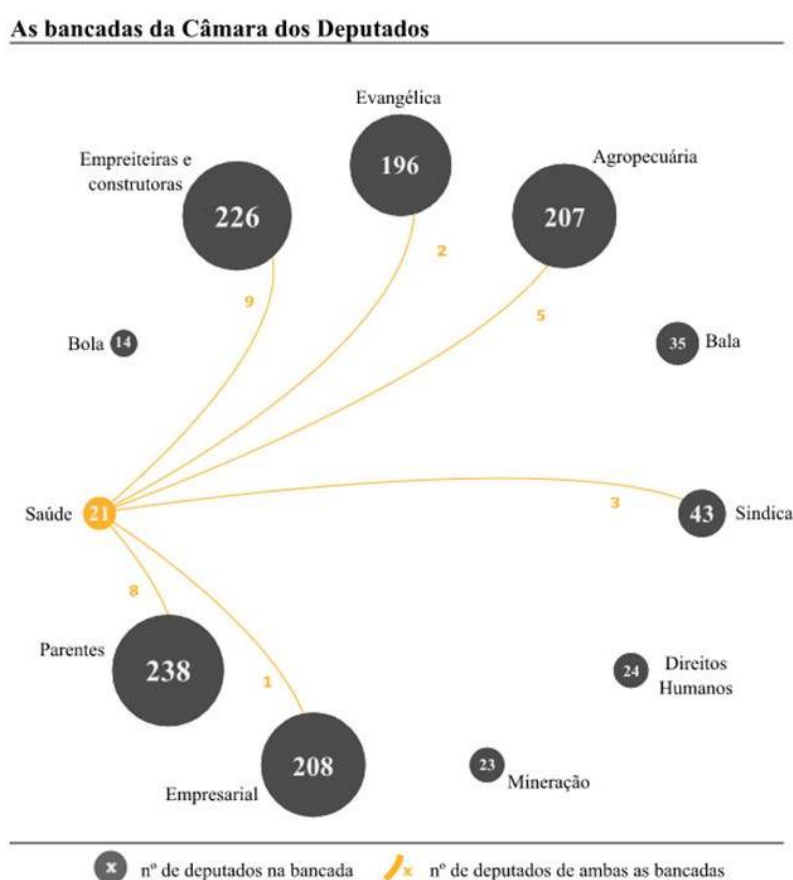
Fonte e elaboração: Agência A Pública (2016).

3.2.11 Bancada da Saúde

A bancada da saúde tem como ponto principal o aumento de verbas para a saúde. É dividida em três subgrupos: os parlamentares que defendem a saúde pública, outra de grupos de interesse de investimentos privados como os planos de saúde e os que defendem as santas casas (DIAP, 2014). O interesse específico de cada grupo de interesse é definido pelos setores, privado, como donos de hospitais e planos de saúde, que visam garantir maior participação em recursos dos governos e cobram da bancada o não pagamento do SUS por atendimentos feitos aos clientes que possuem planos de saúde. Também forçam ao lado da indústria tabagista e de bebidas contra indenizações de doenças causadas pelo tabaco e álcool. Tem também representantes parlamentares que apoiam hospitais filantrópicos e que reivindicam aumento de recursos e verbas, bem como a atualização da tabela de

repasses por atendimento, ou seja, por uma política pública de transferência regular de recursos (DIAP, 2007). É estabelecida com os seguintes partidos e número de parlamentares, respectivamente: PT (5), PDT (3), PSDB (2) PMDB (2), PC do B (2), SD (1), PTB (1), PSB (1), PRB (1), PR (1), PPS (1) e PMB (1)⁵⁰. Assim como as demais, possuem parlamentares vinculados às bancadas das empreiteiras e construtoras (9), parentes (8), agropecuária (5), sindical (3) e empresarial, como é descrito na figura 11:

Figura 11 - Bancada da Saúde



Fonte e elaboração: Agência A Pública (2016).

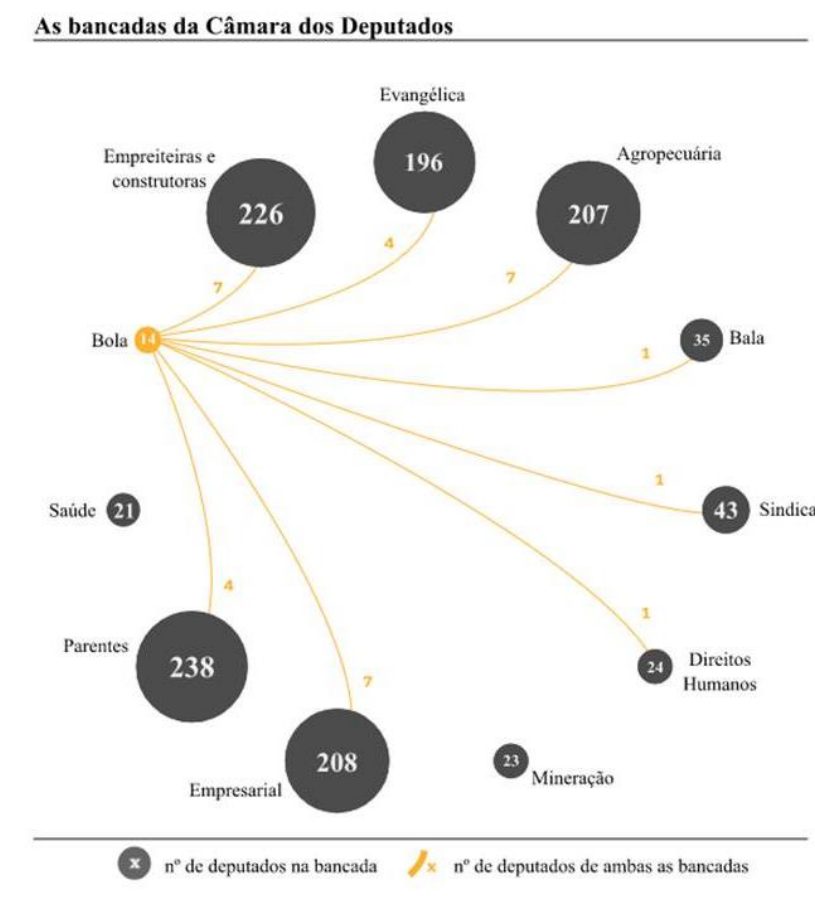
3.2.12 Bancada da Bola

A bancada da bola ou Comissão do Esporte foi criada em 2014 pela Resolução 54/2104 da Casa. Anteriormente, esta atribuição era da Comissão do Turismo. Essa comissão tem como objetivo exercer acompanhamentos de planos e

⁵⁰ Fonte: A Pública (2016).

programas governamentais da área, bem como atuar nas áreas temáticas do sistema desportivo nacional, colaborando na sua organização e fiscalização de políticas públicas desportivas (SGM, 2018). É constituída pelos seguintes partidos e número de parlamentares: PTB (3), PSD (3), PT (2), PV (1), PSDB (1), PR (1), PP (1), PP (1), PHS (1) e PDT (1)⁵¹. Possui influência porque têm parlamentares que dialogam em várias bancadas como a empresarial (7), empreiteiras e construtoras (7), agropecuária (7), parentes (4), evangélica (4), direitos humanos (1), bola (1) e sindical (1), de acordo com a figura 12:

Figura 12 - Bancada da Bola



Fonte e elaboração: Agência A Pública (2016).

⁵¹ Fonte: A Pública, 2016.

3.2.13 Bancada da Mídia

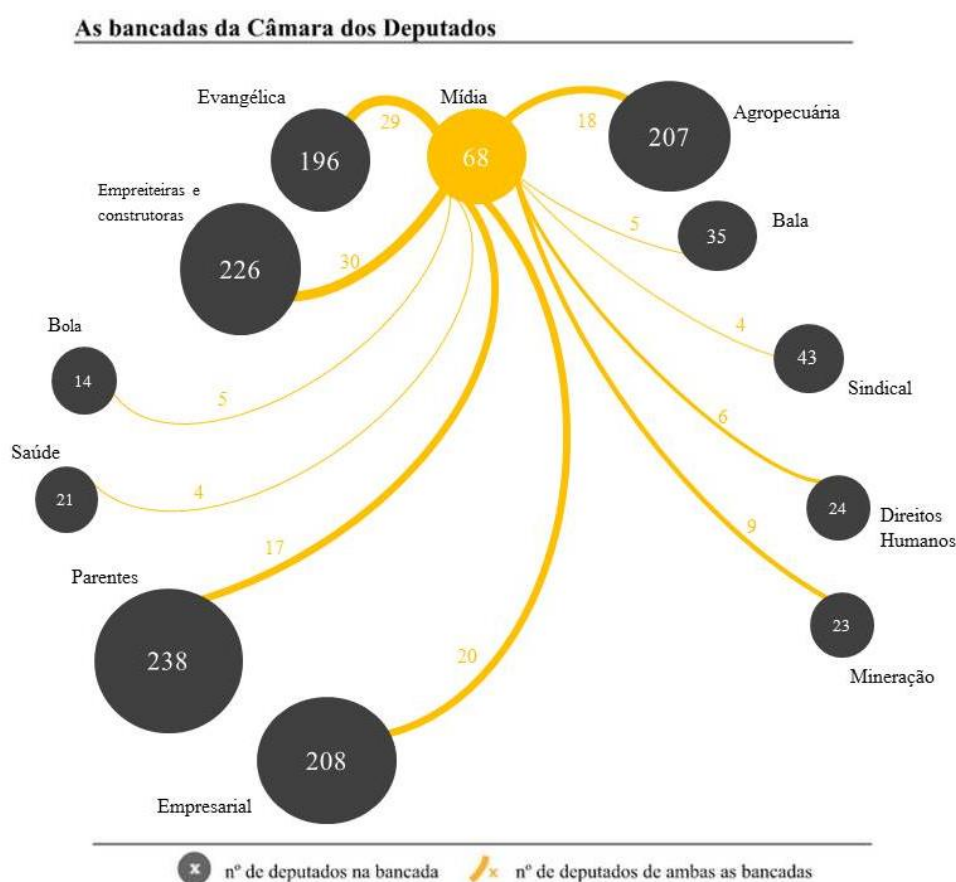
Além das 11 bancadas mapeadas pela Pública com os dados do DIAP, acrescentamos a bancada da mídia ou dos meios de comunicação. Inserimos a bancada da mídia em nosso escopo por apresentar o que chamamos de grupos de interesse corporativo que, além dos outros grupos de influência, acreditamos ser a bancada que mantenha o viés mais emblemático com esse estudo. Assim, a bancada da mídia é a que “inclui parlamentares de todos os partidos” (DIAP, 2014, p.135). Essa bancada possui parlamentares detentores de concessão de rádio e televisão, o que é proibido por lei⁵², como já foi exposto no capítulo 1. Além disso, é uma das bancadas consideradas influentes no Poder Legislativo. As formas de como se dá a conexão com o Poder Executivo depende dos formadores de opinião que lá atuam, das forças correlatas que mantêm vínculos com a iniciativa privada e que em paralelo estão na Câmara dos Deputados para atuarem como representantes eleitorais. Esses agentes, ao oferecerem seus mandatos para grupos de interesse privado, deixam a representação coletiva em segundo plano.

Dessa forma, as representações passam a ser de interesses específicos e de grupos privados no uso do mandato. Esses deputados, como possuem trajetória política e transitam nos dois poderes, Executivo e Legislativo, formam uma inferência que se dá através do cargo eleitoral e apropriam-se do mandato legitimado de servir ao interesse público, transferindo esse capital político para interesses pessoais. Assim, são parlamentares detentores de concessões de rádio e televisão, donos de jornais, utilizando esse espaço em benefício próprio. Portanto, há uma inversão de valores e uma fragmentação na representação do mandato que interfere na perpetuação de poder. Apresentamos os partidos que formam a bancada e o respectivo número de parlamentares: PSDB (10), PSD (8), DEM (8), PT (7), PP (6), PRB (5), PSB (4), PR (4), PMDB (4), PTB (3), Patriota (2), PDT (2), PSol (1), PPS (1), PC do B (1), Podemos (1) e PSC (1)⁵³. A bancada mantém vínculos e possui influência com as bancadas de empreiteiras e construtoras (30), evangélica (29), empresarial (20), agropecuária (18), parentes (17), mineração (9), direitos humanos (6), bola (5), bala (5), sindical (4) e saúde (4), conforme a figura 13:

⁵² Cf. artigo 54 da CF e Ação Penal 530 MS, de 2104, em decisão do STF.

⁵³ Fonte: Dados do DIAP (2016) e SGM (2018).

Figura 13 - Bancada da Mídia



Fonte: DIAP e A Pública (2016).

Elaboração: Própria (2018).

Com a 12ª bancada exposta e as correlações de forças, observa-se que existe uma sincronia de forças atuando na Câmara dos Deputados. E, no que diz respeito à bancada da mídia, iremos aprofundar a questão. Para o professor Afonso de Albuquerque⁵⁴ ocorre um paralelismo político que exerce força através do sistema midiático brasileiro e que esse paralelismo, que se forma no Brasil e em outros países da América Latina, é característica de países periféricos. Albuquerque descreve paralelismo político com Hallin e Mancini (2004) como o conceito que:

⁵⁴ Professor do Departamento de Estudos Culturais e de Mídia e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisador do CNPq desde 1998, atua principalmente nas áreas de Comunicação Política, Jornalismo e Comunicação Comparada.

se refere a um alto grau de proximidade entre os meios de comunicação e as forças políticas de um determinado país, no que diz respeito ao conteúdo veiculado pelos meios, as suas conexões organizacionais, a sua audiência e a atitude dos seus jornalistas (ALBUQUERQUE, 2008, p.6).

E mais, o pesquisador reconhece que a mídia faz um caminho à política, mas o caminho inverso não ocorre. Pela carência de resposta política, os meios de comunicação de massa ocupam lugar de destaque, mais do que necessário e interferem de forma significativa no contexto político. Para Albuquerque, esse processo não é um fenômeno isolado e tampouco um caso que ocorre somente no Brasil. E isso, centrado pelo conceito distorcido de liberdade de imprensa (ALBUQUERQUE, 2012). Dessa forma de autocontrole ou de controle social, derivam opiniões em prejuízo de siglas partidárias. O autor analisa, por um lado, a mídia agindo de maneira autoritária e, por outro, uma onda de desconfiança crescente por parte dos eleitores em relação aos partidos. Indo além,

Albuquerque frisa que o equívoco da comunicação política está em apresentar para o público suas visões de mundo chanceladas por uma opinião pública como sendo a verdade de todos os fatos. Há, portanto, uma carência de entender o processo de transição da democracia brasileira para compreender o que está sendo posto na mídia, evitando assim que a pesquisa científica assuma a falsa ideia da defesa conservadora da grande mídia por medo, por desconfiança do que está por vir. Esses aspectos em tempos de crise moral e institucional, como já pontuamos, abrem o debate sobre a qualidade da democracia e da participação popular. Corrobora com esse fenômeno o modelo da ciberpolítica [Albuquerque a classifica como antipolítica e uma ação individualista] que informa sem informar, debate sem debater e oferece uma agenda política que tem algo já estruturado para apresentar e fazer pensar sobre seu entorno. Essa equalização de informações surge no jornalismo sem fontes confiáveis, espalhando o que se credita como verdade, a partir do que o autor conceitua como um processo de “autoilusão” compartilhada por todos (LEMEP, 2018).

