# *A cobertura do Congresso Nacional pelos jornais brasileiros, 1985-1990*

*Vladimyr Lombardo Jorge*

## *Introdução*

Para haver governos representativos, é necessário que haja liberdade de expressão, que nada mais é do que o direito dos governados de formular e expressar livremente suas opiniões políticas (Manin, 1995: 11). O exercício desse direito, diz Manin, exige que os governados "tenham acesso à informação política, o que supõe tornar públicas as decisões governamentais" (idem). Nas sociedades contemporâneas, o acesso do homem comum a tais informações se faz, na maioria das vezes, por intermédio dos meios de comunicação de massa, que dão visibilidade tanto ao que ocorre no interior das instituições políticas quanto ao que

*Nota*: Este artigo é parte do segundo capítulo da minha tese de doutorado. Agradeço a Marcus Figueiredo, do Iuperj/Doxa, pela orientação e a Afonso Albuquerque, da UFF, e Alessandra Aldé, da PUC/Doxa, pelo apoio e pelas críticas. Quero agradecer também ao Iuperj e ao CNPq, sem os quais a pesquisa que deu origem a este artigo não seria realizada. Por fim, agradeço às amigas Flávia Bomfim A. Trindade e Marina Oliveira pela ajuda durante a elaboração deste artigo. As falhas que permaneceram no texto são de minha exclusiva responsabilidade.

seus membros fazem fora delas. Se, portanto, são os meios de comunicação de massa que tornam visíveis as instituições políticas, viabilizando dessa forma o acesso do homem comum a essas instituições, torna-se relevante examinar como eles as cobrem. No caso da cobertura do Poder Legislativo, isso requer uma análise da visibilidade dada às atividades parlamentares, ao processo legislativo, aos parlamentares e aos partidos políticos que têm representantes nessa instituição.

Tendo em vista a importância dos meios de comunicação de massa na formação da opinião pública, muitos trabalhos sobre comunicação política produzidos nos Estados Unidos têm por objetivo examinar as relações entre os meios de comunicação de massa e as instituições políticas americanas. Alguns desses analistas têm dado especial atenção à cobertura do Congresso, comparando-a, em alguns casos, com a cobertura dada ao presidente da República (Mann e Ornstein, 1994).

Também preocupados em compreender melhor a relação entre o Legislativo e os meios de comunicação de massa, políticos e acadêmicos europeus reuniram-se em Atenas, em outubro de 1998, para discutir esse tema. Durante a conferência, presidentes de vários países enfatizaram que a relação entre essas duas instituições afeta o futuro da democracia parlamentar e do jornalismo político (Violante apud Negrine, 1999: 325). Com o mesmo intuito, pesquisadores argentinos, financiados pela fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, examinaram, ao longo do ano 2000, a relação éntre o *Congreso de la Nación* e a imprensa argentina. A análise dos resultados dessa pesquisa foram publicados no livro *Prensa y Congreso: trama de relaciones y representación social*.

No Brasil, já existem muitos trabalhos na área da comunicação política. A maioria, contudo, analisa as propagandas eleitorais veiculadas pelos meios de comunicação de massa eletrônicos e/ou a cobertura das campanhas eleitorais e seus efeitos sobre a opinião pública. Faltam análises da cobertura das instituições políticas brasileiras. Com relação ao Poder Legislativo, há algumas análises feitas por ex-assessores parlamentares e por jornalistas a partir de suas experiências pessoais (ver Alves, 1995; Corrêa, 1995; Gutemberg, 1995; Pontes, 1995; Porto, 1996). Até o presente momento, há somente um trabalho a respeito da cobertura do Poder Legislativo feito a partir de uma pesquisa empírica. Refiro-me aqui à análise que Vera Chaia fez da cobertura da Câmara Municipal Paulista entre 1989 e 1996, isto é, durante as administrações Luiza Erundina (PT) e Paulo Maluf (PPB).[1]

Este artigo contribui para suprir essa lacuna e, com isso, para compreendermos melhor a cobertura do Congresso Nacional feita pelos jornais brasileiros em um período importante de nossa história política. O objetivo deste trabalho é analisar quantitativamente a cobertura do Congresso Nacional e das atividades

parlamentares e legislativas pelos grandes jornais brasileiros no período compreendido entre 1985 e 1990.

Este artigo está dividido em cinco seções. Na primeira, explico os objetivos da pesquisa, os motivos que me levaram a escolher o período 1985-1990 e a forma como os jornais foram analisados. Na segunda seção, analiso diacronicamente a freqüência da publicação das notícias sobre o Congresso Nacional e as atividades parlamentares e legislativas pelos jornais. Tendo em vista que os analistas afirmam que os jornalistas se preocupam mais com algumas atividades parlamentares e legislativas do que com outras, na terceira seção, analiso quais atividades os jornais tornaram visíveis para seus leitores. Na quarta seção, analiso as menções aos nomes dos congressistas e discuto os motivos que podem levar alguns a serem mais citados do que outros. Ainda nessa seção, analiso o quanto de visibilidade obtiveram os congressistas de blocos ideológicos e de partidos políticos diferentes. Por fim, uma vez que o homem comum ignora como funciona o Congresso Nacional e quais são as funções dos congressistas, na quinta e última seção, verifico se os jornais forneciam para os seus leitores explicações acerca do processo legislativo, do trabalho parlamentar e da estrutura do Congresso Nacional.

## *1. Objetivos e metodologia de pesquisa*

Neste artigo, analiso a cobertura do Congresso Nacional e a atuação dos congressistas pelos quatro maiores jornais do país – *O Globo*, *Jornal do Brasil*, *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* – durante um período que abrange três momentos da história política brasileira: o pré-constituinte (1985-1986), o constituinte (1987-1988) e o pós-constituinte (1989-1990). O período 1985-1990 foi escolhido porque um dos objetivos da pesquisa era identificar alterações no padrão da cobertura do Congresso Nacional e da atuação dos congressistas no momento em que essa instituição se fortalece politicamente.[2]

A cobertura do Congresso Nacional foi analisada a partir de uma amostra composta pelos jornais publicados entre terça e sexta-feira, nos meses de março, abril, maio, junho, agosto, setembro, outubro e novembro.[3] uma semana de cada mês, alternando-as nos meses seguintes (ver tabela 1). Empregando esses critérios, obtive uma amostra de 640 jornais.

Os jornais publicados em dezembro, janeiro, fevereiro e julho não foram analisados porque durante esses meses o Congresso Nacional está em recesso. Excluí também os semestres nos quais foram realizadas eleições para deputado federal, senador e presidente da República, e por isso substituí o segundo semestre de 1986 pelo primeiro semestre de 1985, e o segundo semestre de 1989 pelo segundo semestre de 1990.

**Tabela 1. Amostra dos jornais: semanas selecionadas**

| Ano | Março | Abril | Maio | Junho | Agosto | Setembro | Outubro | Novembro |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1985 | Período não analisado | | | | Primeira Semana | Segunda Semana | Terceira Semana | Quarta Semana |
| 1986 | Primeira Semana | Segunda Semana | Terceira Semana | Quarta Semana | Período não analisado | | | |
| 1987 | Segunda Semana | Terceira Semana | Quarta Semana | Primeira Semana | Segunda Semana | Terceira Semana | Quarta Semana | Primeira Semana |
| 1988 | Terceira Semana | Quarta Semana | Primeira Semana | Segunda Semana | Terceira Semana | Quarta Semana | Primeira Semana | Segunda Semana |
| 1989 | Quarta Semana | Primeira Semana | Segunda Semana | Terceira Semana | Período não analisado | | | |
| 1990 | Primeira Semana | Segunda Semana | Terceira Semana | Quarta Semana | | | | |

Para analisar o conteúdo das notícias sobre o Congresso Nacional e os congressistas publicadas pelos jornais,[4] elaborei uma planilha para examinar os cadernos de "política" e de "economia" e colher dados do título,[5] do texto e da fotografia das notícias.