No caso dos veículos de grande circulação, a ciberdemocracia tem imbuído à mídia um aspecto comparativo ao Poder Moderador (ALBUQUERQUE, 2008). Conseqüentemente, muitas pesquisas ficam sem respostas sobre o que é realmente informação. Isso tem pontuado manuais de redação e de ética nos diversos veículos de mídia, apontando para a credibilidade do veículo e, no caso específico da

qualidade político-institucional da informação que produz, muitos desses temas chegam a sua produção final com o propósito de deturpar a imagem de instituições, partidos e parlamentares.

Em tempo, acreditamos que uma democracia se constrói com imprensa livre e por isso apoiamos a liberdade imprensa com responsividade, mas também com responsabilidade. Nesse contexto, esses aspectos citados por Albuquerque corroboram para observarmos uma maior e crescente fragmentação político-partidária. Esse desgaste latente tem consequências fortes em uma democracia recente como a brasileira.

E, sobre fragmentação partidária, situamos a contribuição de Messenberg:

Existe uma polêmica discussão sobre entre os cientistas políticos quanto às reais consequências da fragmentação partidária vigente no Congresso Nacional - CN, sobretudo na Câmara dos Deputados. De um lado posicionam-se aqueles que vislumbram o alto grau de fragmentação partidária como uma das maiores distorções do sistema político brasileiro, de outro situam-se os que admitem ser essa fragmentação – como manifestação da dispersão do poder parlamentar – fenômeno mais nominal do que propriamente real (MESSENBURG, p.46, 2002).

Ao concordamos com a autora, observamos que a representação política interfere diretamente na formação da coalizão de defesa de governos, que também recebe influência dos meios de comunicação. No caso, nos mandatos do Executivo de 2003 a 2016, a interferência dos partidos eleitos no Legislativo ascendeu colocando em risco, não antes a governabilidade do Executivo, mas a dúvida sobre a sua governabilidade. Para atender uma gama crescente de partidos, o governo abriu espaços, permitiu concessões. Esses fatores esboçam as perspectivas da representação política e apontou que as coalizões precisam de limites. Ou seja, os representantes precisam ser conjugados em um processo de desenvolvimento que respeite estruturas institucionais e, por conseguinte, para uma convergência tanto no meio social quanto no meio político. É o sistema que está em crise ou são os representantes que estão privilegiando relações tênues?

Com efeito, no presidencialismo de coalizão temos o que se apresenta como delegação cruzada (INACIO e REZENDE, 2015). Para os autores, tanto no presidencialismo ou no parlamentarismo, a medida de forças de um governo não depende tão somente do tamanho do governo, mas de uma delegação de poderes que pode tensionar a coordenação interna. Para além da divisão de cargos como

forma de poder, o governo Executivo deve manter uma permanente linha de controle sob a forma de “monitoramento recíproco entre os membros da coalizão” (INÁCIO e REZENDE, 2015, p.297), a chamada delegação cruzada. Se a relação assimétrica de informação pode acontecer, tendo em vista que o partido principal detém maior poder de informação que os seus coligados, este se torna um meio de abrir caminho para o consenso. Assim, existem formas de conter o desgaste instituído através de um gabinete multipartidário, proposto pelo partido que detém o Poder no Executivo, estabelecendo alertas propostos pelos pares mais próximos ao presidente e mecanismos institucionais [freios e contrapesos] (STROM, MÜLLER e BERGMAN, 2003). Esses conflitos intermediários devem ser controlados pelo chefe do Executivo, mas o desgaste pode se estabelecer pelo poder e discricionariedade que os ministros possuem, ou seja, no poder concentrado em suas mãos. Assim, a delegação cruzada é dependente por parte dos ministros de outras pastas ministeriais para que complete a sua gestão em relação às políticas executadas pelo seu partido no ministério que ocupa.

Desse modo, os movimentos interpartidários deslocam o conflito para a arena de cada *policy* para além dos conflitos governo – oposição (INÁCIO e RENNÓ, 2009). No caso brasileiro, para os autores, um dos fatores que dificultam a relação da coalizão partidária é o sistema eleitoral em dois turnos, visto que as relações políticas são processadas em um ritmo bem mais lento que os processos de ação de governo. A cooperação e o arranjo da maioria dependem de um entendimento prévio para que haja fluidez no governo central, portanto antes das eleições. Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) chamam a atenção para a participação dos partidos na coordenação legislativa do Executivo para garantir a pauta de agenda na Câmara dos Deputados. Esse “cartel legislativo [forma-se por meio de] um controle horizontal – ministérios e presidências de comissões” (AMORIM NETO, COX e McCUBBINS, 2003, p. 551), por exemplo.

A condição para garantir esse arranjo é o poder de veto dos partidos, garantido pelo presidente na comissão. Caso ocorra votação e o governo não consiga aprovar a pauta, caracteriza-se que não houve uma avaliação pré-legislativa e, conseqüentemente, ausência de negociação. Também Figueiredo e Limongi (2008) apontam esse argumento com as taxas de aprovação da pauta do governo, sendo que não há uma linha divisória que defina presidentes com agendas negociadas ou impositivas. Para os autores, os mecanismos de elaboração de

agenda do Executivo são mais complexos e são elaboradas já com o intuito de contemplar a maioria política (FIGUEIREO e LIMONGI, 2009). Assim, quando a nomeação ministerial não ocorre, os partidos podem adotar um monitoramento cruzado como forma de fiscalizar o próprio governo e outros partidos da coligação. Dessa forma, Inácio e Rezende (2015) definem modalidades de controle horizontal no Executivo-Legislativo, a saber: “partidário, coalizacional e adversarial” (2015, p.303). A primeira, e mais difícil de ser colocada em prática, é o controle unificado de ministérios através do controle partidário definido pelos autores como “controle horizontal partidário (CHP)” (INÁCIO e REZENDE, 2015, p.304), entretanto há o distanciamento entre a pasta ministerial e os demais partidos. Dessa forma, o controle horizontal coalizacional (CHC) pode ser estratégico para garantir a presença dos partidos da coalizão nos ministérios correspondentes e nas respectivas comissões na Câmara dos Deputados. Assim, o poder de agenda do Executivo age como força patronal para que as comissões parlamentares e seus representantes componham ao mesmo tempo a pasta ministerial e a presidência da respectiva comissão. Esse eixo é formado para garantir sucesso nas propostas e votações. Inácio e Rezende (2015) também conceituam o que chamam de “bônus ministerial” (2015, p.317) sendo dividido em bônus negativo, com menor indicação ministerial em proporção com a bancada na Câmara dos Deputados, bônus proporcional, quando há equivalência entre as indicações ministeriais e a bancada legislativa, e o bônus positivo, quando o partido recebe mais indicações no Executivo do que o tamanho da bancada que atua no Legislativo. Por último, a composição do controle horizontal adversarial (CHA) é caracterizada pela presença de fiscalização de partidos da oposição, visto que a condicionante para tal é que são partidos da oposição ou independentes se destacam em pastas específicas.

É nesse aspecto que o apoio da opinião pública sobre a coalizão de defesa precisa de capacidade de resposta da sociedade política. Desse modo, a sociedade civil precisa de eficácia política para cancelar suas representações e reafirmar as suas opiniões nas coalizões do governo que são firmadas pelos eleitos para garantir sua aprovação ou legitimação pública. Assim, com os conceitos de presidencialismo de coalizão, de representação política e a influência de grupos de interesse, a comunicação entre representantes e representados depende de um posicionamento claro de quem está no poder para saber quem governa e para quem.

3.3. Considerações

Nesse capítulo apresentamos a delimitação dos agentes que interagem com o Poder Executivo de maneira mais próxima, a saber, partidos, bancadas informais que se destacam na Câmara dos Deputados, bem como a fragmentação partidária que se apresenta como um impasse no sistema político brasileiro. Apresentamos as coalizões de defesa como grupos de interesses (BOBBIO, 1991; THOMAS, 2004) que se relacionam no sistema presidencialista de coalizão através de partidos políticos como grupos de pressão (TOLEDO, 1985).

Esse exercício de diálogo e estratégia política forma a teia social de relacionamentos externos com outros grupos de interesse e também se manifestam internamente nas comissões da Câmara dos Deputados ou bancadas informais. A pressão exercida pelo partido que está no Executivo é usada para garantir o poder de agenda. Com isso, geralmente as ações externas dos grupos de pressão acontecem no sentido de garantir o poder de influência nas ações econômicas, integradas e culturais⁵⁵ do grupo de interesse (bancadas) do Legislativo com a agenda do Executivo. Caso não aconteça, o Executivo também tem forças de fazer prevalecer a sua tomada de decisão, como por exemplo, através de Medidas Provisórias ou tramitações de projetos em regime de urgência.

Também foi abordada a distribuição de cargos do Poder Executivo entre os coligados para assim garantir a governabilidade. Dentre esses aspectos, observamos que existem formas de controle do poder por parte do presidente da República que garantem tanto um grau de escolha dos seus pares, como definições de agenda do Poder Executivo para o Poder Legislativo. O poder da bancada da mídia é um instrumento importante utilizado por grupos de interesses como as bancadas, tanto por partidos como grupos de pressão, como pelo próprio Poder Executivo para gerar pautas e também buscar apoios ou rejeições para os diversos temas propostos. Por esse aspecto, a mídia é utilizada como ferramenta para ora inserir, ora barrar temas, tanto para aumentar a pressão como para amenizar a agenda de interesse, dependendo para isso de quem aciona ou provoca a agenda. Com isso, o poder de interlocução da bancada da mídia cresce em dimensão com todos os outros grupos de interesse e, conseqüentemente, o poder de barganha da bancada da mídia também aumenta.

⁵⁵ Cf. Wooton, p. 49.

Também foi observado o crescente número de partidos e também um diálogo sobre como a comunicação política pode ocultar opiniões quando se está tratando com siglas heterogêneas e diversas.

Por tudo apresentado, observamos que o poder gera influência e designa ações que são coadunadas por agentes que manifestam situações de acordo com a conveniência de grupos ou até exercendo o seu grau de força. Apontamos também que as coalizões são fatores que exercem presença no Legislativo e Executivo. Através do consenso é possível construir a agenda presidencial. Do contrário, as situações podem se tornar emblemáticas ou se apresentar em momentos de crise. É o que será devidamente explorado no capítulo 4 através de exemplos com imagens de revistas impressas pré-selecionadas.

4. A Formação, Manutenção e Modificação da Opinião Pública nos Governos Lula e Dilma a partir da Espiral do Silêncio

Ao longo desse estudo, fizemos a interconexão de mídia e política. Por dentro da mídia, absorvemos conceitos da teoria da Espiral do Silêncio e os seus efeitos sobre a opinião pública, bem como a política, onde apresentamos o presidencialismo de coalizão brasileiro, os grupos de interesse formados no Executivo e Legislativo e como a representação política é percebida pela opinião pública para superar a sub-representação nesses poderes.

De acordo com Wolf (1987), a mídia seleciona temas por meio de *gatekeeper*⁵⁶. Estas informações, assim como a seleção de temas selecionados na agenda do Executivo⁵⁷, formam a pauta dos meios de comunicação. Há uma interlocução que podemos verificar entre quem produz a informação e quem produz a agenda da tomada de decisão, tanto no Executivo quanto no Legislativo. Essa cooperação se transforma em interação e troca de interesses. Nesse contexto, destacamos que as eleições, ou seja, o período pré-legislativo é pautado pelos *mídia* como fonte de atrair a atenção do grande público, oferecendo ou vendendo a imagem de partidos e candidatos.

Assim, a mídia, precisa “ouvir o seu próprio eco” (CHARAUDEAU, 2016, p.47), ou seja, a opinião pública. E essa, ao se construir forma imagens nos indivíduos, e no caso do eleitor e dos parlamentares, formam configurações, ora na realidade, ora na ficção, criando homens públicos com credibilidade e outros, personalizados com um desencanto político extremo. Para Luhmann os meios de comunicação criam “pseudocrises e pseudonovidades” (1971, p.25, tradução nossa) justamente para desfocar de temas de interesse de impacto na coletividade. Mas este viés tem um ponto de muito interesse. Refere-se a temas que interessam ser pautados em um dado momento, em um momento específico. Assim, o autor afirma que a opinião pública cumpre o seu papel, no momento em que dirige para a mídia

⁵⁶ Cf. p.33. “Profissional de empresa de comunicação que tem o poder de decisão sobre o que vai ser apresentado para o grande público” (BARBOSA e RABAÇA, 2001, p.342).

⁵⁷ Na política, podemos entender por *gatekeeper* como o parlamentar responsável pelas “comissões da CD [que] são dotadas de poderes de veto (*gatekeeping*), o que poderia ser visto, inicialmente, como um incentivo ao controle horizontal da política pelo partido no respectivo ministério” (INÁCIO e REZENDE, 2015, p. 310).

temas de interesse para a mesa de negociação. Em primeiro lugar propaga o assunto de acordo com as “regras de atenção”⁵⁸.

De outro forma, é dizer que se agrega o que se quer e o que não interessa não será considerado. Como já pontuado no capítulo 1, a essa ordem de formar e informar Luhmann define como “manipulação”, isto é, um sistema de comunicação unilateral que forma o campo social. E quando este tema se apresenta inter-relacionado com a opinião “parcial [tem-se a] moralidade pública” (1971, p14, tradução nossa). A moralidade pública é interpretada pelo autor como toda a opinião que precisa ser dita para que o homem público não fique isolado. A informação ganha um caráter de publicização.

Por esse escopo:

a “superdramatização” (a dramatização exacerbada) é uma característica do discurso de informação das mídias na maneira de relatar e comentar os acontecimentos [...] de ter impacto emocional [...] como se vê em algumas manchetes... com uma tendência a acentuar a *peopolização* – neologismo utilizado em textos acadêmicos de origem portuguesa, para referir-se ao culto às “celebridades”, característico do jornalismo cujo modelo é a revista *People*, semanário americano publicado por Time Inc. – do mundo político (CHARAUDEAU, 2016, p.121).

Para o autor, “peopolização” é a exposição feita ao máximo da vida dos políticos para conquistar a credibilidade. Mas pode produzir efeito reverso. A “dessacralização” e “ressacralização” (2016, p.123). O primeiro conceito [dessacralização] refere-se ao momento em que o ídolo passa a aproximar-se do seu público e a ser visto como partícipe do mesmo nível de todos, ou seja, a idolatria perde o seu brilho; o segundo [ressacralização], refere-se à aproximação do sujeito político por uma visão humanista, em que pese, em uma função, dita pelo autor, “desumanizada” (2016, p.124). Interessante notar que há uma distinção entre populismo e “peopolização”. O populismo é conceituado como parte da democracia, o poder de conquista de votos, por exemplo, nas campanhas eleitorais. Já a “peopolização” é caracterizada como um fator atribuído à mídia, aos políticos da mídia. Esses valores-notícia⁵⁹ são por onde se formam as informações para manter ou modificar a opinião. Parafraseando Bourdieu (1997, p.12) “os jornalistas têm os

⁵⁸ Cf. p.35, [‘regras que direcionam a atenção’ (Luhmann, 1971)].

⁵⁹ “Referem-se aos critérios que os jornalistas utilizam na seleção de acontecimentos, isto é, “na decisão de escolher um acontecimento como candidato a sua transformação em notícia e esquecer outro acontecimento” (TRAQUINA, 2008, p.78).

seus óculos particulares através dos quais veem certas coisas e não outras, e veem de uma certa maneira as coisas que veem” (TRAQUINA, 2008, p.77). E o próprio Bourdieu nos explica que:

Os princípios de divisão [das forças sociais] não têm nada de fortuito. Eles são constitutivos dos grupos e, portanto, das forças sociais. A política é uma luta em prol de ideias, mas um tipo de ideias absolutamente particular, a saber, as ideias-força, ideias que dão força ao funcionar como força de mobilização. Se o princípio de divisão que eu proponho for reconhecido por todos, se meu *nomos*⁶⁰ se tornar o *nomos* universal, se todos virem o mundo como eu o vejo, terei atrás de mim toda a força das pessoas que compartilham minha visão (BOURDIEU, 2011, p.203).

E entre a seleção e formação do que é informação, existem os interesses. O critério de produzir valor-notícia de seleção refere-se ao contexto, tendo por base as características de equilíbrio [já *viu* notícia]; visualidade [filmes, fotos]; e concorrência [quem vai publicar primeiro?] (TRAQUINA, 2008; WOLF, 1987). O critério de valor-notícia de construção trabalha com os conceitos de simplificação [fácil de compreender e digerir], ampliação [maior espaço e tempo na mídia dependendo do assunto], relevância [demonstrar que o assunto tem significado para quem a recebe], personalização [identifica o sujeito negativo e o sujeito positivo na informação], e dramatização [emoções e conflitos envolvidos] (TRAQUINA, 2008 e WOLF, 1987).

Na manipulação temos a cumplicidade da mídia com a informação, no nosso estudo, as pesquisas de opinião, que se tornam a “paisagem política [...] um dos meios de medir a opinião pública e, no entanto, se apresentam como definitivas” (CHARAUDEAU, 2016, p.124). No caso da opinião, difere da informação no que tange à elaboração, publicação e influência. A opinião pública é a moldura do pensamento que tem como função medir o grau de um grupo de indivíduos sobre determinado assunto. É a legitimação da regulação social. O verdadeiro dá lugar ao crer verdadeiro (CHARAUDEAU, 2016). Nessa perspectiva é que se encontra a relação de “poder e contrapoderes nas quais se enfrenta a potência institucional contra a potência cidadã” (CHARAUDEAU, 2016, 147). Assim, o político e o eleitor se encontram entre o que é “possível” fazer [o político] e o que é “desejável” que se faça [o cidadão eleitor] (CHARAUDEAU, 2016, p.147).

⁶⁰ “*Nomos*: vem do verbo *némo*, que significa operar uma divisão, uma partilha; comumente o termo é traduzido por “a lei”, mas significa também, mais precisamente, o que chamo de princípio de visão e de divisão fundamental, que é característico de cada campo” (BOURDIEU, 2011, p.203).

Sartori (2001) afirma que o espaço da democracia eleitoral tem sido substituído pelo espetáculo, levando à despolitização do espaço político. De acordo com a reflexão de Bernard Manin (1995), observa-se que a mídia privilegia o sujeito político. Assim, evidencia um arquétipo de representação política de partidos que passamos para uma forma de democracia de públicos (COSTA, 2007), ou seja, entre eleitos e eleitores, apresenta-se a mídia, personalizando figuras públicas em vez de partidos políticos:

Os políticos chegam ao poder por causa de suas aptidões e de sua experiência no uso dos meios de comunicação de massa, não porque estejam próximos ou se assemelhem aos seus eleitores. O abismo entre governo e sociedade, entre representantes e representados, parece estar aumentando (MANIN, 1995, p.1).

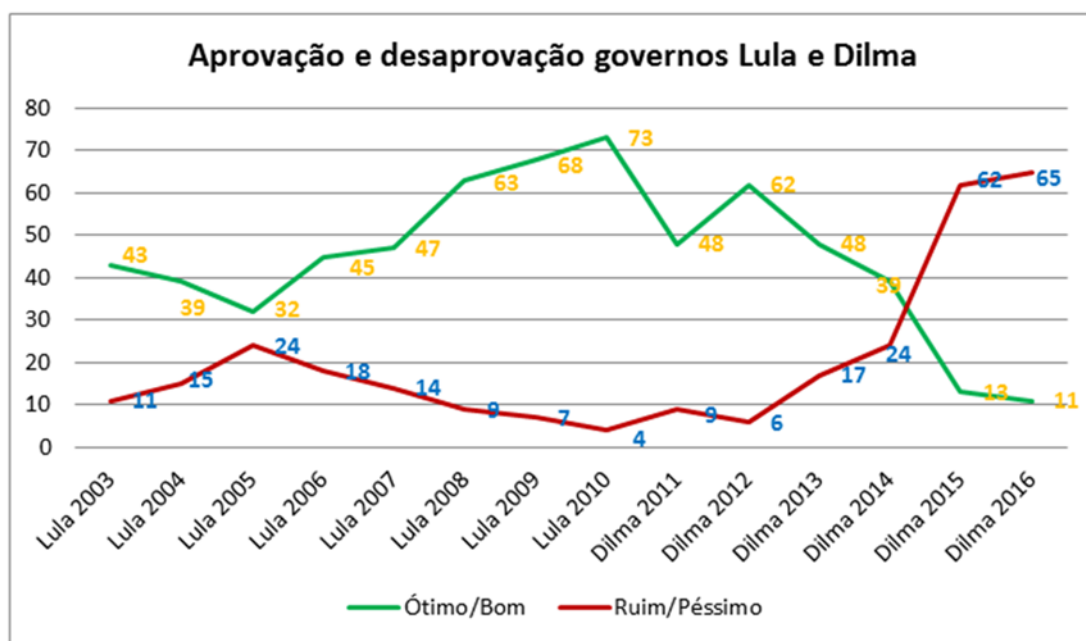
Por essa perspectiva, o cenário da política é potencializado pela mídia que fere a confiança nas instituições e, conseqüentemente, a democracia. Sobre o assunto é preciso atentar para uma “dupla multidimensionalidade da mídia: do apoio político e da própria mídia” (MESQUITA, 2013, p.169). Esse pensamento plural diversifica o apoio público à democracia e suas dimensões [pode-se confiar nas instituições e desconfiar da classe política, partidos, etc.], e também, pode-se selecionar os meios de comunicação [buscar informação de qualidade em veículos com responsividade democrática]. Mas, quando a desconfiança cede lugar para o medo social temos a Espiral do Silêncio em ação. Para ser formada a Espiral do Silêncio Noelle-Neumann tipifica questionamentos para sua existência:

1. Há que determinar a distribuição da opinião pública sobre um tema dado com os métodos pertinentes de sondagem representativa.
2. Há que avaliar o clima de opinião, a opinião individual sobre “O que pensa a maioria das pessoas?”. Isto mostra com frequência um panorama completamente novo.
3. Como o público crê que vai evoluir o tema controverso? Que lado vai adquirir força, qual vai perder espaço?
4. Há que medir a disposição em expressar-se sobre um determinado tema, ou a tendência a permanecer calado, especialmente em público.
5. Possui o tema em questão um forte componente emocional ou moral?
6. Que posição adotam os meios de comunicação ante esse tema? A que lado apoiam os meios influentes? Os meios são uma das duas fontes das quais procede a estimativa que as pessoas fazem do clima de opinião. Os meios influentes emprestam palavras e argumentos aos outros jornalistas e aos que estão de acordo com eles, influenciando assim no processo da opinião pública e na tendência a expressar-se ou a ficar calado. (NOELLE-NEUMANN, 2016, p.258, tradução nossa).

E, ainda nesse sentido, a influência da informação depende de três características que devem estar presentes nos meios de comunicação de massa: acumulação, consonância e onipresença⁶¹ (WOLF, 1987).

Assim, iremos utilizar os dados de aprovação e desaprovação dos governos Lula e Dilma, como já exposto em nossa metodologia, com as médias da pesquisa de opinião do Instituto Datafolha elaboradas entre 2003 e 2016 para proceder com o entendimento especificado por Noelle-Neumann para responder aos fatos emblemáticos selecionados das imagens das revistas Veja e Isto É:

Gráfico 6 - Aprovação e desaprovação governos Lula e Dilma



Fonte: Datafolha (2003 a 2016).
Elaboração: própria.

O gráfico 6, elaborado com as médias mês a mês, pode ser observado apresentando variações mais positivas ao longo dos mandatos de Lula e Dilma. No primeiro mandato Lula, 2003 a 2006, o índice de aprovação decresce devido a denúncias de improbidade administrativa em 2005, sendo que retoma seu crescimento no último ano do primeiro mandato Lula em 2010, segue em ascensão até 2010 quando o presidente deixa o governo com índice de 83% de aprovação em

⁶¹ Cf. p. 25 e 32.

novembro de 2010⁶². Em 2011, apresenta queda do índice de aprovação no primeiro governo Dilma, retomando crescimento em 2012 e a partir deste momento apresentando decréscimo até 2016 por fatores econômicos, sociais, políticos e administrativos.

4.1. A análise da imagem do caso Mensalão (2005) e o caso Petrolão (2014)

Com o objetivo de apresentarmos a análise da imagem e o clima de opinião em paralelismo político na síntese iconográfica das capas nas revistas *Veja* e *Isto É* sob a ótica da Espiral do Silêncio, trazemos exemplos de fatos para elucidar o tema proposto.

Em 2005 vem a público a denúncia do fato que ficou conhecido como Mensalão⁶³. Esse sistema de pagamento envolvendo verbas públicas fazia pagamentos a deputados federais ou partidos em troca de votos favoráveis em propostas do Executivo nas proposições da Casa Legislativa. As denúncias foram convertidas na Ação Penal nº 470 no STF⁶⁴. A informação ganhou as capas das revistas conforme se apresenta na figura 14:

⁶² Observação: o gráfico 6 apresenta média dos 12 meses dos anos compreendidos entre 2003 e 2016.

⁶³ Mensalão: variação da palavra mensalidade. Salário mensal de parlamentares oriundo de desvio de recursos públicos, de acordo com o deputado federal Roberto Jefferson (VEJA, 2005, ed. 1907).

⁶⁴ Cf. MPF: inquéritos nos 2.2245, de 30/3/2006, e 2.280, de 20/11/2007. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato>> Acessado em: 18 set. 2018.

Figura 14 - Capas Veja e Isto É: Mensalão



Fonte: Revistas Veja (2005), Isto É (2005).

Elaboração: própria.

A revista *Veja* apresenta como destaque de capa a denúncia relatada pelo deputado federal Roberto Jefferson (PTB), o qual fazia referências ao fluxo de funcionamento do Mensalão (2005, ed.1907). A publicação induz ao questionamento sobre a moralidade do Partido dos Trabalhadores frente ao estopim das denúncias de Jefferson e a ética partidária do PT (VEJA, 2005, ed.1911). A partir das denúncias, que ganharam notoriedade pública, instaurou-se um clima de instabilidade institucional e política no país. O editorial supõe sobre a ciência do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva sobre o tema Mensalão (VEJA, 2005, ed.1914). Com o assunto já amplamente exposto na opinião pública, a Câmara dos Deputados instaura CPI para apurar o caso de desvio de conduta de parlamentares (ISTO É, 2005, ed.1861). Mesmo com as denúncias, o editorial faz referência à popularidade do presidente Lula que continua elevada (ISTO É, 2005, ed.1866). Em virtude das sindicâncias de improbidade administrativa de partidos e políticos o clima de desilusão do eleitor é referendado pela revista (ISTO É, 2005, ed.1867). Nesse sentido, vale salientar que mesmo com essa materialização dessa instabilidade institucional e política que aponta para o Poder Executivo, a aprovação do então

presidente Lula apresentou uma oscilação razoável em sua popularidade (de 43% para 32%, de acordo com o gráfico 6). Mesmo assim, a base da coalizão de defesa e a governabilidade se mantêm.

Figura 15 - Capas Veja e Isto É: Petrolão



Fonte: Revistas Veja (2014), Isto É (2014).
Elaboração: própria.

O destaque editorial da figura 15 faz alusão ao Pré-Sal⁶⁵ em referência ao caso Petrolão, vinculando-o ao caso Mensalão de 2005. O Petrolão ficou conhecido publicamente como denúncia que se referia à distribuição de recursos oriundos da estatal Petrobrás para agentes políticos, e especulava o envolvimento dos nomes do ex-presidente Lula e da então presidente Dilma Rousseff (VEJA, 2014, ed.2366). Dessa forma, o destaque do tema tem repercussão com vínculo principal ao PT sobre o déficit na companhia (VEJA, 2014, ed. 2368). Por esse viés, o caso provoca a atenção pública pela estrutura bem elaborada para supostamente subservir partidos e políticos com recursos desviados da estatal (ISTO É, 2014, ed. 2338). Da mesma forma, a campanha presidencial da eleição de 2010 da então presidente

⁶⁵ Descoberta em 2007, a camada pré-sal é uma grande jazida de petróleo localizada abaixo do leito do mar entre os estados de Santa Catarina e Espírito Santo, com volume de aproximadamente 50 bilhões de barris. Fonte: Carta Capital, (2015). Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/especiais/infraestrutura/voce-sabe-como-funciona-o-pre-sal-8856.html>> Acesso em 03 Set. 2018.

Dilma Rousseff passa a ser alvo de denúncias por parte de ex-integrantes da estatal na Justiça Federal (ISTO É, 2014, ed. 2342).

Nessa perspectiva, verifica-se o paralelismo político (ALBUQUERQUE, 2008) dos fatos de 2005 e 2014. A aprovação do governo e o clima de opinião oscilam, mas o governo continua com margem de popularidade e aprovação positivas. Em 2014, além do PT, as denúncias também atingem partidos aliados [PMDB e PP]. Fase da operação Lava-jato⁶⁶, o caso conhecido como Petrolão, faz referência em paralelismo político pela mídia ao Mensalão de 2005. Pelo clima de crise institucional que se instala no governo e no país, constata-se a inversão dos índices de aprovação e reprovação do governo Dilma no mês de fevereiro de 2015 [aprovação de 23%, em fevereiro e índice em queda, e desaprovação em 44%, e índice em ascensão, para o mesmo período]. Pelo clima de mudança de opinião, podemos observar que a Espiral do Silêncio se manifesta com a colaboração da mídia nos casos acima, seja pela instabilidade política, seja pelo clima de opinião potencializado pela mídia, bem como a troca de opinião sobre o índice de aprovação do governo.