Após ter explicado a metodologia empregada na análise, vou expor, nas próximas seções, os resultados da pesquisa.

## *2. A visibilidade do Congresso Nacional e dos congressistas*

A visibilidade do Congresso Nacional e dos congressistas está associada à importância que os jornalistas dão à atividade legislativa e parlamentar. Da perspectiva da fonte (seja um político ou uma instituição), quanto maior a cobertura dada pela imprensa, maior a oportunidade para divulgar seu nome e seu trabalho. Da perspectiva do leitor, quanto maior for essa cobertura, maior será a quantidade de dados à sua disposição, para que ele possa formular uma opinião e forjar uma imagem da instituição ou do político.

Os jornais aumentam a visibilidade do político e da instituição quando lhes dão relevância e chamam a atenção do leitor para um fato, assunto ou tema envolvendo-os. Uma das estratégias empregadas pelos jornais para tentar conduzir a atenção dos seus leitores para os fatos, assuntos e temas que consideram mais relevantes consiste na publicação de chamadas. Por isso, geralmente, as chamadas são feitas na primeira página, mas podemos encontrá-las também, o que é menos freqüente, nas páginas internas, isto é, no texto da própria notícia.[6] Entre as 2.523 notícias analisadas, apenas 15% receberam

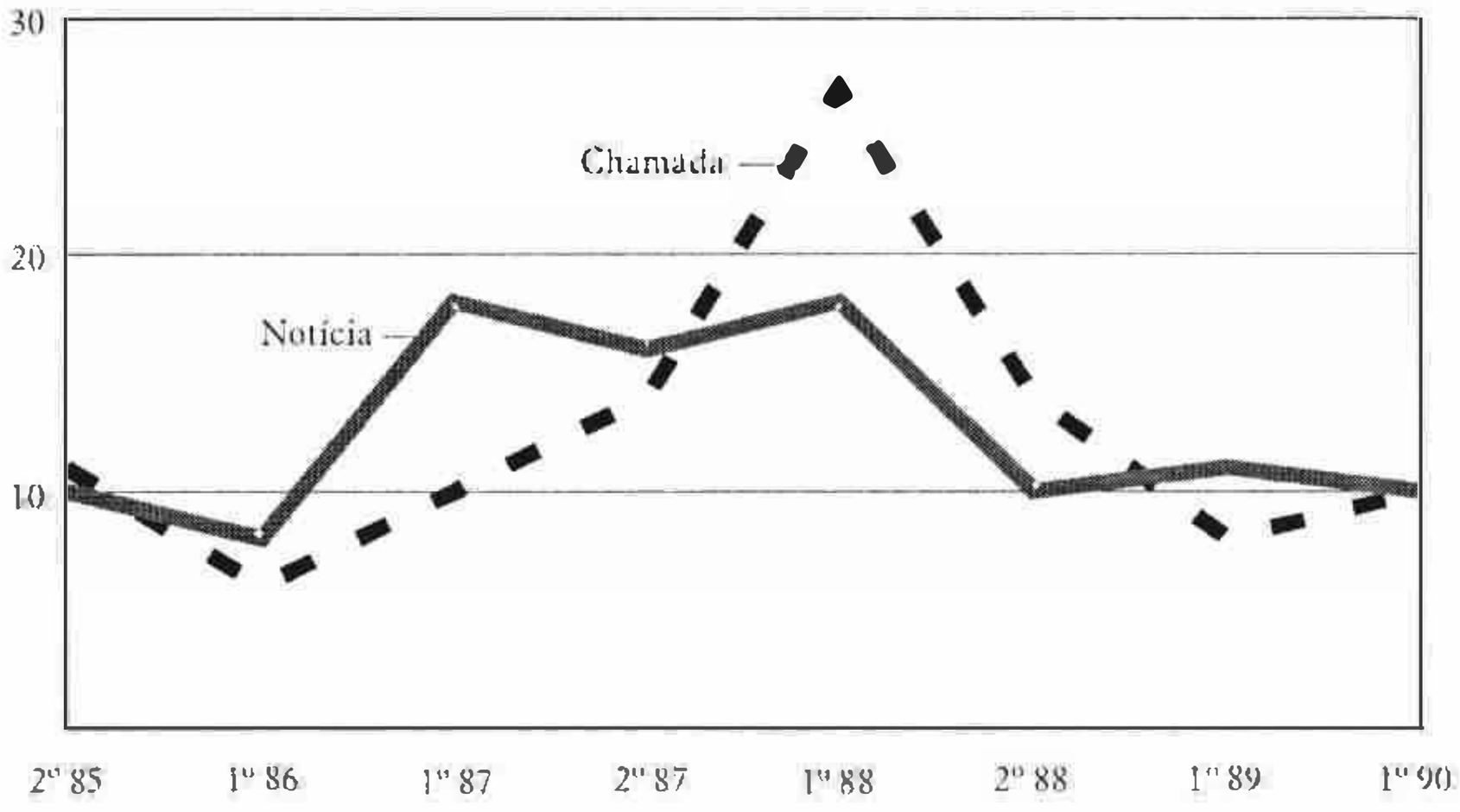
chamadas na primeira página, o que significa que poucos fatos ocorridos entre 1985 e 1990 foram considerados muito importantes pelos jornais.

O gráfico 1 mostra o percentual de notícias e de chamadas que, entre 1985 e 1990, tornaram as atividades legislativas e parlamentares visíveis para o homem comum. As oscilações vistas nesse gráfico refletem as variações do interesse dos jornais pelos (1) fatos ocorridos no interior do Congresso Nacional, (2) fatos envolvendo essa instituição e/ou seus membros e (3) assuntos e temas em discussão no Congresso Nacional.

Além do trabalho legislativo ordinário, os congressistas eleitos em 1986 tinham a tarefa de escrever a nova Constituição brasileira. Foram justamente os fatos produzidos no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte que predominaram no noticiário político sobre o Poder Legislativo entre 1987 e 1988. Todos os jornais publicaram mais chamadas e notícias durante a Assembléia Nacional Constituinte (1987 e 1988) do que antes ou depois desta. Com relação às chamadas, o gráfico 1 mostra que 17% se referem ao período pré-constituinte; 65%, ao período da constituinte; e 18%, ao período pós-constituinte. Com relação às notícias, o gráfico 1 mostra que 18% são do período pré-constituinte; 62%, do período constituinte; e 21%, do período pós-constituinte.

Após a promulgação da Constituição, diminuiu o interesse dos jornais pelas atividades legislativas e parlamentares e, conseqüentemente, a visibilidade dessas atividades nesses meios de comunicação de massa. A partir desse momento, todos os jornais diminuíram a publicação de notícias e de chamadas sobre o

**Gráfico 1. Chamadas na primeira página e notícias**



Poder Legislativo. Entre o primeiro e o segundo semestre de 1988, a publicação de notícias caiu 49%, e a de chamadas, 46%.