4.2.A análise da imagem do caso Lehman Brothers (2008) e as jornadas de junho (2013)

Apresentamos a crise econômica de 2008 e as jornadas de junho de 2013 e o clima de opinião formado em paralelismo político na síntese iconográfica das capas nas revistas *Veja* e *Isto É* sob a ótica da Espiral do Silêncio.

Em 2008, a crise financeira internacional nos Estados Unidos mereceu destaque das manchetes e ficou registrada como a pior crise econômica mundial desde a crise de 1929. Assim, o governo americano projeta um plano econômico para estancar a crise na ordem de US\$ 700 bi (VEJA, 2008, ed. 2080). A mídia brasileira acompanha a repercussão das informações internacionais que abrange e passa a compreender o que ocorreu no mercado imobiliário americano (VEJA, 2008, ed. 2081). Com a quebra econômica em *Wall Street* por especulação financeira de mercado, marcada com a falência do banco Lehman Brothers, o banco central e o governo americano entram em ação (ISTO É, 2008, ed.2031).

⁶⁶ Cf. caso de combate a desvios de recursos que começou em março de 2014 pelo MPF. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato>> Acesso em: 18 Set. 2018.

No Brasil, com os investimentos do governo no mercado nacional, a crise não chegou a ser um problema interno naquele momento. Mas a partir de 2012, a economia brasileira começou a apontar sinais de diminuição de seu desenvolvimento e, em 2013, as jornadas de junho reivindicaram investimentos em transporte, saúde, educação e reformas no sistema político (VEJA, 2013, ed. 2326). Assim, com uma crise política popular, o governo encaminha propostas sobre os temas reivindicados para a agenda da Câmara e Senado, assim como acionou o Judiciário, versando trâmites sobre legislação para que os pleitos de combate aos desvios de conduta na política tivessem um efeito mais imediato, para torná-los crime hediondo (ISTO É, 2013, ed.2276). O balanço do ano é uma reflexão do clima de opinião que provocou mudanças no *accountability* da classe política, bem como a contestação sobre a crise ética do Estado brasileiro (VEJA, 2013, ed. 2352).

Figura 16 - Capas Veja e Isto É: Crise Lehman Brothers e jornadas de junho 2013



Fonte: Revistas Veja (2008, 2013), Isto É (2008, 2013).

Elaboração: própria

Em meio à crise internacional de 2008, o Brasil manteve seu crescimento econômico e o presidente Lula aumentou sua aprovação de governo de 43 para 63%, garantindo a governabilidade. Em contrapartida, em 2013, o governo Dilma, percebe o desgaste do segundo mandato pelas repercussões condenatórias do Mensalão e pelo desgaste na econômica interna e conseqüente queda de aprovação

em seu governo de 62%, em 2012, para 43%, em 2013, conforme aponta o gráfico 6 da pesquisa do Instituto Datafolha (2016). O paralelismo político entre a crise econômica internacional de 2008 se materializa no ano de 2013 em decorrência da instabilidade político-institucional ocasionado pelas denúncias em 2005, no governo Lula [Mensalão], que estão repercutindo na mídia desde o ano de 2012, com exposições de agentes políticos na justiça brasileira, fatos agravados por um baixo desenvolvimento econômico interno. O clima de opinião interage com o índice de aprovação no governo (queda de 62% para 48%), resultado de denúncias constantes de improbidade administrativa nas esferas do Legislativo e Executivo nos anos de 2012, 2013 e na capacidade de resposta do governo em agir. A Espiral do Silêncio acentua-se devido à mudança no clima de opinião. Nesse momento há uma perplexidade por parte da classe política pelos fatos ocorridos na semana de protestos de junho de 2013.

4.3. Dois momentos emblemáticos: a análise das imagens das eleições 2002 e 2014 e das imagens do pedido de afastamento de Lula (2005) e do pedido de afastamento de Dilma (2015)

Apresentamos nessa seção fatos de aprovação e questionamentos públicos através da análise das imagens das eleições 2002 e do pedido de afastamento de Lula (2005), e das imagens das eleições 2014 e do pedido de afastamento de Dilma (2015), e o clima de opinião formado em paralelismo político na síntese iconográfica das capas nas revistas *Veja* e *Isto É* sob a ótica da Espiral do Silêncio.

As eleições de 2002 marcam a chegada do PT ao Poder Executivo (*VEJA*, 2002, ed. 1770). Após tornar pública uma carta em que se dirige ao povo brasileiro⁶⁷ nas vésperas das eleições de 2002, a mídia questionava o destino econômico e a capacidade de governança do partido dos trabalhadores (*ISTO É*, ed. 1722). A vitória, marca a conquista da primeira eleição geral para a Presidência da República pelo PT com índice de aprovação em 43% conforme o gráfico 6 (*VEJA*, 2002, ed. 1775). Após dois anos de governo, em 2005, com a denúncia do Mensalão, o presidente Lula é alvo de denúncia que pede seu afastamento em virtude dos fatos de improbidade administrativa e possível compra de votos no Legislativo (*VEJA*, 2005, ed. 1917; *VEJA*, 2005, ed.1918). O presidente Lula se

⁶⁷ Cf. Anexo B – Carta ao Povo Brasileiro.

pronuncia a nação e seu posicionamento tem um efeito positivo sobre o clima de opinião (ISTO É, 2005, ed.1870). O pedido de afastamento foi arquivado em 2006 pelo Legislativo. O índice de aprovação oscilou de 32% em 2005, para 45% em 2006, conforme o gráfico 6. Os partidos da coalizão em 2006 formavam o seguinte bloco: PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB – PP. Com o episódio o PV deixa a base do governo em 2005 e entra o PP em 2006.

Figura 17 - Capas Veja e Isto É: Eleições 2002 e caso de afastamento Lula



Fonte: Revistas Veja (2002, 2005), Isto É (2002, 2005).

Elaboração: própria.

Nas eleições de 2014 as denúncias sobre o Petrolão e Mensalão sobressaem, capitaneadas pelas jornadas de 2013 (ISTO É, 2014, ed. 2319). Com isso, a eleição esteve balizada por queda de aprovação no governo e, conseqüentemente, no índice de aprovação de 48%, em 2013, para 39%, em 2014, destacando a tensão no clima de opinião formado (VEJA, 2014, ed. 2392). A reeleição foi conquistada com pouco mais de 3% de diferença de votos de diferença com o PSDB (VEJA, 2014, ed. 2399), de acordo com as informações do gráfico 7⁶⁸. Eleita, mas com força política fragilizada em 2015, com denúncias sobre suposto financiamento de campanha com recursos públicos e de crime de responsabilidade

⁶⁸ Cf. p.122.

sobre operações orçamentárias em seu governo, a presidente Dilma Rousseff percebe os efeitos em seu governo do pedido de afastamento (ISTO É, 2015, ed. 2379; VEA, 2015, ed. 2447). Mesmo assim, há o esforço político de acordos com a distribuição de pastas ministeriais para parlamentares do Legislativo (VEJA, 2016, ed. 2476). Assim, o paralelismo político entre o afastamento do presidente Lula e Dilma é perceptível na avaliação dos editoriais. O clima de opinião pelo índice de baixa aprovação apresenta-se, tensionando o momento emblemático do Poder Executivo. Nesse escopo, a crise política reflete uma crise institucional, a qual faz referência a um processo econômico social – a primeira vez em que há um questionamento eleitoral pós-pleito. Cria-se assim uma instabilidade potencializada pela mídia em uma crise política, conseqüentemente potencializada por uma crise econômica que reflete na estrutura social.

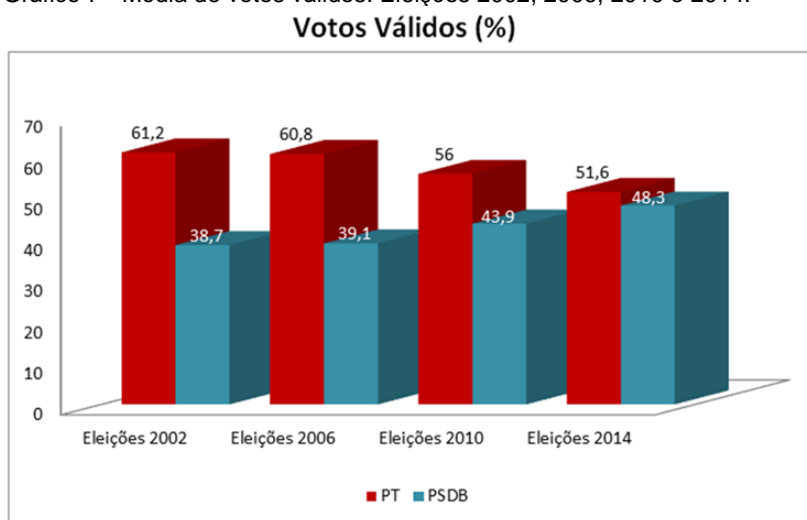
Figura 18 - Capas Veja e Isto É: Eleições 2014 e caso de afastamento Dilma



Fonte: Revistas Veja (2014, 2105, 2016), Isto É (2014, 2015).
Elaboração: própria.

A votação eleitoral verifica um clima de dupla opinião pela aproximação dos índices de votação próximos nas eleições 2014, sendo que a Espiral do Silêncio se manifesta com a maioria se transformando em minoria. Com efeito, os meios de comunicação colaboraram para esse efeito em paralelo com a comunicação política, conforme os gráficos 6 e 7 (respectivamente, p. 113 e 122):

Gráfico 7 - Média de votos válidos. Eleições 2002, 2006, 2010 e 2014.



Fonte: TSE (2002 a 2014).

Elaboração: própria.

O gráfico 7 apresenta as variações eleitorais de votos válidos nos partidos que polarizaram as eleições entre 2003 a 2016, a saber, PT e PSDB. No contexto político, o PT vence em 2002 com aprovação superior a 60% dos votos (61,2%) com o comprometimento em ações sociais em sua plataforma de governo. Nas eleições de 2006, mantém a aprovação na ordem dos 60%, reelegendo Lula para o segundo mandato (60,8%). Em 2010, Lula aponta sua sucessora e transfere a popularidade de seus dois mandatos para a sua sucessora, Dilma Rousseff, eleita com 56% dos votos válidos. Mesmo com queda de pouco mais de 5% desde a primeira eleição em 2002, o PT vence novamente o seu adversário e garante a supremacia na polarização. Nas eleições 2014, a diferença entre PT e PSDB diminui consideravelmente, apontando a diferença de votos para pouco mais de 3% entre os partidos. Mesmo assim, o PT vence novamente a polarização PT x PSDB com 51,6% dos votos válidos.

4.4. O clima de opinião: a imagem do PT (2003-2016) em momentos emblemáticos no governo

Apresentamos os momentos emblemáticos do PT no governo e o clima de opinião em paralelismo político na síntese iconográfica das capas nas revistas *Veja* e *Isto É* sob a ótica da Espiral do Silêncio.

No presente trabalho abordamos o conceito de Noelle-Neumann (2016) sobre a Espiral do Silêncio na relação com o partido dos trabalhadores na perspectiva dos quatro mandatos do Partido dos Trabalhadores de 2003 a 2016 (ISTO É, 2006, ed. 1924; ISTO É, 2010, ed. 2126; VEJA, 2011, ed. 2198). Nesse aspecto, os índices do gráfico 6 demonstram porcentagem de aprovação. A trajetória de governabilidade é percebida pelo clima de opinião e os momentos de queda nesses índices, alternados entre sucessos sociais, econômicos, de coalizões. Em outros momentos, tensionados por denúncias e tentativas de afastamento de seus mandatários, o governo apresentam índices baixos de popularidade e aprovação, visto que a sua base estava fragmentada. Entre 2015 e 2016, Pros, PRB, PMDB e PP deixaram a base de coalizão (ISTO É, 2015, ed. 2401; VEJA, 2016, ed. 2478; VEJA, 2016, ed. 2494). Assim, a fragmentação com os partidos, a troca de opinião por parte significativa da opinião pública e o clima político potencializou a ruptura com o Executivo e, conseqüentemente, o afastamento de Dilma e do PT do poder central.

Figura 19 - Capas Veja e Isto É: Imagem institucional do PT



Fontes: Revistas Veja (2011, 2016), Isto É (2006, 2010, 2015 e 2016).
Elaboração: própria.

Pode-se observar ao longo do período de 2003 a 2016 a ascensão e o decréscimo do índice de aprovação do governo do Partido dos Trabalhadores. Com isso, vemos que o efeito de longo prazo da Espiral do Silêncio se manifesta com a predominância de aprovação desde 2003, com o índice chegando a 83% em novembro de 2010, no segundo mandato do partido⁶⁹. Assim, vê-se que o clima de opinião atinge maior auge positivo em 2010, oscilando entre 2011 e 2013, de 48% para 62%, no primeiro mandato Dilma, decrescendo em 2014 em virtude das jornadas de 2013 para média de 48% novamente. O clima de opinião decresce em 2015 em virtude das denúncias orçamentárias no governo expostas na mídia desde 2014 e, conseqüente, influencia o clima político no ano de 2015 com a saída do PROS, PRB, PMDB e PP da base governista, fragilizando a base de coalizão do governo Dilma. O clima de opinião se torna instável e controverso, visto que a opinião dos meios de comunicação através da acumulação, consonância e onipresença colaboram com o momento emblemático do Partido dos Trabalhadores.

⁶⁹ Cf. para índice mês a mês: Pesquisa governo Lula: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_20122010.pdf>
Pesquisa governo Dilma: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/04/11/avaliacao-presidente-dilma.pdf>>

Com isso, além da Espiral do Silêncio, apontamos o efeito da teoria descrita como clima de dupla opinião no mês de fevereiro de 2015 (índices de 23% de aprovação e 44% de desaprovação do governo, apontados pela pesquisa Datafolha, 2016). Assim, percebemos a maioria, que oscilava em porcentagem positiva de aprovação de 2003 a 2014, mudar de opinião e formar maioria com os que desaprovavam o governo, ou seja, a maioria se transforma em minoria.

Desse modo, a Espiral do Silêncio apresenta-se com os índices de aprovação, verificando clima de dupla opinião entre mídia e opinião pública de 2003 a 2012, sendo que a mudança de opinião, em 2015, foi potencializada pela influência da mídia. Podemos afirmar, de acordo com a teoria de Noelle –Neumann (2016), que a Espiral do Silêncio ocorreu nos mandatos em que o PT esteve no governo do país.

4.5. PT, coalizões, mídia e fragmentação partidária

O Partido dos Trabalhadores teve sua base estruturada no conceito de “princípios éticos-políticos” (MIGUEL e MACHADO, 2010, p.345). Ao fazer a opção de fazer parte do cenário da política nacional, abrigou-se em escolhas políticas que determinaram a sua trajetória. Desse modo, o partido fez uma “alternativa efetiva de poder, o PT mudou seu discurso, suas práticas e seu programa” (MIGUEL e MACHADO, 2010, p.345). Parafraseando Bourdieu (1979) sobre as práticas políticas, Miguel e Machado (2010) dizem que o campo político forma constrangimentos na política dos dominados quando o partido inverte a sua ação de combatente de desigualdades a partido de corrida eleitoral, ou seja, de base de governo trocou a sua sustentação para uma base de poder. Duas situações são apontadas pelos autores que determinaram as transformações do petismo. A imagem pública de Lula com sua influência nas decisões das eleições e a política de alianças.