O gráfico 1 mostra que, após a promulgação da nova Constituição, não apenas foram publicadas menos notícias e chamadas como também os percentuais de publicação de ambas ficaram muito próximos daqueles encontrados no período pré-constituinte. O fato de os percentuais dos períodos pré e pós-constituinte serem muito próximos indica que, embora a Constituição de 1988 tenha fortalecido o Congresso Nacional, não aumentou, pelo menos de imediato, a cobertura das atividades legislativas e parlamentares pelos jornais, o que teria ocorrido se estes tivessem aumentado tanto a publicação de chamadas na primeira página quanto de notícias nas páginas internas.

O interesse dos jornais pela Assembléia Nacional Constituinte não apenas tornou mais visíveis as atividades legislativas e parlamentares como também deu visibilidade ao trabalho das subcomissões e comissões. Normalmente, o trabalho ordinário que os congressistas realizam nas comissões e subcomissões permanece invisível para a maioria dos cidadãos comuns, já que a imprensa o ignora.[7] Mas, em 1987, graças à excepcionalidade do momento e à forma como foi estruturado o processo de elaboração da nova Constituição, o trabalho dos congressistas realizado em subcomissões e comissões adquiriu visibilidade na imprensa brasileira. Até a aprovação definitiva da Constituição pelo plenário da Assembléia Nacional Constituinte (fevereiro a junho de 1988), as propostas de textos constitucionais foram debatidas e votadas primeiramente no âmbito das subcomissões (fevereiro a junho de 1987) e, posteriormente, das comissões (julho a dezembro de 1987).

Apesar da visibilidade obtida pelos trabalhos realizados nas subcomissões e comissões, a análise das chamadas parece confirmar a hipótese de que os jornais tendem a privilegiar o plenário. Em 1987, as chamadas crescem, e essa tendência se mantém até o primeiro semestre de 1988. Esse crescimento progressivo indica que os jornais estavam considerando mais importantes os fatos relacionados à votação no plenário da Assembléia Nacional Constituinte do que os relacionados às comissões, e estes mais relevantes do que os relacionados às subcomissões. Podemos interpretar essa hierarquização de duas maneiras. Primeiro, os jornais tendem a privilegiar o trabalho realizado no plenário em detrimento do trabalho realizado nas comissões e subcomissões. Segundo, essa decisão dos jornais se deveu ao fato de saberem que as normas constitucionais aprovadas pelas subcomissões e pelas comissões constituintes não eram ainda definitivas, já que todas seriam ainda rediscutidas e votadas pelo plenário, última instância do processo de elaboração da Constituição.

Após discutir a cobertura e a visibilidade das atividades legislativa e parlamentar, convém agora abordar outra questão presente na literatura sobre a re-

lação entre os meios de comunicação de massa e o Poder Legislativo: quais atividades legislativas e parlamentares os jornais cobriram no período analisado? Responderei a essa pergunta na próxima seção.

### *3. Visibilidade das atividades parlamentares*

A partir de impressões decorrentes de suas atividades profissionais, Mauro Porto e Villas-Bôas Corrêa afirmaram que a imprensa brasileira não cobre o trabalho realizado pelos congressistas no interior das comissões e das subcomissões. Durante um encontro promovido pela Fundação Getulio Vargas do Rio de Janeiro para discutir o Congresso Nacional, Corrêa (1995: 154), fez a seguinte observação sobre a cobertura da imprensa brasileira:

> Acho que a imprensa merece seus puxões de orelha porque não faz nenhum esforço para cobrir aquilo que ainda remanesce de importante no Congresso, como por exemplo o trabalho nas comissões, que registra hoje uma novidade extremamente estimulante, especialmente da última Constituinte para cá, que é a sociedade participando cada vez mais da atividade parlamentar.

Porto (1996: 58), por sua vez, declarou que considera insuficiente a cobertura do Congresso Nacional porque a imprensa valoriza o plenário em detrimento do trabalho realizado nas comissões:

> Quando trabalhei na Câmara dos Deputados, pude constatar como os jornalistas estavam mais preocupados com a "política de bastidores", as negociações, disputas ou revelações das lideranças políticas, do que com o funcionamento mesmo do Congresso Nacional. Para a imprensa, o processo legislativo se resume ao plenário, geralmente apresentado como "esvaziado" e como palco das "crônicas indiscretas". Como afirma Brickman, o trabalho nas comissões, nas reuniões, nas negociações, que muitas vezes se arrastam pelas madrugadas, não é considerado trabalho, mas apenas as atividades de plenário. Mas o processo legislativo é muito mais que o plenário. Através da imprensa, pouco ou quase nada sabemos do importante trabalho realizado pelas Comissões Permanentes da Câmara e do Senado, que tiveram suas prerrogativas fortalecidas pela Constituição de 1988. E o que é pior: os parlamentares que realizam um árduo trabalho nessas Comissões não aparecem na mídia e tendem a não conseguir sua reeleição. Um viés da cobertura jornalística do Congresso é, portanto, a concentração no plenário e nos bastidores, não permitindo à audiência a compreensão do processo legislativo como um todo.

Para verificar a veracidade dessas impressões, analisei as notícias com o intuito de saber (1) quais foram as atividades parlamentares e legislativas noticiadas pelos jornais e (2) se, de fato, os jornais ignoram o trabalho realizado pelos congressistas nas comissões e subcomissões. A tabela 2 identifica nove tipos de atividades noticiadas pelos jornais, a saber: (1) conceder entrevista ou fazer uma declaração; (2) votar; (3) discursar; (4) reunir-se com membro(s) do Poder Executivo; (5) reunir-se com outros congressistas; (6) negociar; (7) apresentar projeto(s) de lei, proposta(s), emendas, substutivos etc.; (8) debater ou discutir, e (9) tomar depoimentos.

**Tabela 2. Atividades noticiadas** (%)

| Atividade | Plenário | Comissão* | Subcomissão | Outros | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Conceder entrevista ou fazer uma declaração | 0 | 2 | 0 | 41 | 24 |
| Votação | 61 | 33 | 61 | 0 | 22 |
| Reunião com outros congressistas | 0 | 1 | 2 | 10 | 6 |
| Reunião com membros do Poder Executivo | 0 | 1 | 0 | 10 | 6 |
| Discurso | 20 | 1 | 0 | 0 | 6 |
| Negociação | 0 | 0 | 0 | 9 | 5 |
| Tomar depoimento | 0 | 24 | 0 | 0 | 3 |
| Apresentação de projetos, propostas etc. | 7 | 7 | 14 | 0 | 3 |
| Debate | 3 | 13 | 8 | 0 | 3 |
| Outros | 8 | 18 | 16 | 30 | 22 |
| Total | 100<br>n=670 | 100<br>n=329 | 100<br>n=51 | 100<br>n=1.473 | 100<br>n=2.523 |

*Inclusive as comissões parlamentares de inquérito (CPIs).

Pelo menos uma dessas nove atividades aparece em 78% das notícias analisadas. Na linha "outros" da tabela 2, que corresponde a 22% das notícias, agrupei: (a) todas as notícias que não se referiam a nenhuma das noves atividades citadas no parágrafo anterior, e (b) todas as notícias que não se referiam a uma atividade específica. Cito, por exemplo, matérias analisando ou informando o conteúdo de um projeto de lei; sobre a estrutura do Congresso Nacional em face a novas atribuições definidas pela Constituição de 1988; a respeito da gráfica do Senado Federal; sobre a contratação de jornalistas pelo Congresso Nacional etc.