Em 1989, recusou o apoio do PMDB de Ulysses Guimarães, que combateu a ditadura militar. Em 2002, coligou com o PL, partido de direita, com José Alencar como seu vice-presidente e venceu as eleições. O PT marca sua trajetória com uma construção de identidade, com uma “marca político-partidária muito mais do que qualquer outra legenda brasileira” (MIGUEL e MACADO, 2010, p.346). E, quando nas disputas eleitorais, teve a polarização em destaque com o PSDB ao longo das

quatro eleições em que chegou ao poder central. Assim, as coligações atomizam e afastam partidos dependendo do clima que se forme no ambiente político.

No caso das eleições proporcionais, as coligações são um facilitador para ultrapassar o “quociente eleitoral, que funciona como cláusula de barreira” (MIGUEL e MACHADO, 2010, p.347). Um ponto positivo para esclarecer os representados é o horário eleitoral gratuito (MIGUEL, 2004), que aproxima o poder de comunicação da mídia com as dúvidas sobre a decisão de voto nas eleições e que nas coligações se apresenta como fator que distribui o tempo entre os partidos coligados. Dessa forma, as estratégias partidárias somam esforços para a competição eleitoral. Mas esse arranjo tem proporcionado também a “constituição de coligações, independente de orientação ideológica” (MIGUEL e MACHADO, 2010, p.348). Essas coligações, nem sempre leais, formaram opiniões controvertidas no PT, tanto interna quanto externamente. Assim, a consequência foi alienação por parte da sua base de votos (MIGUEL e MACHADO, 2010) e em momentos emblemáticos a fragmentação partidária. Potencializada pela mídia, a frágil representação de partidos adquire outros aspectos dentro da política de alianças:

No que tange especialmente ao mundo político, entretanto, as influências de fatores institucionais – isto é, do próprio campo da política institucionalizada... também as que decorrem do tipo de sistema midiático dominante no país e do padrão de jornalismo político praticado, todas elas são menos ou mais condicionadas por um processo que vem sendo chamado de *mediatização da política*. Nesse processo os atores políticos são instados a adaptar a sua atuação e, sobretudo, [...] demandas e características da mídia, não só em termos de tempo e espaço, mas principalmente tentando adequar-se aos formatos e à lógica operacional dos meios de comunicação (NOLETO FILHO, 2014, p73).

Nesse escopo, a imagem do representante, do partido político e o próprio sistema político são colocados em xeque. E, nesse ponto, é importante atentarmos que como diz Noletto Filho (2014), no momento em que os meios de comunicação estão formando a opinião política, estão moldando políticos. Assim, a legitimidade democrática também é colocada à prova. Dessa forma, o poder moral também deve se manifestar nas estruturas institucionais em uma sociedade:

A democracia tem sua autoridade e legitimidade igualmente determinadas por valores epistémicos “publicamente reconhecidos”, pois as leis são escolhidas num amplo espaço de oportunidades para o debate e discussão, e isso, combinado aos particularmente valiosos valores morais democráticos (igualdade, liberdade, autonomia), concede à autoridade democrática reconhecimento normativo não apenas pelos acertos mas também pelos erros” (LEIVAS⁷⁰, 2017, p.96).

Nesse sentido, a ética tem aspecto decisivo para a legitimação do poder, regulando as bases do poder de decisão com os eleitos escolhidos em um processo de ampla escolha. E esse fator tem sido personificado pela mídia por um viés de fragilização dos partidos em um processo de “crise de intermediação e representatividade sociopolítica” (COSTA, 2007, p.111). Essa fragilidade vai de encontro com a descrença nos partidos políticos, consequentemente, colocando em evidência as instituições constituídas do país.

4.6. PT, esfera pública, a superação do medo ao isolamento e o clima de opinião

Os períodos do PT no governo Federal espelham uma perspectiva de opiniões particulares e emblemáticas, contudo refletem o que as alianças pré e pós-eleitoral repercutem em governos. O impacto social foi percebido em avanços e aperfeiçoamentos de programas sociais. O desenvolvimento interno também trouxe notoriedade internacional com novos mercados. Dito isso, o impacto da complexa estratégica petista “no caso [...] o projeto inicial de ser o representante político da classe operária foi combinado com um apelo mais amplo - do partido ‘diferente’ dos outros, fiel a seus princípios [...]” (MIGUEL e MACHADO, 2010, p.366). Mas, como apontado pelos autores, a flexibilidade do partido ao longo da trajetória no poder central constituiu resultados positivos nas eleições presidenciais. Também “sob a perspectiva da busca da transformação social, foi a redução drástica da radicalidade do projeto petista” (MIGUEL e MACHADO, 2010, p. 368).

Na perspectiva de Habermas (2003) ao apresentar as etapas do jornalismo dentro da esfera pública, como: 1) a imprensa da informação, com trocas de informações e de divulgação; 2) a imprensa de opinião, como condutora da opinião

⁷⁰ Cf. Leivas sobre autoridade política. *In: Democratic Authority: a philosophical framework* (ESTLUND, 2008).

pública, publicizando fatos, o que para o autor é a forma característica da opinião pública; 3) a imprensa atual, com poderes constituídos dentro do Estado e com direito de assumir-se como um negócio lucrativo; é possível inserir nessas características os grupos que não se intimidam com a crítica, muito menos ao isolamento. São “os que não temem ao isolamento ou estão dispostos a pagar esse preço” (NOELLE-NEUMANN, 2016, p.183, tradução nossa). E para a autora, novamente estes vanguardistas podem exercer influência sobre a troca de opinião. Isto é, esses formadores de opinião são o núcleo duro de um grupo social e relutam mudar suas opiniões. São caracterizados pela autora como:

Reformadores [...] Se você quer mudar o modo de pensar ou de se comportar da sociedade, você tem que enfrentar um público hostil [...] e até mesmo a violência do público é melhor do que ser ignorado [...] já não é questão de aprovação ou desaprovação [...] vem do contato com o público, do distanciamento da estreiteza da existência individual (NOELLE-NEUMANN, 2016, p.185, tradução nossa).

Deste modo, se há resistência por parte dos formadores de opinião, com opiniões que atravessam crises em momentos emblemáticos, o clima de opinião pode reverter-se novamente, ou seja, a opinião provoca nova agitação na mídia e essa agitação faz com que a opinião pública seja mobilizada, depois do silêncio, por uma reflexão que torna reverso o clima de opinião. Essas possibilidades são apontadas por Noelle-Neumann (2016) em que a autora traz em sua discussão nas palavras de Luhmann (1971) o começar algo novo, o novo ciclo de debates, a contra hegemonia, para reverter o clima de opinião formado.

4.7. Considerações

Nesse capítulo ponderamos como a influência da opinião pública pode apontar caminhos de mudança de opinião. Assim, a formação do controle social, definindo percepções e modificações, está ligada ao desenvolvimento do entendimento coletivo, não como uma forma declarada de moldar informações e comportamentos, mas sugerindo, apontando, insinuando construções coletivas através da mídia e opinião pública.

Nesse escopo, a mídia não apenas mantém, mas forma e modifica opiniões através do clima de opinião social disseminado para que a sociedade tenha julgamentos já pensados anteriormente no sentido de juízo de valores. Esse valor

moral é apontado e exemplificado nos exemplos, nos fatos emblemáticos que selecionamos na trajetória do PT enquanto Poder Executivo.

A fragmentação partidária mostra-se um impasse. Assim, destacamos que a qualidade da democracia depende de uma mudança de postura ética.

Apresentamos as análises de imagens de fatos emblemáticos envolvendo a sigla partidária e seus mandatários com o intuito de observarmos se a teoria da Espiral do Silêncio exercia influência de acordo com a análise teórica narrada ao longo desse estudo. Assim, a teoria sobre comunicação política, a Espiral do Silêncio, o sistema presidencialista de coalizão, os grupos de pressão e interesse e paralelismo político. Com isso, foi possível apresentar um esboço da teoria em sua prática. Também os grupos de pressão de mídia, de *lobby* político, as bancadas em ação como grupo de interesse e movimentos sociais em manifestação como grupos de interesse e grupos de pressão. Dessa forma, foi possível exemplificar o assunto da ideia central desse estudo por uma perspectiva real de como a Espiral do Silêncio se manifesta na prática do presidencialismo de coalizão.

Observamos, segundo a nossa hipótese, que as disputas de poder caracterizam a Espiral do Silêncio em momentos de crises governamentais ou momentos emblemáticos.

Também expomos pelo modo empírico, através da análise de imagens, o nosso objetivo que é demonstrar que existe a Espiral do Silêncio no presidencialismo de coalizão. Contudo, nos cabe elaborar as conclusões sobre a interlocução dos Poderes Executivo-Legislativo e Mídia. Assim, destacamos os pontos finais do estudo a seguir, as ações teóricas e empíricas da análise da pesquisa, bem como um panorama sobre mídia e política contemporânea.

Conclusões

A disputa de poder por grupos de interesse é uma constante em nosso sistema político-social. Dessa forma, os grupos passam a compor o sistema político e se organizam intra e extra associações partidárias para defender pautas específicas dentro do parlamento formando verdadeiras coalizões de defesa. Assim, o debate entre mídia e política, proposta inicial deste estudo, parte da questão: as disputas de grupos de interesse, dentro do presidencialismo de coalizão no Brasil caracterizam o efeito da Espiral do Silêncio no período Lula-Dilma (2003-2016)?

Nesse aspecto, a pesquisa, que se utiliza da metodologia qualitativa para através da seleção de imagens em momentos emblemáticos ao longo dos governos executivos nacionais petistas, busca demonstrar a aplicabilidade da teoria da Espiral do Silêncio. Seja em períodos de avanços sociais que permeavam o escopo mundial, seja por partidos nacionais que se dedicaram a promover políticas sociais e econômicas.

Assim, com as instituições políticas em pleno funcionamento, as eleições de 1989 proporcionaram um sistema democrático que se apresentou à população como presidencialismo de coalizão. Dessa forma, os agentes políticos reorganizaram seus partidos, partindo para uma linha de consenso para formar maioria e, conseqüentemente, atingirem a governabilidade. Porém, esse avanço de transformações apresentaram incongruências até hoje demarcadas no sistema político eleitoral.

Ao apresentar o objetivo geral exatamente como foi formulado, para atendê-lo, foi necessário iniciar o debate desenvolvido no capítulo 1, que versa sobre a teoria da Espiral do Silêncio (NOELLE-NEUMANN, 2016). Bem como as relações entre mídia e política, presidencialismo de coalização (ABRANCHES, 1988), representação política (NICOLAU, 2017) e sobre a perspectiva cíclica do ocultamento da opinião do público perante a opinião pública.

Isso tudo para visualizar o funcionamento pré e pós-eleitoral do presidencialismo de coalizão, podemos observar que as regras são arquitetadas em conjunto com o Poder Legislativo e que esse detém força política para barganhar ações e forçar o Executivo em determinadas situações, principalmente em momentos de crise. Seja como grupo de interesse e com as forças de grupo de pressão, as ações de influência agem e modificam a realidade social e política.

Como apontado no capítulo 3, as bases de quem age no Executivo depende da conquista de votos em projetos para garantir sucesso de dominância na Casa Legislativa. Não há como refutar a força do Poder Executivo, mas o Legislativo sabe apresentar o seu conjunto de forças.

Dito isso, com a base contextual aprofundamos o assunto sobre presidencialismo de coalizão, representação político-partidária e grupos de interesse que permeiam o nosso estrato social. Deste modo, os momentos emblemáticos apresentam situações oportunistas para a ação política na perspectiva midiática (Figuras 14, 15, 16 17, 18 e 19). No estudo, apresentamos a fragmentação partidária que antes de tudo, altera o *modus operandi* do presidencialismo de coalizão (Gráfico 4). E essa fragmentação partidária apresenta-se perfeita para que a mídia a use para influenciar a mudança de opinião no momento em que veículos de comunicação induzem opiniões e as afirmam como verdades. As disputas de poder ganham duas vertentes: por um lado, a mídia regulando as ações dos eleitos pelo viés da opinião pública e, por outra, os representados sendo autorregulados pela presença do clima de opinião em momentos de tensão política pela expressão das pesquisas de opinião (Gráfico 6).

De acordo com o exposto no capítulo 4, momentos emblemáticos apresentam grupos com perspectivas diferentes e, por vezes, divergentes de gerir o Estado. A dúvida na democracia é uma constante. Mas o isolamento, através do medo, tanto de instituições, como de parlamentares, de partidos e cidadãos eleitores tem consequências no equilíbrio político, social e econômico do país.

Nesse contexto, a hipótese que levantamos inicialmente – se a disputa de poder por grupos de interesse caracterizam a formação da Espiral do Silêncio em momentos de dúvidas e crises governamentais entre os poderes – se confirma. Tanto interna quanto externamente. Internamente, pela força que as bancadas dos partidos adquirem no parlamento e no próprio sistema de coalizão. Externamente, com a pressão de grupos de interesse como a mídia de massa.

Ao longo da pesquisa, observou-se no capítulo 3 que as críticas ao presidencialismo de coalizão são resultantes da fragmentação partidária que por sua vez é ocasionada por uma proliferação de partidos de toda ordem, causando assim impasses na governabilidade do Executivo. Por esse viés, também no capítulo 3, apontamos que as relações de representação nem sempre são leais, e, por vezes, nem coadunadas com o fim público.

O interesse coletivo cede lugar para interesses de grupos específicos, que tangenciam o poder. Essa troca de forças no presidencialismo de coalizão é algo salutar quando unida com a força do construir coletivo. De outra forma encaminha-se para crise institucional.

Assim, a assertiva de que a representação política pelo viés da Espiral do Silêncio fabrica e reproduzem práticas sociais, políticas e culturais, demonstrando que os políticos incluem ou excluem ações nos processos sociais e políticos através do isolamento partidário também se comprova.

As ações de percepção do clima de opinião de fatos em momentos emblemáticos tem sua agitação, ou seja, como demonstrada nos exemplos do capítulo 4 e reforçada pelos conceitos da teoria da Espiral do Silêncio, a inter-relação com a representação política brasileira mostra que a opinião também encaminha ao silêncio parlamentares da coalizão de defesa do governo Executivo, e silencia também o eleitorado, quando nos pré-julgamentos de políticos e partidos.

Por esse meio, a relação entre governo e governados, entre Legislativo e Executivo, depende das disputas de poder no tecido social, como é possível observar no capítulo 3 no mapeamento das bancadas. E o clima de opinião vigente é parte integrante e fator decisivo para a tomada de decisão política. Com a força que detém em formar valores, a opinião pública forma espaços que apontam diretrizes sociais pelo clima de opinião. E essas diretrizes são utilizadas pela mídia para defender não só o interesse social, mas interesses corporativos.