Nas colunas da tabela 2, identifiquei onde a atividade noticiada ocorreu. Havia três possibilidades: subcomissão, comissão ou plenário. Na categoria "ou-

tros", agrupei todas as notícias que não se referiam às atividades realizadas no plenário de uma das casas legislativas ou relacionadas ao trabalho de uma comissão ou subcomissão.

A tabela 2 mostra que a maioria das notícias (24%) se referia a declarações de congressistas. Os leitores, portanto, liam de fato mais sobre as opiniões individuais dos congressistas do que sobre qualquer outra atividade parlamentar ou legislativa. Isso corrobora a hipótese de que a imagem do Congresso Nacional que os jornais projetam é a de um agregado de políticos, e não a de um coletivo.

A segunda atividade mais noticiada pelos jornais, de acordo com a tabela 2, é a votação: 22% se referiam a esse tipo de atividade. A tabela 2 mostra que as notícias sobre votação são maioria quando se referem a atividades desempenhadas no plenário de uma das casas legislativas (61%) ou relacionadas ao trabalho de uma subcomissão (61%) ou comissão (33%). O leitor, portanto, sabia mais sobre as opiniões individuais dos congressistas e sobre o resultado das votações do que sobre outras atividades.

A tabela 2 mostra também que a visibilidade dada aos discursos dos congressistas foi idêntica à dada às reuniões dos congressistas com membros do Poder Executivo ou entre si. Nesses três casos, o percentual de notícias foi de 6%. Todavia, entre as atividades desempenhadas pelos congressistas no plenário, os seus discursos foram a segunda atividade que mais obteve visibilidade nos jornais: 20% das notícias sobre atividades realizadas no plenário se referiam a um discurso feito por um deputado federal ou senador.

Nas comissões, a segunda atividade mais noticiada pelos jornais foi "tomar depoimento" (24%). A cobertura dada a esse tipo de atividade não é surpreendente, já que o depoimento dado a uma comissão pode conter vários elementos (valores-notícias) que transformam o fato em acontecimento noticiável: escândalo, conflito, incerteza, proeminência (da pessoa envolvida), impacto, atualidade, proximidade e significância.

Nas subcomissões, contudo, a segunda atividade que mais recebeu cobertura dos jornais não foi "tomar depoimento", mas "apresentar propostas etc.": 14% das notícias sobre atividades desempenhadas pelos membros de uma subcomissão se referiam a esse tipo de atividade. É curioso que, no cômputo geral, somente 3% das notícias se referissem à apresentação de propostas etc., já que essa é uma das atividades típicas do trabalho legislativo.

Apesar de Porto ter concluído, a partir de sua experiência pessoal dentro do Congresso Nacional, que os jornalistas tinham mais interesse nas negociações do que no "funcionamento do Congresso", a tabela 2 mostra que apenas 5% das notícias davam visibilidade a esse tipo de atividade parlamentar.

A análise das notícias jornalísticas mostrou que, de fato, Corrêa e Porto estão corretos quando afirmam que os jornais não tornam visíveis para o homem

comum o trabalho desenvolvido pelas comissões e subcomissões. Durante o período analisado, os jornais brasileiros publicaram mais notícias sobre atividades desempenhadas no plenário do que sobre atividades relacionadas às comissões e subcomissões. A tabela 3 mostra que, entre as 2.523 notícias analisadas, 27% se referiam a alguma atividade desempenhada no plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Atividades referentes ao trabalho desempenhado por uma comissão foram noticiadas apenas por 13% das notícias e, por uma subcomissão, por 2% das notícias. Chama a atenção, contudo, o fato de a maioria das notícias (58%) se referir a atividades que não estão relacionadas ao trabalho de uma comissão ou subcomissão, ou mesmo ao trabalho desempenhado pelos congressistas no plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

**Tabela 3. Cobertura do Congresso Nacional (%)**

| Atividade | Plenário | Comissão* | Subcomissão | Outros | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Conceder entrevista ou fazer uma declaração | 0 | 1 | 0 | 99 | 100 | n=615 |
| Votação | 75 | 20 | 6 | 0 | 100 | n=544 |
| Reunião com outros congressistas | 0 | 3 | 1 | 97 | 100 | n=150 |
| Reunião com membros do Poder Executivo | 0 | 2 | 0 | 98 | 100 | n=146 |
| Discurso | 97 | 3 | 0 | 0 | 100 | n=141 |
| Negociação | 0 | 0 | 0 | 100 | 100 | n=132 |
| Tomar depoimento | 2 | 98 | 0 | 0 | 100 | n=82 |
| Apresentação de projetos, propostas etc. | 60 | 31 | 9 | 0 | 100 | n=78 |
| Debate | 32 | 58 | 5 | 5 | 100 | n=73 |
| Outros | 10 | 10 | 1 | 78 | 100 | n=562 |
| Total | 27 | 13 | 2 | 58 | 100 | n=2.523 |

*Inclusive as comissões parlamentares de inquérito (CPIs).

Mark J. Rozell (1994: 110) afirma que os jornalistas norte-americanos vêem o processo legislativo como algo tedioso para os leitores, ouvintes e telespectadores. Suponho, portanto, que os jornalistas brasileiros também vejam o processo legislativo da mesma forma que seus colegas norte-americanos. Se minha suposição estiver correta, talvez ela explique por que a cobertura das atividades desenvolvidas no plenário predominou em relação às atividades desenvolvidas durante outros estágios do processo legislativo. O trabalho nas comissões ou subcomissões só aparece na imprensa quando os jornalistas percebem nele um

dos valores-notícias, daí os depoimentos nas comissões serem mais visíveis do que outras atividades.

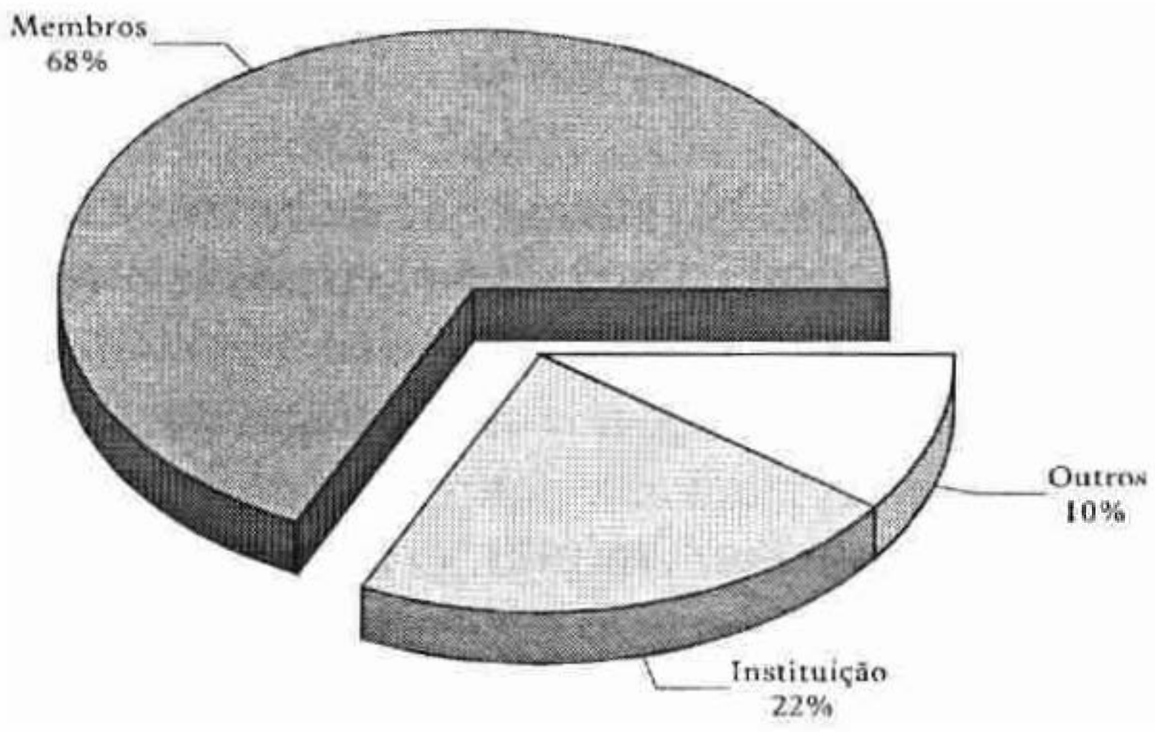
Tendo em vista que o Poder Legislativo é um coletivo composto por centenas de pessoas e que os jornais não dão a mesma quantidade de espaço para todos os legisladores, importa investigar quais foram os congressistas e as bancadas partidárias que obtiveram mais visibilidade nos jornais e que critérios teriam sido utilizados para definir quem seria citado, entrevistado ou alvo de alguma matéria. Essas questões serão discutidas na próxima seção.