O nosso objetivo geral também foi respondido: demonstrar que existe a Espiral do Silêncio no ambiente formado pelo presidencialismo de coalizão de defesa no Poder Executivo entre os anos de 2003 a 2016. Esse efeito que une comunicação e política fica evidenciado ao longo do trabalho apresentado quando esboçamos também no capítulo 4 as imagens de veículos impressos de circulação nacional que expõem constantemente o fato político já imbuído de juízo de valor.

Esse efeito de longo prazo legitima ações em uma sociedade, divulgando muito mais que informação. Atentamos para a importância das pesquisas como fator de mobilização social e sua influência sobre os temas que desenvolvem as ações políticas, econômicas, culturais e sociais. O que destacamos está no *como* fazer esse processo e *como* apresentá-lo à sociedade, que abrange todo um sistema de comunicação e que influi na diretriz da agenda governamental.

Além do que pensar, as pesquisas divulgam como pensar. E esse ponto é diretamente proporcional aos grupos detentores de veículos de grande impacto midiático, ainda mais no Brasil, em que essa relação não se apresenta em equidade. Em tempo, destacamos a importância da informação e das pesquisas de opinião, quando produzidas por um viés ético e com competência jornalística, sem características de tendenciosidade. O que se percebe é que a informação que se recebe já vem com símbolos pré-determinados.

Portanto, as ações que versam opiniões políticas são formadas antecipadamente. Ao criar o clima de opinião transforma-se e legitima-se a ação política. E no caso do sistema político vigente não é diferente. Atentemos para esse ponto: o sistema de governo presidencialista responde ao que é permitido fazer dentro da instituição. E grupos específicos, por sua vez, buscam meios para chegar ao fim específico de conquistar suas demandas na fragmentação partidária. A pergunta inicial de quem governa é substituída por: quem detém o poder? E o poder está ligado ao clima de opinião. Quem detém a aprovação da opinião pública detém o poder.

Referências

ABRANCHES, S.H. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados – **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 31 (1988), p.5-38.

ALBUQUERQUE, Afonso de. A mídia como poder moderador: uma perspectiva comparada (artigo). **XVII Encontro Compoós**. São Paulo, 3-6 de jun, 2008. Disponível em <http://www.compos.org.br/data/biblioteca_305.pdf> Acesso em: 17 jul. 2018.

_____. O paralelismo político em questão. **Revista Compolítica**, v. 2, n. 1, ed. jan-jun, ano 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2985/paralelismo_pol%C3%ADtico_quest%C3%A3o_albuquerque.pdf?sequence=1> Acesso em: 17 de jul. 2018.

ALBUQUERQUE, J.A.G. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: (org.) WEFFORT, F. **Os clássicos da política**. 14ª ed. São Paulo: Ática, 2011, v.1.

AMORIM NETO, O.; Cox, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **"Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados"**, 1989-1998". World Politics, vol. 55, nº 4, p. 550-578, jul. 2003.

A PÚBLICA. **As bancadas da Câmara**. São Paulo, 18 fev. 2016. Online. Disponível em: <<https://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/>> Acesso em: 20 jan. 2018.

ARAÚJO, C.A. A pesquisa norte-americana. In: HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga. (orgs.). **Teorias da Comunicação**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

BALBACHEVSKY, Elizabeth; HOLZHACKER, Denilde Oliveira. Identidade, oposição e pragmatismo. O conteúdo estratégico da decisão eleitoral em 13 anos de eleições. **Opinião Pública**. Campinas: Unicamp/Cesop, v.10, n.2, 2004.

BARBOSA, Gustavo e RABAÇA, Carlos Alberto. **Dicionário de Comunicação**. – 2ª Ed. – Rio de Janeiro: Campus, 2001.

BARKER, Ernest. **Reflections on Government**. Oxford: Oxford University Press, 1942.

BARROS FILHO, Clóvis; BARTOLOZZI, Pedro Lozano. **Ética na Comunicação: da informação ao receptor**. São Paulo: Moderna, 1995.

BATISTA, Mariana. **O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão**. Rev. Sociol. Polit. vol.24 no.57 Curitiba Mar. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245705>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

BAUER, M.; & GASKELL, G. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático**. Tradução: Pedrinho Guareschi. 12ª edição. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UNB, 1991

BOHN, Simone. In: SOARES, Rennó. **Reforma Política: lições da história recente – Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: FGV, (p.193-223), 2006.

BOLTANSKI, L. **Les Cadres** – la formation d'un groupe social, Paris, Minit, 1982.

BOURDIEU, Pierre. A opinião pública não existe. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero Ltda., 1983.

_____. **A opinião pública não existe**. In: Crítica Metodológica, Investigação Social e enquete operária. São Paulo: Ed. Pólis. , 1987.

_____. O campo político. Presses Universitaires de Lyon. Trad.: André Villalobos. Dossiê dominação e contra poder. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 5. Brasília: jan.-jul., 2011, pp. 193-216. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522011000100008>>. Acesso em: 04 set. 2018.

_____. **La nobleza de Estado**. Tradução: Alicia Beatriz Gutiérrez. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; PIMENTEL JR., Jairo. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? **Opinião Pública**, vol.17, no.2. Campinas: Nov. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762011000200001>> Acesso em: 21 set. 2017.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Banco de dados da Secretaria Geral da Mesa**, 2018.

_____. Congresso Nacional. **As bancadas da Câmara**. São Paulo, 18 fev. 2016. Online. Disponível em: <<https://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/>> Acesso em: 03 de Fev. 2018.

_____. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Brasília: Senado Federal, 2011.

_____. MPF, Ministério Público Federal. **Para o cidadão** – Resultados da operação Lava Jato. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato>> Acesso em: 18 Set. 2018.

_____. Secretaria-Geral – Presidência da República. **Pesquisa Brasileira de Mídia 2014**. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/livro-pesquisa-brasileira-de-midia_internet-pdf/view> Acesso em 22 Fev. 2017.

_____. Secretaria-Geral – Presidência da República. **Pesquisa Brasileira de Mídia 2015**. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf/view>> Acesso em: 22 Fev. 2017.

_____. Secretaria-Geral – Presidência da República. **Pesquisa Brasileira de Mídia 2016**. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisasquantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm2016.pdf/view>> Acesso em: 23 Fev. 2017.

_____. TSE. Ministério da Justiça. **Partidos registrados no TSE**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>> Acesso em: 15 Jul. 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A Arte da Política: a história que vivi**. Rio de Janeiro: editora Civilização Brasileira, 2006. Disponível em: <<http://politicaedireito.org/br/wp-content/uploads/2017/02/A-Arte-Da-Politica-Fernando-Henrique-Cardoso.pdf>> Acessado em: 08 jun. 2018.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. Campinas: Papyrus, 1994.

CARREIRÃO, Y. S. & KINZO, M. D. Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989-2002). **Dados**, vol.47, n° 1, 2004.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. v.1 – 2ª ed. Tradução: Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CEBRAP, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. **Banco de Dados de Análise Legislativa do CEBRAP**, 2018.

CESÁRIO, Pablo Silva. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. **Revista de Sociologia e Política**. [online]. 2016, vol.24, n.59, pp.109-127. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245906>> Acesso em: 14 Set. 2018.

CHARADEAU, Patrick. **A conquista da opinião pública: como o discurso manipula as escolhas políticas**. Trad.: Angela M.S. Corrêa. São Paulo: Contexto, 2016.

CONSTANT, B. **Escritos de política**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CORADINI, Odaci Luiz. **Representação política e de interesses: bases associativas dos deputados federais de 1999-2007**. Vol.26, n. 1. Brasília: 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922011000100010>> Acesso em: 19 Set. 2007.

COSTA, Homero de Oliveira. **Democracia e representação política no Brasil: uma análise das eleições presidenciais (1989-2002)**. Porto Alegre: Sulina, 2007.

COX, Gary W. **The efficient secret: the cabinet and the development of political parties in Victorian England**. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1987.

DAHL, Robert. **The concept of power**. Behavioral Science, 2(3), 1957, p. 201-215.

_____. **Poliarquia**. São Paulo, Edusp, 1997.

_____. **Who governs? democracy and power in an american city**. New Haven, CT Yale University Press, 2005 [1961].

_____. **A Democracia e seus Críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DAVISON, W. Phillips. *Public opinion: Introducion*. In: **International Encyclopedia of the Social Sciences**. Nova Iorque: Macmillan Co. & Free Press, 1968.

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Radiografia do Novo Congresso Nacional: Legislatura 2003-2007. **Série Estudos Políticos – Ano II**. Brasília, out. 2002. Online. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/266-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2003-2007-outubro-de-2002>> Acesso em: 22 Jan. 2018.

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Série Os “Cabeças” do Congresso Nacional: Uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no Poder Legislativo, 2003. **Série Estudos Políticos – Ano XX**. Edição 10: Brasília, 2003. Online. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/191-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2003>> Acesso em: 21 Jan. 2018.

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Série Os “Cabeças” do Congresso Nacional: Uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no Poder Legislativo, 2004. **Série Estudos Políticos – Ano XI**. Brasília, 2004. Online. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/192-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2004>> Acesso em: 21 Jan. 2018.

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Série Os “Cabeças” do Congresso Nacional: Uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no Poder Legislativo, 2005. **Série Estudos Políticos – Ano XII**. Brasília, 2005. Online. Disponível em: < <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/193-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2005>> Acesso em: 21 Jan. 2018.

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Radiografia do Novo Congresso Nacional: Legislatura 2007-2011. **Série Estudos Políticos – Ano IV**. Brasília, nov. 2006. Online. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/267-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2007-2011-novembro-de-2006>> Acesso em: 22 Jan. 2018.

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Série Os “Cabeças” do Congresso Nacional: Uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no Poder Legislativo, 2006. **Série Estudos Políticos – Ano XIII**. Brasília, 2006. Online. Disponível em: < <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/194-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2006>> Acesso em: 21 Jan. 2018.

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Série Os “Cabeças” do Congresso Nacional: Uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no Poder Legislativo, 2007. **Série Estudos Políticos – Ano XIV**. Brasília, 2007. Online. Disponível em: < <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/195-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2007>> Acesso em: 21 Jan. 2018.

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Série Os “Cabeças” do Congresso Nacional: Uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no Poder Legislativo, 2008. **Série Estudos Políticos – Ano XV**. Brasília, 2008. Online. Disponível em: < <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/196-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2008>> Acesso em: 21 Jan. 2018.

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Série Os “Cabeças” do Congresso Nacional: Uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no Poder Legislativo, 2009. **Série Estudos Políticos – Ano XVI**. Brasília, 2009. Online. Disponível em: < <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/197-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2009>> Acesso em: 21 Jan. 2018

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Radiografia do Novo Congresso Nacional: Legislatura 2011-2015. **Série Estudos Políticos – Ano V**. Brasília, dez. 2010. Online. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/355-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2011-2015-dezembro-de-2010>> Acesso em: 22 Jan. 2018.

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Série Os “Cabeças” do Congresso Nacional: Uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no Poder Legislativo, 2010. **Série Estudos Políticos – Ano XVII**. Brasília, 2010. Online. Disponível em: < <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/198-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2010>> Acesso em: 21 Jan. 2018

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Série Os “Cabeças” do Congresso Nacional: Uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no Poder Legislativo, 2011. **Série Estudos Políticos – Ano XVIII**. Brasília, 2011. Online. Disponível em: < <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/199-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2011>> Acesso em: 21 Jan. 2018

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Série Os “Cabeças” do Congresso Nacional: Uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no Poder Legislativo, 2012. **Série Estudos Políticos – Ano XIX**. Brasília, 2012. Online. Disponível em: < <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/384-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2012>> Acesso em: 21 Jan. 2018

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Série Os “Cabeças” do Congresso Nacional: Uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no Poder Legislativo, 2013. **Série Estudos Políticos – Ano XX**. Brasília, 2013. Online. Disponível em: < <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/387-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2013>> Acesso em: 21 Jan. 2018

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Série Os “Cabeças” do Congresso Nacional: Uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no Poder Legislativo, 2014. **Série Estudos Políticos – Ano XXI**. Brasília, 2014. Online. Disponível em: < <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/761-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2014>> Acesso em: 21 Jan. 2018

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Radiografia do Novo Congresso Nacional: Legislatura 2015-2019. **Série Estudos Políticos – Ano VI**. Brasília, dez. 2014. Online. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/2883-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2015-2019-dezembro-de-2014>> Acesso em: 22 Jan. 18.

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Série Os “Cabeças” do Congresso Nacional: Uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no Poder Legislativo, 2015. **Série Estudos Políticos – Ano XXII**. Brasília, 2015. Online. Disponível em: < <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/2895-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2015>> Acesso em: 21 Jan. 2018

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Série Os “Cabeças” do Congresso Nacional: Uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no Poder Legislativo, 2016. **Série Estudos Políticos – Ano XXIII**. Brasília, 2016. Online. Disponível em: < <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/3315-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2016>> Acesso em: 21 Jan. 2018

DICEY, A.V. *Lectures on the Relation Between Law and Public Opinion in England During the XIX Century*. London: MacMillan, 1905.

DONOUHE, G.A.; TICHENOR, P.J.; OLIEN, C.N. Mídia de massa e a lacuna de conhecimento: Uma hipótese reconsiderada. **Opinião Pública**. Q. 34: 159-170 V.2, Universidade de Minnesota, 1975.

FIGUEIREDO, A. Government coalition in Brazilian Democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. **O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente**. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n.38, 1994. P.24-37.

_____. **Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994**. Dados, v.38, n.3, 1995, pp.497 a 525.

_____. **Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal**. Cadernos de pesquisa CEBRAP, n.5, 1996.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV/Fapesp, 1999.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional** — 2ª ed. — Rio de Janeiro : Editora FGV, 2001.

_____. Medidas Provisórias. In: BENEVIDES, M.V.; VANNUCHI, P. e KERCHE, F. (Orgs.); **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. Carlos Ranulfo (org.), **A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21**. Editora da UFMG, 2007, pp. 25-32.

_____. Poder de agenda e políticas substantivas. In RENNÓ, L. R. & MAGNA, I. (Eds.), **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 77-104.

FERNÁNDEZ, Fabrizio Moraes; Luis Alexandre Alves; Nelton Moreira Souza. A Identidade Partidária e a Construção do Sujeito Político. In: **XXXI Congresso ALAS 2017**. Uruguay. Disponível em: <http://alas2017.easyplanners.info/opc/tl/3011_fabrizio_moraes_fernandez.pdf> Acesso em: 03 set. 2018.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Ceará: Universidade Estadual do Ceará, 2002.

FREITAS, Andréa. **O Presidencialismo da Coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Carta Ao Povo Brasileiro**. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>> Acesso em 03 Ago. 2018.

GIL, A.C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Tradução: C. N. Coutinho et al. v. 3, 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 11-109.

GUISSI, E. H. B. (2009). **A Representação Política** (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo.

HABERMAS, Jürgen. **The Structural Transformation of the Public Sphere**. Cambridge, Polity Press, 1962, 1994.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HALLIN, Daniel; MANCINI, Paolo. **Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics**. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2004.

HALLORAN, J.; ELLIOT, P.; MURDOCK, G. **Demonstration and Communication: A Case Study**. Londres: Penguin, 1970.

HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga. (orgs.). **Teorias da Comunicação**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

HOLTZENDORFF, Franz von. **Essência e valor da opinião pública**. 2ª edição. Munique: Livraria da universidade de M. Rieger Gustav Himmer, 1879- 1880.

HUME, David. **Ensayos políticos**. Madrid: Tecnos, 1987.

HUNTINGTON, Samuel. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. Rio de Janeiro/São Paulo, Forense Universitária/EDUSP, 1975.

IHERING, Rudolph von. **A finalidade do Direito**, 2 Vol. Leipzig: Breitkopf e Härtel, 1883.

INÁCIO, M. **Mudança procedimental, oposições políticas e obstrucionismo na Câmara dos Deputados**. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (eds.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

INACIO, Magna e REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**. [online]. 2015, vol.21, n.2, pp.296-335. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912015212296>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

INGLEHART, R. & WELZEL, C. **Modernization, Cultural Change, and Democracy**. New York: Cambridge University, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA DATAFOLHA. **Avaliação Governo Lula – Dezembro 2010**. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_20122010.pdf> Acesso em: 26 Jul. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA DATAFOLHA. **Avaliação Governo Dilma – Abril 2016**. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/04/11/avaliacao-presidente-dilma.pdf>> Acesso em: 28 Jul. 2018.

IPEA. Gaitán, Flavio; Boschi, Renato. **Texto para discussão 2098: Estado, Atores predominantes e coalizações para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada**. Brasília, Jun. 2015. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2098.pdf> Acesso em: 03 jul. 2018.

JUSTEL, Manuel. **La abstención electoral en España 1977-1983**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo Veintiuno de España Editorial, 1995.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2ª ed., s.1, Longman, 1995.

KLEIN, Cristian. **O Desafio da Reforma Política**. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.

KUNCZIK, Michael. **Conceitos de jornalismo**. São Paulo: Edusp, 1997.

LAMEIRÃO, C. A ordenação dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional do presidente da República. In: CARDOSO JUNIOR, J.; PIRES, R. **Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas** (Diálogos para o desenvolvimento, v6). Brasília: Ipea, 2012.

LAVER, M., & SCHOFIELD, N. **Multiparty government: The politics of coalition in Europe**. University of Michigan Pr, 1998.

LAZARSELD, Paul; Bernard Berelson e Hazel Gaudet. *The people's choice: How the voter makes up his mind in a presidential campaign*. New York: Columbia University Press, 1968.

LEIVAS, Cláudio Roberto Cogo. **Ética, Democracia e Direitos Humanos: uma abordagem multidisciplinar**. Porto Alegre: Sulina, p.91-97, 2017.

LEMEP (Laboratório de Estudos de Mídia e Esferas Públicas). **Entrevista Manchetômetro – Afonso de Albuquerque**. Disponível em <<https://racismoambiental.net.br/2018/08/29/entrevistas-manchetometro-afonso-de-albuquerque/>> Acesso em 10 set. 2018.

LIMONGI, F. **O novo institucionalismo e os estudos legislativos**. Boletim Informativo e Bibliográfico, Rio de Janeiro, n.37, p.3-38, 1994.

_____. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. BIB – **Revista Brasileira de Informação**. Bibliográfica em Ciências Sociais, 55, p. 7–39, 2002.

_____. **A Democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. São Paulo: Novos estudos – CEBRAP, n.76, p.17-41, 2006.

_____. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: (org.) WEFORT, F. **Os clássicos da política**. 14ª ed. São Paulo: Ática, 2011, v.1.

LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão In: **XXI Encontro Anual da ANPOCS**. São Paulo: Lua Nova, 1998, p. 44-98.

_____. (2005). **Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo**. Dados: Revista de Ciências Sociais, 48 (4), 2005, p.737-776.

LIPMANN, Walter. **Public Opinion**. Nova Iorque: Macmillan – Paperback, Free Press, 1965.

LOCKE, J. **Os pensadores: Segundo Tratado sobre o governo**. São Paulo: Nova Cultural, 1977.

_____. **Ensaio acerca do entendimento humano**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

LOPEZ, Félix Garcia (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

LUHMANN, Niklas. **Theorie sozialer Systeme**. Opladen, Westdeutscher, 1971.

MADISON, James. The Federalist nº49. In: **The Federalist**. Middeltown, Conn., Wesleyan University Press, 1961, p.338-347.

MADISON, James. O federalista n.10. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; e MADISON, James. **O Federalista**. Tradução: Ricardo Rodrigues Gama. 2ª ed. Campinas: Russel Editores, 2005.

MAINWARING, S. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, (28-29), p. 21–74, 1993. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100003>> Acesso em: 20 nov. 2017.

MAINWARING, Scott P. & SCULLY, Timothy R. A Institucionalização dos Sistemas Partidários na América Latina. **Dados**, vol. 37, n.1, Rio de Janeiro, 1994.

MAINWARING, S. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e Institucionalização dos Sistemas Partidários após a Terceira Onda de Democratização. **Opinião Pública**, vol. XI, no 2, pp. 249-286, 2005.

MAIR, Peter. *Party System Change*, in R. Katz e W. Crotty (eds.). **Handbook of Party Politics**. London, Sage Publications, 2006.

MANCUSO, W. P. O lobby e democracia no Brasil. **ComCiência**, n. 67, 2005. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/dossies-1-72/reportagens/2005/07/09.shtml>> Acesso em: 24 Set. 2018.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira das Ciências Sociais**. São Paulo, n. 29, 1995.

_____. **Los Principios del Gobierno Representativo**. Versión: Fernando Vallespín. Madrid: Alianza, 1999.

MATOS, Heloiza (Org.). **Mídia, eleições e democracia**. São Paulo: Scritta, 1994.

MELO, Carlos Ramulfo F.; In: BENEVIDES; VANNUCHI; RERCHE (Org.). **A Migração Partidária na Câmara dos Deputados**. São Paulo: Perseu Abramo, (p.321-343), 2003.

MELO, Carlos Ranulfo e CAMARA, Rafael . Estrutura da semana pela presença e consolidação do sistema partidário no Brasil . **Dados[online]**. 2012, vol.55, n.1, pp.71-117. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582012000100003>> Acesso em 21 set. 2017

MENEGUELLO, Raquel. **Partidos e governo no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MESQUITA, Nuno Mesquita. Mídia e apoio político à democracia no Brasil. In: MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Raquel (Orgs.). **A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia**, São Paulo: Editora USP, p.147-173, 2013.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (Coord.). Grupos de interesse (*lobby*). **Série Pensando o Direito**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

MIGUEL, Luis Felipe. Discursos cruzados: telenoticiários, HPEG e a construção da agenda eleitoral. **Sociologias [online]**. 2004, n.11, pp.238-258. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222004000100011>> Acesso em: 10 Jun. 2018.

MIGUEL, Luis Felipe; MACHADO, Carlos. De partido de esquerda a partido de governo. O PT e suas coligações para prefeito (2000 a 2008). *In*: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (Orgs.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira**. Rio de Janeiro: Konrad – Adenauer – Stiftung. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal: uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu. **Novos Estudos**, n. 98, março, 2014a.

_____. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Ed. UNESP, 2014b.

MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Raquel (Orgs.). A Desconfiança dos Cidadãos nas Instituições Democráticas. **Opinião Pública**. Vol.16 n.1. Campinas: Jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010462762010000100010> Acesso em: 30 nov. 2017.

MOISÉS, José Álvaro. O Congresso e o presidencialismo de coalizão. **Cadernos Adenauer XII** (2011), nº 2. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 15-32, Set. 2011.

MOM, Media Ownership Monitor. **Grupos de Mídia – 50 veículos de comunicação de maior audiência**. Disponível em: < <http://brazil.mom-rsf.org/br/proprietarios/empresas/>> Acesso em: 27 Set. 2018.

MONTEIRO, Jorge Viana. **Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

MOURA, Paulo G. M. de. **Como o PT e o Plano Real derrotaram Lula nas eleições presidenciais de 1994**. (Dissertação de Mestrado). PPG Ciência Política, UFRGS. Porto Alegre : 1998.

MÜLLER, W.C.; BERGMAN, T; STROM, K. *Coalition theory and cabinet governance: an introduction*. *In*: STROM, K; MÜLLER, W.C.; BERGMAN, T. (Eds.). **Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

NEXO JORNAL. **A genealogia e o perfil dos partidos brasileiros**. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/especial/2018/07/16/A-genealogia-e-o-perfil-dos-partidos-brasileiros>> Acesso em: 17 Jul. 2018

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. Return to the concept to f Powerful Mass Media. *Studies of Broadccasting*, v.9, p.67-112, 1973.

_____. **La espiral del silencio**. Opinión Pública: nuestra piel social. Trad.: Francisco Javier Ruiz Calderón. Barcelona: Ed. Paidós Comunicación, 2016.

NOLETO FILHO, Pedro Aquino. **Mídia e Política na Imagem do Congresso**. Brasília: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2014.

NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo –Volume I**: teoria do sistema de governo semipresidencial. Coimbra: Almedina, 2007.

NOVELLI, Ana Lucia Coelho Romero. (235p.) Tese de Doutorado. **Imagens cruzadas**: a opinião pública e o Congresso Nacional. – Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

NICOLAU, Jairo. **Os Efeitos do Sistema Eleitoral sobre o Sistema Partidário no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, (p.43-62), 1995.

_____. In: BENEVIDES; VANNUCHI; RERCHE (Org.). **A Reforma da Representação proporcional no Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, (p.201-224), 2003.

_____. **Representantes de quem?** Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. – 1ª ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

OFFE, C. Dominação de classe sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas. In: **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984 [1972].

OLIVEIRA, Andrea Cristina de Jesus. **Lobby e representação de interesses: lobistas e seus impactos sobre a representação de interesses no Brasil**. (Tese de Doutorado). Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Fevereiro, 2004.

ONCKEN, Hermann. **Ensaio históricos políticos**. 2 Bde., 1914, p.203-243.

PATTERSON, Thomas. *Time and News: the media's limitations as an instrument of Democracy*". *International Political Science Review*, v. 19, n. 1, 1998.

_____. **The Mass Media Election: how Americans choose their President**. New York: Praeger, 2000.

PIERINI, Alexandre José. Grupos de interesses, de pressão e *lobbying*. CSONline - **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**. Ano 4, ed. 10, Maio/Ago. 2010. Disponível em: <<https://csonline.ufjf.emnuvens.com.br/csonline/article/view/754/651>> Acesso em: 20 Set. 2018.

PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na área legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003, p. 735-771.

PESSÔA, Samuel. Presidencialismo de coalizão ou de cooptação? **Revista Conjuntura Econômica**. FGV/IBRE, Vol. 69 nº 1 jan. 2015. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPagelId=4028818B37A00A200137A4099DA13ADA&contentId=8A7C82C54ADE6252014ADFA107E05EFF>>. Acessado em: 30 jan. 2018.

PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor**. Porto Alegre: PUCRS (Mestrado em Ciências Sociais), 2010.

POLIT, D. F.; BECK, C. T.; HUNGLER, B. P. **Fundamentos de pesquisa em enfermagem: métodos, avaliação e utilização**. Trad. de Ana Thorell. 5. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

POPPER, K. R. A lógica da pesquisa científica. In: SCHLICK, Moritz; CARNAP, Rudolf; POPPER, Karl R. (Coletânea de textos). **Os pensadores**. Abril Cultural. E. Victor Civita: São Paulo, 1975.

POULANTZAS, Nicos. O problema do Estado capitalista. In: Blackburn, Robin (org.). **Ideologia na ciência social: ensaios críticos sobre a teoria social**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982 [1972], p.226.

RENNÓ, L.; GAYLORD, S. *Behind Closed Doors: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidentia System*. Paper prepared for presentation at the **XXII World Congress of Political Science**, Madrid, 2012.

REVISTA CAROS AMIGOS (2016). Ano XIX, edição especial n.81.

_____. Ano XIX, n.233, ago. 2016.

REVISTA Isto É. **Acervo digital**. Disponível em: <<https://istoe.com.br/edicoes/>> Acesso em 05 Ago. 2018.

REVISTA Veja. **Acervo digital**. Disponível em: <<https://acervo.veja.abril.com.br/#/editions>> Acesso em 06 Ago. 2018.

RIMMER, Tony; HOWARD, Mark. Pluralistic ignorance and the spiral of silence: a test of the roles on the mass midia in the spiral of silence hypothesis. In: **Mass Communication Rewiew**, 1990, vol. 17, n. 1 e 2.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, Ideologia e Composição Social: Um Estudo das Bancadas na Câmara dos Deputados**. São Paulo: Editora USP, 2002.

ROSENZWEIG, Franz. **Hegel e o Estado**. Tradução: Ricardo Timm de Souza. São Paulo: Perspectiva, 2008.

ROUSSEAU, J.-J. De la honneur et de la vertu. In: GAGNEBIN, B. e RAYMOND, M. (org.) **Ouvres complètes**, tome III. Dijon: Éditions Gallimard, 1964.

RUBIM, Antônio A. Sociabilidade, comunicação e política contemporâneas. **Textos de Cultura e Comunicação**. Salvador, n27, p. 3-23, 1992.

_____. Política, mídia e eleições: 1989 e 1994. **Revista Comunicação e Política**. Ago.-Nov., Nova Série, v. 1, n. 1, p.53-62, 1994.

RUBIM, Antônio A.; AZEVEDO, Fernando Antônio. **Mídia e Política no Brasil: textos e agendas de pesquisa**. Lua Nova, n43, pp.189-216, 1998.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

RÜDGER, F. A Escola de Frankfurt. HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga. (orgs.). **Teorias da Comunicação**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

SANTOS, Wanderley G. **Sessenta e Quatro: anatomia da crise**. São Paulo: Vértice, 1986.

SANTOS, Manoel Leonardo. **O Parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

_____. Representação de Interesses na Arena Legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). **Texto para discussão1975**. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3140/1/TD_1975.pdf> Acesso em: 13 Set. 2018.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional: Como Mudam as Constituições**. Brasília: Ed. UNB, 1996.

_____. **O que é democracia?** Tradução: Gerogia de Souza Cagneti. 1ª ed. Coletânea da Democracia. Curitiba: Instituto Atuação, 2017.

SCHIMITT, C. & ARENDT H. **Olhares críticos sobre a política na modernidade**. São Paulo: LiberArs, 2013.

SINGER, André. **Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro**. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1999.

SINGLETERY, Michael W. & STONE, Gerald. **Communication theory & research applications**. Ames, Ia: Iowa State University Press, 1988.

SHURGART, M.; & CAREY, J.M. **Presidents and assemblies: constitutional desing and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STEIN, E. Aproximações sobre Hermenêutica. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.

STRÖM, K.; MÜLLER, W.; BERGMAN, T. **Cabinets and coalition bargaining**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

TARDE, Gabriel. **O público e a multidão**. São Paulo: Martins, 1992.

THOMAS, Clive S. **Research Guide to U.S. and International Interest Group**. Westport: Praeger, 2004.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **La democracia en América**. Madrid: Alianza, 1980.