## *4. A visibilidade dos congressistas e dos partidos políticos*

Entre 1985 e 1990, os jornais mais enfatizaram as ações individuais dos congressistas do que enquadraram o fato como resultante de uma ação coletiva ou institucional.

O gráfico 2 revela que, entre as 2.523 notícias analisadas, 68% focalizavam o congressista, 22% o Congresso Nacional ou uma de suas partes (comissão ou subcomissão) e 10% grupos suprapartidários (centrão, moderados do PMDB etc.) ou bancadas (estaduais ou partidárias). Em termos de Tidmarch e Pitney (1985: 472), posso afirmar, com base nesses dados, que os jornais tendiam mais a mostrar o Congresso Nacional como um "agregado de políticos individuais" do que como uma "coletividade institucional". Já que os jornais tendiam a personalizar as ações ou a dar prioridade às ações individuais, cabe analisar quais foram os congressistas que se tornaram visíveis para o leitor desses jornais. A visibilidade obtida pelos congressistas na imprensa será analisada aqui a partir da quantidade de vezes que os jornais mencionaram seus nomes ou de entrevistas concedidas por eles.[8]

**Gráfico 2. O foco da notícia**

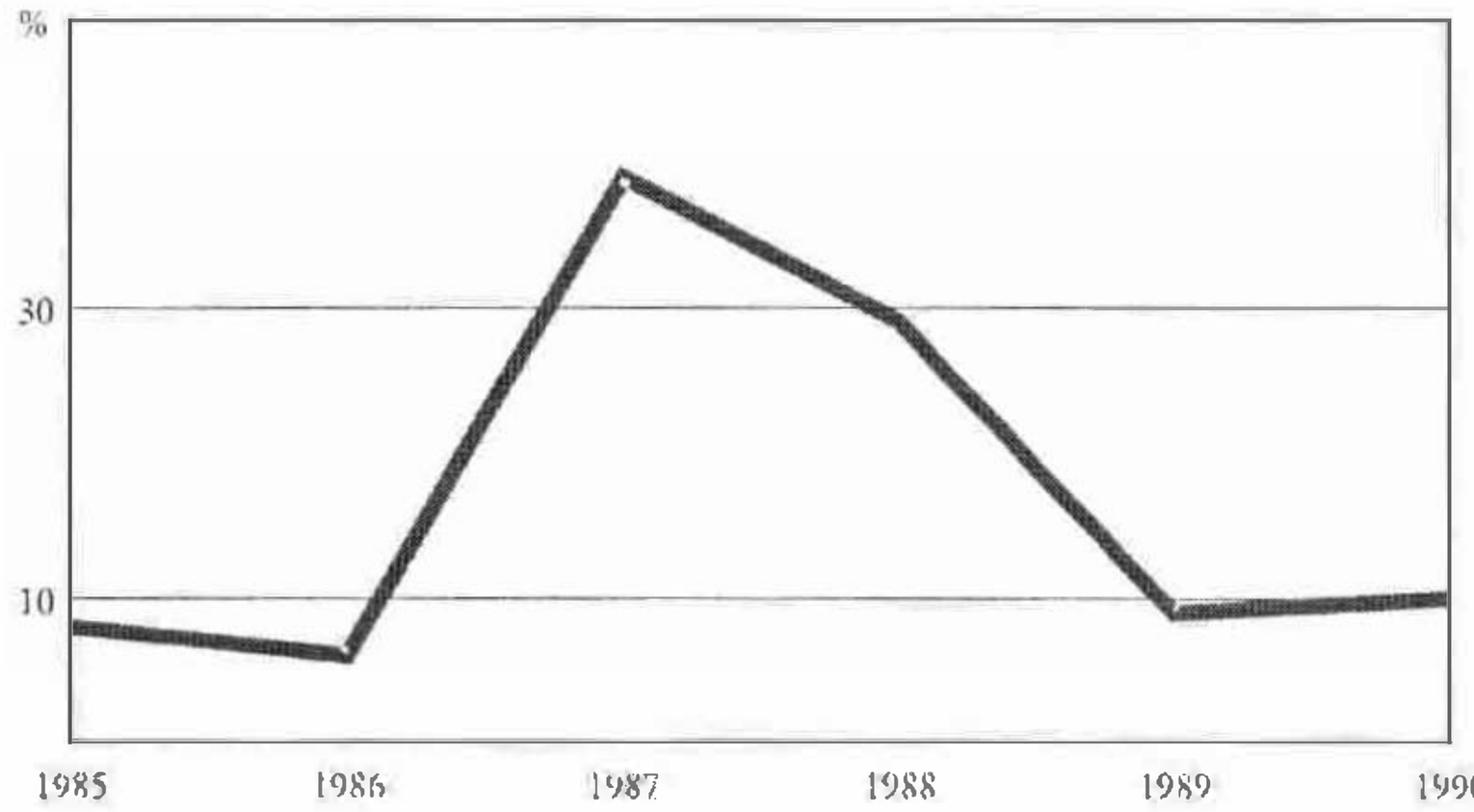


Há sempre alguma razão para definir quem será entrevistado ou mencionado. O congressista e uma bancada podem obter mais visibilidade por, pelo menos, seis motivos: (1º) por causa do seu trabalho parlamentar e legislativo; (2º) porque ocupa um cargo dentro do Congresso Nacional (presidência do Senado Federal, presidência da Câmara dos Deputados, líder do governo, líder partidário etc.); (3º) porque é uma referência entre seus pares; (4º) por estar envolvido(a) em algum escândalo; (5º) porque é candidato a algum cargo eletivo; (6º) porque é cotado para ocupar algum cargo de confiança (ministério, secretaria, diretoria de uma empresa pública etc.). Nenhum desses motivos viola o princípio da neutralidade jornalística. Contudo, esse princípio nem sempre será respeitado, quando a razão para definir quem será mencionado ou entrevistado for a identidade ideológica dos partidos políticos ou o fato de ele ser de situação ou de oposição. O princípio da neutralidade jornalística não exige que seja dado o mesmo espaço nas páginas dos jornais a todos os partidos políticos com representação no Legislativo. Um jornal agirá com neutralidade se adotar como critério o tamanho da bancada nas casas legislativas, ou seja, se der mais espaço aos congressistas das maiores bancadas (partidárias ou estaduais) e menos aos das menores.[9]

Com relação à visibilidade individual, no período 1985-1990, 747 congressistas tiveram seus nomes mencionados pelo menos uma vez pelos jornais, ganhando visibilidade nacional. O congressista mais mencionado pelos jornais foi o deputado Ulysses Guimarães (PMDB-SP). Guimarães foi citado em 23% dos 2.523 textos de notícias analisados. Isso já era esperado, pois, entre 1987 e 1988, Guimarães ocupou simultaneamente o cargo de presidente da Câmara dos Deputados, da Assembléia Nacional Constituinte e do PMDB, além de ter assumido a presidência da República interinamente em algumas ocasiões. O segundo e o terceiro congressistas mais mencionados também eram do PMDB/PSDB, ocuparam cargos dentro do Legislativo e eram provenientes do estado de São Paulo: os senadores Mário Covas e Fernando Henrique Cardoso. Ambos foram mencionados em 10% dos textos. Covas foi líder do PMDB na Assembléia Nacional Constituinte, e Fernando Henrique Cardoso ocupou vários cargos (líder da bancada do PMDB e do PSDB no Senado Federal, relator adjunto da Comissão de Sistematização, líder do governo no Senado Federal, entre outros).

Foi durante a Assembléia Nacional Constituinte que as ações dos congressistas se tornaram mais visíveis para os leitores dos jornais de circulação nacional. Nas 2.523 notícias analisadas, foram encontradas 9.649 menções aos nomes dos congressistas do período 1985-1990. De acordo com o gráfico abaixo, 39% foram encontradas nos jornais publicados em 1987, e 29%, em 1988; 77% das menções feitas ao nome do deputado Guimarães, 87% das menções feitas ao nome do senador Covas e 77% das menções feitas ao nome do senador Cardoso ocorreram durante a Assembléia Nacional Constituinte.

## Gráfico 3. Menções ao nome do congressista




Vou analisar agora a visibilidade dos partidos políticos. Para saber quais foram os que se tornaram mais visíveis para os leitores, agrupei os 9.649 congressistas mencionados nos textos das notícias de acordo com o partido político de cada um deles. O resultado está na tabela 4.

## Tabela 4. Menção aos nomes dos congressistas, por partido político, nas páginas internas dos jornais (%)

| Partido/Bloco ideológico | Total de menções |
|---|---|
| PT | 5 |
| PDT | 4 |
| Outros* | 1 |
| ***Esquerda*** | ***11*** |
| PMDB | 55 |
| PTB | 2 |
| PSDB | 2 |
| Outros** | 0 |
| ***Centro*** | ***59*** |
| PFL | 18 |
| PDS | 8 |
| Outros*** | 3 |
| ***Direita*** | ***30*** |
| Sem Partido | 0 |
| Total | 100<br>n=9.649 |

Obs.: 0 corresponde a uma quantidade inferior a 1%.
(*) Inclui PCB, PC do B, PSB, PSTU e PMN.
(**) Inclui PDC, PST e PS.
(***) Inclui PL, PRN, PSC, PRP, PRONA e PTR.

De acordo com a tabela 4, os jornais citaram mais os congressistas pertencentes a partidos políticos de centro e de direita do que os filiados a agremiações partidárias de esquerda. Essa tabela mostra que, entre os 9.649 congressistas citados pelos jornais no período 1985-1990, 59% pertenciam a partidos de centro, 30%, a partidos de direita, e 11%, a partidos de esquerda. Comparando o número de menções segundo a filiação partidária do político citado, verificou-se que foram os congressistas do PMDB os que mais se tornaram visíveis para os leitores dos jornais, já que 55% das menções encontradas eram de políticos filiados a esse partido (ver tabela 4). Após os pemedebistas, os congressistas mais mencionados pelos jornais pertenciam ao PFL ou ao PDS. De acordo com a tabela 4, 18% dos congressistas citados pertenciam ao PFL, e 8%, ao PDS. Ainda segundo essa tabela, abaixo dos pefelistas e dos pedesistas, apareceram os congressistas do PT e do PDT: o percentual de menções encontradas foram 5% e 4%, respectivamente.

Os dados mostram, portanto, que os jornais mencionaram mais os congressistas de partidos políticos de centro (PMDB) e de direita (PFL e PDS) do que de esquerda (PT e PDT). É óbvio que, em conseqüência disso, seus leitores obtiveram muito mais informações sobre os congressistas dos partidos políticos de centro e de direita do que sobre os de esquerda.

**Tabela 5. Número de cadeiras obtidas pelos partidos políticos (%)**

| Partido | Senado Federal | | Câmara dos Deputados | |
|---|---|---|---|---|
| | 1982 | 1986 | 1982 | 1986 |
| PT | 0 | 0 | 1,7 | 3,3 |
| PDT | 4,0 | 2,0 | 4,8 | 4,9 |
| PCB | ** | 0 | ** | 0,6 |
| PC do B | ** | 0 | ** | 0,6 |
| PSB | * | 0 | * | 0,2 |
| ***Esquerda*** | ***4,0*** | ***2,0*** | 6,5 | ***9,6*** |
| PMDB | 36,0 | 77,6 | 41,8 | 53,4 |
| PTB | 0 | 0 | 2,7 | 3,5 |
| PDC | * | 0 | * | 1,0 |
| ***Centro*** | ***36,0*** | ***77,6*** | ***44,5*** | ***57,9*** |
| PFL | * | 14,3 | * | 24,2 |
| PDS | 60,0 | 4,1 | 49,1 | 6,8 |
| PL | * | 0 | * | 1,2 |
| PSC | * | 0 | * | 0,2 |
| ***Direita*** | ***60,0*** | ***18,4*** | ***49,1*** | ***32,4*** |
| PMB*** | * | 2,0 | * | 0 |
| Total | 100<br>n=25 | 100<br>n=49 | 100<br>n=479 | 100<br>n=487 |

Fonte: Nicolau (1998: 74, 76 e 95).
(*) Ainda não havia sido criado.
(**) Ainda não existia legalmente.
(***) Partido político sem ideologia definida.

Comparando as tabelas 4 e 5, verifica-se que, de um modo geral, os jornais brasileiros podem alegar que o espaço que deram aos congressistas refletia a importância política de cada partido político no Congresso Nacional.[10] A visibilidade dos pemedebistas e dos pefelistas nos jornais, portanto, seria decorrente do tamanho das bancadas desses partidos políticos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. De acordo com a tabela 5, nas eleições de 1982, o PMDB tornou-se a segunda força política no Congresso Nacional: obteve 36% das cadeiras do Senado Federal e 41,8% das cadeiras da Câmara dos Deputados. Nas eleições de 1986, graças ao Plano Cruzado e à fragmentação do PDS, esse partido conquistou a maioria absoluta das cadeiras das câmaras alta e baixa: 77,6% das cadeiras do Senado Federal e 53,4% das cadeiras da Câmara dos Deputados.

O PFL, por sua vez, foi criado em 1985 por lideranças do PDS que apoiavam o candidato do PMDB à presidência da República no Colégio Eleitoral. Segundo Jairo Marconi Nicolau (1996: 22), esse partido "já surgiu com uma expressiva base parlamentar: 79 deputados federais (16,5% da Câmara) e 17 senadores (24,6%)". De acordo com a tabela 5, na eleição de 1986, o PFL formou a segunda maior bancada do Senado Federal e da Câmara dos Deputados: elegeu 14,3% dos senadores e 24,2% dos deputados federais.