_____. **El Antiguo Régimen y la Revolución**. Madrid: Alianza, 2ª edição. 1989.

TOLEDO, G. A. **Grupos de Pressão no Brasil**, Curso Modelo Político Brasileiro. v. III, PrND, Brasília, 1985.

VICTOR, S.A.F. **Presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Saraiva 2015.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Editora Cultrix, 1968.

WOLF, Mauro. **Los efectos sociales de los media**. Barcelona: Ed. Paidós, 1994.

_____. **Teorias da Comunicação**. Lisboa: Presença, 1987, 1999.

WOOTON, Graham. **Grupos de interesses, de pressão e lobbying**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

ZUCCO, Cesar. Esquerda, Direita e Governo: A Ideologia dos Partidos Políticos Brasileiros, in T. Power e C. Zucco (orgs.), **O Congresso por Ele Mesmo: Auto percepções da Classe Política Brasileira**. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2011.

APÊNDICES

Apêndice – Tabela formadores de opinião na Câmara dos Deputados

Tabela 2 – Formadores de opinião na Câmara dos Deputados

Os “cabeças” do Congresso Nacional – 2003		
Parlamentar	Partido	Tendência política
Alceu Collares	PDT/RS	Centro-esquerda
Aloysio Nunes Ferreira	PSDB/SP	Centro
Delfim Netto	PP/SP	Direita
Francisco Dornelles	PP/RJ	Direita
Michel Temer	PMDB/SP	Centro
Miguel Arraes	PSB/PE	Esquerda
Moreira Franco	PMDB/RJ	Centro
Ney Lopes	PFL/RN	Centro
Roberto Freire	PPS/PE	Centro-esquerda
DIAP, 2003, p.13 e 14.		
Os “cabeças” do Congresso Nacional – 2004		
Parlamentar	Partido	
Alceu Collares	PDT/RS	
Delfim Netto	PP/SP	
Francisco Dornelles	PP/RJ	
Michel Temer	PMDB/SP	
Miro Teixeira	PPS/RJ	
Roberto Freire	PPS/PE	
DIAP, 2004, p.15 e 16.		
Os “cabeças” do Congresso Nacional – 2005		
Parlamentar	Partido	
Alceu Collares	PDT/RS	
Delfim Netto	PP/SP	
Eduardo Suplicy	PT/SP	
Francisco Dornelles	PP/RJ	
Michel Temer	PMDB/SP	
Roberto Freire	PPS/PE	
DIAP, 2005, p.15 e 16.		
Os “cabeças” do Congresso Nacional - 2006		
Parlamentar	Partido	
Alceu Collares	PDT/RS	
Delfim Netto	PMDB/SP	
Francisco Dornelles	PP/RJ	
Michel Temer	PMDB/SP	
Roberto Freire	PPS/PE	
DIAP, 2006, p.15 e 16.		
Os “cabeças” do Congresso Nacional – 2007		
Parlamentar	Partido	
Antônio Palocci	PT/SP	
Arlindo Chinaglia	PT/SP	
Eunício Oliveira	PMDB/CE	
Michel Temer	PMDB/SP	
Osmar Serraglio	PMDB/PR	
DIAP, 2007, p.15 e 16.		

Os “cabeças” do Congresso Nacional – 2008	
Parlamentar	Partido
Antônio Palocci	PT/SP
Arlindo Chinaglia	PT/SP
Michel Temer	PMDB/SP
DIAP, 2008, p.15 e 16.	
Os “cabeças” do Congresso Nacional – 2009	
Parlamentar	Partido
Antônio Palocci	PT/SP
Arlindo Chinaglia	PT/SP
Eduardo Gomes	PSDB/TO
Michel Temer	PMDB/SP
DIAP, 2009, p.15 e 16.	
Os “cabeças” do Congresso Nacional – 2010	
Parlamentar	Partido
Antônio Palocci	PT/SP
Arlindo Chinaglia	PT/SP
Darcísio Perondi	PMDB/RS
Eduardo Gomes	PSDB/TO
Michel Temer	PMDB/SP
DIAP, 2010, p.14 e 15.	
Os “cabeças” do Congresso Nacional – 2011	
Parlamentar	Partido
Darcísio Perondi	PMDB/RS
Eduardo Gomes	PSDB/TO
Roberto Freire	PPS/SP
DIAP, 2011, p.14 e 15.	
Os “cabeças” do Congresso Nacional – 2012	
Parlamentar	Partido
Eduardo Gomes	PSDB/TO
Miro Teixeira	PDT/RJ
Roberto Freire	PPS/SP
DIAP, 2012, p.14 e 15.	
Os “cabeças” do Congresso Nacional – 2013	
Parlamentar	Partido
Miro Teixeira	PDT/RJ
Roberto Freire	PPS/SP
DIAP, 2013, p.14 e 15.	
Os “cabeças” do Congresso Nacional – 2014	
Parlamentar	Partido
Miro Teixeira	PROS/RJ
Roberto Freire	PPS/SP
DIAP, 2014, p.14 e 15.	

Fonte: DIAP. Nota: optou-se por citar deputados, suprimidos senadores. Característica principal e secundária do parlamentar, conforme classificação do DIAP. Em 2015 e 2016, por esse método que selecionamos, não houve dados apontados pela pesquisa DIAP para formadores de opinião. O motivo deu-se em parte pela migração de forças políticas do Legislativo para o Executivo Federal ou devido a eleições regionais de parlamentares.

ANEXOS

Anexo A – Lista das Comissões parlamentares permanentes da Câmara dos Deputados

Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR

Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI

Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC

Comissão de Cultura - CCULT

Comissão de Defesa do Consumidor - CDC

Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher – CMULHER

Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa - CIDOSO

Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência - CPD

Comissão de Desenvolvimento Urbano - CDU

Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços - CDEICS

Comissão de Direitos Humanos e Minorias - CDHM

Comissão de Educação - CE

Comissão do Esporte - CESPO

Comissão de Finanças e Tributação - CFT

Comissão de Fiscalização Financeira e Controle - CFFC

Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia - CINDRA

Comissão de Legislação Participativa - CLP

Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS

Comissão de Minas e Energia - CME

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN

Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO

Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF

Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP

Comissão de Turismo - CTUR

Comissão de Viação e Transportes - CVT

Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes>> Acesso em 15 Ago. 2018.

Anexo B – Carta ao povo brasileiro

Carta ao povo brasileiro

O Brasil quer mudar. Mudar para crescer, incluir, pacificar. Mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos. Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político.

Se em algum momento, ao longo dos anos 90, o atual modelo conseguiu despertar esperanças de progresso econômico e social, hoje a decepção com os seus resultados é enorme. Oito anos depois, o povo brasileiro faz o balanço e verifica que as promessas fundamentais foram descumpridas e as esperanças frustradas.

Nosso povo constata com pesar e indignação que a economia não cresceu e está muito mais vulnerável, a soberania do país ficou em grande parte comprometida, a corrupção continua alta e, principalmente, a crise social e a insegurança tornaram-se assustadoras.

O sentimento predominante em todas as classes e em todas as regiões é o de que o atual modelo esgotou-se. Por isso, o país não pode insistir nesse caminho, sob pena de ficar numa estagnação crônica ou até mesmo de sofrer, mais cedo ou mais tarde, um colapso econômico, social e moral.

O mais importante, no entanto, é que essa percepção aguda do fracasso do atual modelo não está conduzindo ao desânimo, ao negativismo, nem ao protesto destrutivo. Ao contrário: apesar de todo o sofrimento injusto e desnecessário que é obrigada a suportar, a população está esperançosa, acredita nas possibilidades do país, mostra-se disposta a apoiar e a sustentar um projeto nacional alternativo, que faça o Brasil voltar a crescer, a gerar empregos, a reduzir a criminalidade, a resgatar nossa presença soberana e respeitada no mundo.

A sociedade está convencida de que o Brasil continua vulnerável e de que a verdadeira estabilidade precisa ser construída por meio de corajosas e cuidadosas mudanças que os responsáveis pelo atual modelo não querem absolutamente fazer. A nítida preferência popular pelos candidatos de oposição que tem esse conteúdo de superação do impasse histórico nacional em que caímos, de correção dos rumos do país.

A crescente adesão à nossa candidatura assume cada vez mais o caráter de um movimento em defesa do Brasil, de nossos direitos e anseios fundamentais enquanto nação independente. Lideranças populares, intelectuais, artistas e religiosos dos mais variados matizes ideológicos declaram espontaneamente seu apoio a um projeto de mudança do Brasil. Prefeitos e parlamentares de partidos não coligados com o PT anunciam seu apoio. Parcelas significativas do empresariado vêm somar-se ao nosso projeto. Trata-se de uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país. O povo brasileiro quer mudar para valer. Recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado. Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas. Quer abrir o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. O caminho da reforma tributária, que

desonere a produção. Da reforma agrária que assegure a paz no campo. Da redução de nossas carências energéticas e de nosso déficit habitacional. Da reforma previdenciária, da reforma trabalhista e de programas prioritários contra a fome e a insegurança pública.

O PT e seus parceiros têm plena consciência de que a superação do atual modelo, reclamada enfaticamente pela sociedade, não se fará num passe de mágica, de um dia par ao outro. Não há milagres na vida de um povo e de um país.

Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias. O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade.

Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação.

À parte manobras puramente especulativas, que sem dúvida existem, o que há é uma forte preocupação do mercado financeiro com o mau desempenho da economia e com sua fragilidade atual, gerando temores relativos à capacidade de o país administrar sua dívida interna e externa. É o enorme endividamento público acumulado no governo Fernando Henrique Cardoso que preocupa os investidores. Trata-se de uma crise de confiança na situação econômica do país, cuja responsabilidade primeira é do atual governo. Por mais que o governo insista, o nervosismo dos mercados e a especulação dos últimos dias não nascem das eleições.

Nascem, sim, das graves vulnerabilidades estruturais da economia apresentadas pelo governo, de modo totalitário, como o único caminho possível para o Brasil. Na verdade, há diversos países estáveis e competitivos no mundo que adotaram outras alternativas.

Não importa a quem a crise beneficia ou prejudica eleitoralmente, pois ela prejudica o Brasil. O que importa é que ela precisa ser evitada, pois causará sofrimento irreparável para a maioria da população. Para evitá-la, é preciso compreender que a margem de manobra da política econômica no curto prazo é pequena.

O Banco Central acumulou um conjunto de equívocos que trouxeram perdas às aplicações financeiras de inúmeras famílias. Investidores não especulativos, que precisam de horizontes claros, ficaram intranquilos. E os especuladores saíram à luz do dia, para pescar em águas turvas.

Que segurança o governo tem oferecido à sociedade brasileira? Tentou aproveitar-se da crise para ganhar alguns votos e, mais uma vez, desqualificar as oposições, num momento em que é necessário tranquilidade e compromisso com o Brasil.

Como todos os brasileiros, quero a verdade completa. Acredito que o atual governo colocou o país novamente em um impasse. Lembrem-se todos: em 1998, o governo, para não admitir o fracasso do seu populismo cambial, escondeu uma informação decisiva. A de que o real estava artificialmente valorizado e de que o país estava sujeito a um ataque especulativo de proporções inéditas.

Estamos de novo atravessando um cenário semelhante. Substituímos o populismo cambial pela vulnerabilidade da âncora fiscal. O caminho para superar a fragilidade das finanças públicas é aumentar e melhorar a qualidade das exportações e promover uma substituição competitiva de importações no curto prazo.

Aqui ganha toda a sua dimensão de uma política dirigida a valorizar o agronegócio e a agricultura familiar. A reforma tributária, a política alfandegária, os investimentos em infra-estrutura e as fontes de financiamento públicas devem ser canalizadas com absoluta prioridade para gerar divisas.

Nossa política externa deve ser reorientada para esse imenso desafio de promover nossos interesses comerciais e remover graves obstáculos impostos pelos países mais ricos às nações em desenvolvimento.

Estamos conscientes da gravidade da crise econômica. Para resolvê-la, o PT está disposto a dialogar com todos os segmentos da sociedade e com o próprio governo, de modo a evitar que a crise se agrave e traga mais aflição ao povo brasileiro.

Superando a nossa vulnerabilidade externa, poderemos reduzir de forma sustentada a taxa de juros. Poderemos recuperar a capacidade de investimento público tão importante para alavancar o crescimento econômico.

Esse é o melhor caminho para que os contratos sejam honrados e o país recupere a liberdade de sua política econômica orientada para o desenvolvimento sustentável.

Ninguém precisa me ensinar a importância do controle da inflação. Iniciei minha vida sindical indignado com o processo de corrosão do poder de comprar dos salários dos trabalhadores.

Quero agora reafirmar esse compromisso histórico com o combate à inflação, mas acompanhado do crescimento, da geração de empregos e da distribuição de renda, construindo um Brasil mais solidário e fraterno, um Brasil de todos.

A volta do crescimento é o único remédio para impedir que se perpetue um círculo vicioso entre metas de inflação baixas, juro alto, oscilação cambial brusca e aumento da dívida pública.

O atual governo estabeleceu um equilíbrio fiscal precário no país, criando dificuldades para a retomada do crescimento. Com a política de sobrevalorização artificial de nossa moeda no primeiro mandato e com a ausência de políticas industriais de estímulo à capacidade produtiva, o governo não trabalhou como podia para aumentar a competitividade da economia.

Exemplo maior foi o fracasso na construção e aprovação de uma reforma tributária que banisse o caráter regressivo e cumulativo dos impostos, fardo insuportável para o setor produtivo e para a exportação brasileira.

A questão de fundo é que, para nós, o equilíbrio fiscal não é um fim, mas um meio. Queremos equilíbrio fiscal para crescer e não apenas para prestar contas aos nossos credores.

Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos.

Mas é preciso insistir: só a volta do crescimento pode levar o país a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro. A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros. Não são um bem exclusivo do atual governo, pois foram obtidos com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos mais necessitados.

O desenvolvimento de nosso imenso mercado pode revitalizar e impulsionar o conjunto da economia, ampliando de forma decisiva o espaço da pequena e da microempresa, oferecendo ainda bases sólidas par ampliar as exportações. Para esse fim, é fundamental a criação de uma Secretaria Extraordinária de Comércio Exterior, diretamente vinculada à Presidência da República.

Há outro caminho possível. É o caminho do crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social. As mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais. Vamos ordenar as contas públicas e mantê-las sob controle. Mas, acima de tudo, vamos fazer um Compromisso pela Produção, pelo emprego e por justiça social.

O que nos move é a certeza de que o Brasil é bem maior que todas as crises. O país não suporta mais conviver com a idéia de uma terceira década perdidas. O Brasil precisa navegar no mar aberto do desenvolvimento econômico e social. É com essa convicção que chamo todos os que querem o bem do Brasil a se unirem em torno de um programa de mudanças corajosas e responsáveis.

Luiz Inácio Lula da Silva
São Paulo, 22 de junho de 2002

Fonte: Fundação Perseu Abramo (www.fpabramo.org.br)

Fonte: Fundação Perseu Abramo.

Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>> Acesso em 03 Ago. 2018.