O tamanho da bancada eleita pelos partidos políticos também explica por que os congressistas do PDT obtiveram mais visibilidade nos jornais do que os do PTB. A tabela 5 mostra que o PTB não elegeu nenhum senador nas eleições de 1982 e de 1986, enquanto o PDT conquistou 4% das cadeiras do Senado Federal nas eleições de 1982 e 2% das cadeiras dessa Casa Legislativa nas eleições de 1986. Na Câmara dos Deputados, o PDT conquistou mais cadeiras do que o PTB nas eleições de 1982 e 1986. O PDT elegeu 4,8% dos deputados federais em 1982 e 4,9% em 1986, enquanto o PTB obteve 2,7% das cadeiras em 1982 e 3,5% em 1986.

O tamanho das bancadas, todavia, não explica por que os congressistas do PT obtiveram mais visibilidade do que os do PDT e do PTB: segundo a tabela 5, o PT elegeu em 1982 e 1986 menos congressistas do que estes últimos. O PT não elegeu nenhum senador nas eleições de 1982 e de 1986, enquanto o PDT conquistou 4% das cadeiras do Senado Federal em 1982 e 2% das cadeiras dessa Casa Legislativa nas eleições de 1986. Além disso, o PDT elegeu mais deputados do que o PT em 1982 e em 1986. Embora o PTB não tenha conseguido eleger nenhum senador em 1982 e em 1986, esse partido político obteve mais cadeiras na Câmara dos Deputados do que o PT em 1982 e em 1986. Tendo a crer que o PT tornou-se mais visível do que o PDT e o PTB por causa da sua origem, de suas ligações com os movimentos sociais, sobretudo com a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e os sindicados de operários e bancários.

Vimos, portanto, nesta seção, que os jornais brasileiros poderiam alegar que a quantidade de menções feitas aos congressistas do PMDB e do PFL refletia a importância política desses partidos políticos no Congresso Nacional e, conseqüen-

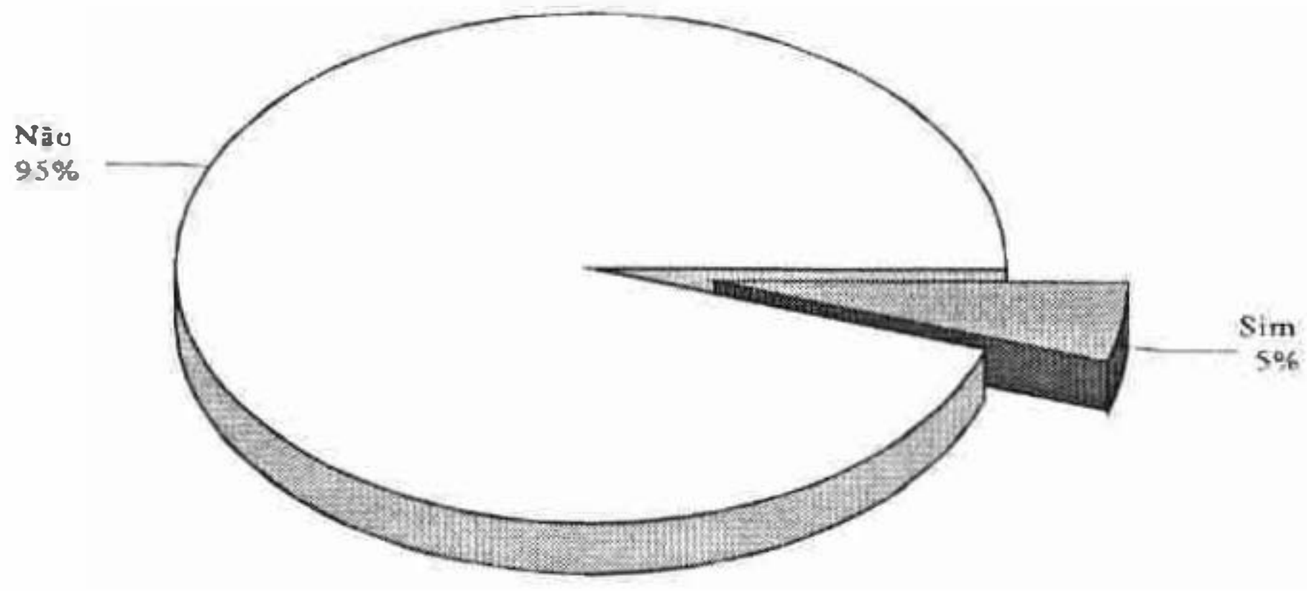
temente, na sociedade brasileira. Embora esse critério não viole o princípio da neutralidade jornalística, ele tem conseqüências políticas, já que os jornais deram mais informações a respeito dos grandes partidos políticos do que sobre os pequenos; mais informações a respeito dos partidos de centro e de direita do que sobre os de esquerda. Outro requisito importante para que o homem comum possa formular uma opinião acerca das instituições políticas é que compreenda minimamente o seu funcionamento. Na próxima seção, tratarei desse assunto.

## *5. Explicações sobre o processo legislativo e o trabalho parlamentar*

Uma vez que o Congresso Nacional é uma instituição política distante fisicamente da maioria dos homens comuns e que estes, suponho, na sua grande maioria, também ignoram como funciona o Poder Legislativo, esperava encontrar um percentual elevado de notícias contendo explicações acerca do processo legislativo, do trabalho parlamentar e da estrutura do Congresso Nacional. Dispondo de tais explicações, creio, o homem comum teria a possibilidade de formular uma opinião mais precisa sobre a instituição legislativa e os seus membros. E, embora a didática não esteja entre os valores-notícia, esse papel da imprensa brasileira aparece tanto no discurso dos jornalistas quanto no verbete "didatismo" do manual de redação da *Folha de S. Paulo* (1996: 139).

A hipótese de que os jornais publicariam com freqüência matérias didáticas – isto é, textos separados da notícia mas referindo-se a ela – ou que, pelo menos, no texto das próprias notícias, dariam algumas dessas informações a respeito do processo legislativo, do trabalho parlamentar e da estrutura do Congresso Nacional não se confirmou. O gráfico 4 mostra que os jornais brasileiros não tinham muita preocupação didática, já que apenas 5% das notícias continham explicações para o leitor acerca do processo legislativo, do trabalho parlamentar ou da estrutura do Congresso Nacional.

**Gráfico 4. Explicações sobre o processo legislativo, o trabalho parlamentar e a estrutura do Congresso Nacional**



Portanto, apesar de os jornais terem manifestado, ainda que esporadicamente, preocupação com a qualidade da produção legislativa e com o ritmo legislativo, eles não se preocuparam muito em dar explicações ao seu leitor a respeito do processo legislativo, do trabalho parlamentar e/ou da estrutura do Congresso Nacional. Esses dados corroboram a afirmação de Porto de que os jornais nos informam muito pouco acerca do trabalho parlamentar.

## *Conclusão*

São os jornalistas que, com base em alguns critérios, atribuem importância aos fatos, transformando-os em acontecimentos. Fazem isso definindo *o que é* e *o que não é* noticiável, *o que é mais* e *o que é menos* importante. Logo, alguns fatos tornam-se visíveis para o homem comum, outros não; alguns tornam-se mais visíveis, outros menos.

Neste artigo, analisei 2.523 notícias sobre o Congresso Nacional e os congressistas publicadas por quatro importantes jornais brasileiros. Essas notícias foram analisadas com o intuito de verificar a visibilidade que esses jornais deram às atividades legislativas e parlamentares no período 1985-1990, verificar o quanto de informação forneciam sobre essa instituição e seus membros e detectar se nesse período houve alterações no padrão da cobertura das atividades dessa instituição e de seus membros.

A análise revelou que, devido à Assembléia Nacional Constituinte, o período no qual o Congresso Nacional e o trabalho legislativo tornaram-se mais visíveis se estendeu de março de 1987 a outubro de 1988. Quando o Congresso Nacional voltou a desempenhar apenas suas funções ordinárias, diminuíram as notícias e, conseqüentemente, a visibilidade das atividades legislativas e parlamentares. Em conseqüência da redução do interesse dos jornais por essas atividades, a visibilidade do período pré-constituinte (1989-1990) foi idêntica à do período pós-constituinte (1985-1986). Concluiu-se, portanto, que a importância política adquirida pelo Congresso Nacional após a promulgação da Constituição de 1988 não alterou de imediato o padrão de cobertura do Poder Legislativo brasileiro.

A pesquisa revelou também que os jornais tenderam a mostrar o Poder Legislativo como um agregado de políticos individuais, pois, durante o período analisado, as notícias enfatizaram mais as manifestações individuais dos congressistas do que as coletivas.

As atividades realizadas no plenário obtiveram mais visibilidade do que qualquer outra desempenhada pelos congressistas. A pesquisa, portanto, confirmou a hipótese de que os jornais tendem a privilegiar as atividades desempenhadas no plenário em detrimento daquelas realizadas nas comissões e subcomissões.

A análise da visibilidade individual revelou que os congressistas dos partidos políticos que possuíam as maiores bancadas no Congresso Nacional se tornaram mais visíveis para os leitores dos jornais. Entre os congressistas mencionados pelos jornais no período 1985-1990, mais de 50% eram de partidos políticos de centro, e aproximadamente 30%, de partidos políticos de direita. Entre os partidos de centro, os congressistas mais mencionados pertenciam ao PMDB; entre os de direita, os mais citados eram filiados ao PFL.

A análise, contudo, mostrou que o tamanho das bancadas não explica por que os congressistas do PT tornaram-se mais visíveis do que os do PDT e do PTB, já que as bancadas destes últimos eram maiores do que a do PT. Talvez os congressistas do PT tenham obtido mais visibilidade do que os do PDT e os do PTB por causa da sua origem e de seus vínculos com os movimentos sociais.

Por fim, constatou-se que os jornais brasileiros deram muito poucas informações a respeito do processo legislativo, do trabalho parlamentar e da estrutura do Congresso Nacional. Portanto, apesar da importância dos jornais no fluxo da comunicação política, estes consideraram muito pouco importante fornecer explicações sobre o funcionamento do Congresso Nacional e sobre o trabalho desenvolvido pelos congressistas.

## *Notas*

*1.* A pesquisa de Chaia é a única já concluída. Além da minha, tenho notícias de que há outras pesquisas sobre a cobertura do Congresso Nacional em curso.

*2.* O Congresso Nacional se fortaleceu politicamente por dois motivos: primeiro, porque recuperou atribuições que o regime militar havia retirado dessa instituição; segundo, porque também ganhou algumas atribuições que jamais havia tido.

*3.* A fim de evitar perda de dias, decidi que deveria considerar primeira semana do mês só as semanas que começassem num domingo, numa segunda-feira, numa terça-feira ou numa quarta-feira.

*4.* Aqui a notícia compreende o conjunto antetítulo, título, subtítulo, texto e fotografia.

*5.* Daqui em diante, quando me referir ao título da notícia, estarei me referindo ao conjunto formado pelo antetítulo, título e subtítulo.

*6.* Essas chamadas podem remeter o leitor para um outra notícia ou para o editorial do jornal.

*7.* Na terceira seção deste artigo, discutirei a cobertura das comissões e subcomissões legislativas.

*8.* Estou considerando aqui uma menção por notícia, não importando em qual parágrafo o nome do congressista foi citado. Quanto às entrevistas, cada entrevista com um congressista foi considerada uma menção, não importando o tamanho da matéria.

*9.* O tamanho da bancada define o quanto ela é importante dentro da câmara

legislativa. Em determinados contextos, contudo, as bancadas pequenas ganham muita importância porque podem decidir uma votação.

*10.* Penso que, pela análise dos editoriais, fica mais fácil verificar que os jornais não são neutros. É possível mostrar, por exemplo, que os jornais brasileiros, de um modo geral, identificavam-se com as propostas defendidas por políticos integrantes dos partidos políticos de centro e de direita, e combatiam as propostas dos partidos de esquerda.

## *Referências bibliográficas*


ALVES, Marcio Moreira. 1995. "Jornalismo de um minuto", em ABREU, Alzira Alves de & DIAS, José Luciano de Mattos (orgs.). *O futuro do Congresso brasileiro*. Rio de Janeiro, FGV.

CHAIA, Vera. 2000. "A imprensa e a Câmara Municipal de São Paulo (1989-1996)". Mimeo.

CORRÊA, Villa-Bôas. 1995. "Cobrindo o Congresso", em ABREU, Alzira Alves de & DIAS, José Luciano de Mattos (orgs.). *O futuro do Congresso brasileiro*. Rio de Janeiro, FGV.

FOLHA DE S. PAULO. 1996. *Novo manual de redação*. São Paulo, Folha de S. Paulo.

GUTEMBERG, Luiz. 1995. "O que se faz e o que se diz", em ABREU Alzira Alves de & DIAS, José Luciano de Mattos (orgs.). *O futuro do Congresso brasileiro*. Rio de Janeiro, FGV.

MANIN, Bernard. 1995. "Metamorfoses do governo representativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 29, ano 10, outubro.

NEGRINE, Ralph. 1999. "Parliaments and the media: a changing relationship?". *European Journal of Communication*, vol. 14, n. 3.

NICOLAU, Jairo Marconi (org.). 1996. *Dados eleitorais do Brasil (1982-1996)*. Rio de Janeiro, Revan/Iuperj-Ucam.

———. 1996. *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro, FGV.

PONTES, Marcelo. 1995. "O jornalismo político em Brasília", em ABREU, Alzira Alves de & DIAS, José Luciano de Mattos (orgs.). *O futuro do Congresso brasileiro*. Rio de Janeiro, FGV.

PORTO, Mauro. 1996. "A crise de confiança na política e suas instituições: os mídias e a legitimidade da democracia", em BAQUERO, Marcello (org.). *Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política*. Porto Alegre, Universidade.

ROZELL, Mark J. 1994. "Press coverage of Congress, 1946-92", em MANN, Thomas E. & ORNSTEIN, Norman J. (eds.). *Congress, the press, and the public*. Washigton, DC, American Enterprise Intitute and Brookings Institution.

RUIZ, Fernando (coord.). 2001. *Prensa y Congreso: trama de relaciones y representación social*. Buenos Aires, Konrad-Adenauer-Stiftung/La Crujía.

TIDMARCH, Charles & PITNEY JR., John J. 1985. "Covering Congress". *Polity*, vol. 17, Spring.


*(Recebido para publicação em dezembro de 2002)*