



CICLOS DE CRISE DE IMAGEM DE MINISTROS DE ESTADO EM 2011 E O PODER DA IMPRENSA¹

IMAGE CRISIS CYCLES IN THE BRAZILIAN CABINET DURING 2011 AND THE POWER OF THE PRESS

Wladimir G. Gramacho²

Resumo: O objetivo deste trabalho é apresentar um modelo preliminar de análise dos ciclos de crise de imagem de autoridades políticas, identificando seus atores e incentivos, descrevendo os tipos e as dinâmicas dos ciclos e indicando seus resultados. Serão analisados 17 ciclos que, em 2011, envolveram 12 ministros de Estado no primeiro ano de Governo da Presidente Dilma Rousseff. Ao apresentar um modelo de análise dessas crises de imagem e aplicá-lo aos casos ministeriais de 2011, pretende-se oferecer uma contribuição à compreensão dos fatores mais importantes na decisão de um ministro de Estado em abandonar seu posto em meio à crise e/ou na decisão da Presidente de encerrar o caso demitindo o ministro. Os resultados revelam a influência dos meios de comunicação sobre o ciclo de crise de imagem.

Palavras-Chave: *Imprensa. Crise de imagem. Escândalo político.*

Abstract: *The main goal of this paper is to present a preliminary version of a theoretical framework to analyze image crisis cycles affecting political authorities. The paper tries to identify the relevant actors and its incentives, as well as the different cycles' dynamics and outcomes. Data under analysis comes from 17 cycles regarding 12 Brazilian State Secretaries during 2011, the very first year of President Dilma Rousseff's first term. Statistical tests suggest that the press has a significant role on the conclusion of each cycle.*

Keywords: *Press. Image crisis. Political scandal.*

¹ Trabalho apresentado ao GT "Jornalismo político" do VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI COMPOLÍTICA), na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), de 22 a 24 de abril de 2015.

² Professor Adjunto da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, Doutor em Ciência Política pela Universidade de Salamanca (Espanha), wgramacho@unb.br.

1. Introdução

Nas últimas décadas, um grande número de estudos tem demonstrado a crescente importância dos meios e veículos de comunicação como atores relevantes da vida democrática contemporânea (MANIN, 1997; MCCOMBS ET AL., 1997; BENNETT E ENTMAN, 2001; IYENGAR E MCGRADY, 2007; MIGUEL E BIROLI, 2010; ALDÉ, 2004; entre outros). Essa importância tem se revelado tanto no processo de decisão do voto (JAMIESON, 1984; PFAU ET AL., 2007; MUNDIM, 2013; entre outros), como na oferta de informação política para os cidadãos ou na comunicação dos governos com a sociedade (KERNELL, 1997; YOUNG, 2007). Um número menor de trabalhos, contudo, ocupou-se do papel governativo que os veículos de comunicação têm, pressionando o poder público a tomar decisões, ou a evitá-las, e dando curso à formulação de políticas públicas (SCHUDSON, 1995; PATTERSON, 1998; COOK, 1998; SCHIFFER, 2009). A inclusão de temas na agenda midiática e sua ordenação são, com frequência, objeto de controvérsia e disputa entre atores políticos. Essa agenda forma o tabuleiro de um jogo complexo que tende a orientar o foco da ação de centenas de jornalistas, consultores, assessores e políticos nas capitais administrativas das principais democracias do mundo. A importância da contenda está no fato de que os temas prioritários dessa agenda costumam captar a atenção dos eleitores, que às vezes os levam em conta quando avaliam o desempenho dos governos e votam nas eleições (ZALLER, 1992).

Um dos momentos mais críticos da formulação da agenda se dá quando problemas sociais e projetos prioritários de uma gestão se veem suplantados por um ciclo de crise de imagem de autoridade política. Vários nomes importantes da jovem democracia brasileira experimentaram crises desse tipo: ex-presidentes da República, dirigentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, parlamentares influentes e, em menor medida, ministros de supremas cortes. Em 2011, contudo, assistiu-se no Brasil a uma inédita sequência de crises de imagem

de ministros de Estado, que resultaram na demissão de sete integrantes do primeiro escalão do governo Dilma Rousseff³.

Todos entregaram suas cartas de demissão após verem seus nomes associados no noticiário a fatos suficientemente constrangedores ou suspeitos de irregularidades. Alguns deixaram o cargo por entender que sua capacidade para liderar politicamente um Ministério e as políticas públicas a ele associadas havia sido reduzida a um nível insuficiente. Outros, porque foram instados a fazê-lo, pelos prejuízos que a crise de imagem parecia impor ao governo e à Presidente. Na maior parte dos casos, as decisões deram-se sob intenso escrutínio da imprensa.

Em geral, a dinâmica observada seguiu o seguinte curso. Enfrentado à publicação de um fato ou suspeita, o ministro passou por um período de escrutínio jornalístico, político e, portanto, público. Suas ações administrativas e, em alguns casos, sua vida pessoal e carreira profissional foram expostas pelos principais veículos de comunicação, que em geral buscavam evidências que impedissem o ministro de manter seu posto. Foram processos políticos mais céleres e menos regulamentados do que seria um processo judicial para apurar a veracidade dos mesmos fatos. Nem por isso, contudo, aqueles ciclos de crise de imagem acumularam uma sucessão de eventos erráticos. A proposta deste estudo é utilizar a experiência brasileira de 2011 para oferecer um modelo de análise desses ciclos de crise de imagem de autoridades, descrevendo seus atores e incentivos, seus tipos e suas dinâmicas, seus fatores e o peso de cada um deles no desfecho dos ciclos.

A relevância do marco analítico proposto foi testada num modelo estatístico que procurou estimar os principais determinantes da probabilidade de demissão de Ministros de Estado que se enfrentaram a ciclos de crise de imagem naquele ano. O artigo está organizado em quatro seções. A primeira reúne diferentes contribuições acadêmicas que permitem orientar a análise dos ciclos de crise de imagem de autoridades políticas e propõe um modelo completo de análise. A segunda

³ Em ordem cronológica: Antonio Palocci (Casa Civil), Alfredo Nascimento (Transportes), Nelson Jobim (Defesa), Wagner Rossi (Agricultura), Orlando Silva (Esportes), Pedro Novais (Turismo) e Carlos Lupi (Trabalho).

estabelece hipóteses a partir do modelo de análise. A terceira dedica-se à confrontação desse modelo com a evidência empírica oferecida pela experiência do Governo Dilma Rousseff em 2011. Finalmente, a quarta apresenta as principais conclusões e discute algumas implicações dos resultados, bem como oportunidades de extensão dessa agenda de pesquisa.

2. Marco Teórico

Crises de imagem de autoridades governamentais podem parecer um assunto frívolo sob a perspectiva de alguns pesquisadores ou de analistas mais centrados nas condições institucionais de um sistema político. Sob essa ótica, essas crises de imagem seriam eventos cujo ciclo se iniciaria e se encerraria no âmbito do noticiário político, às vezes policial, sem maiores consequências. Entretanto, como pondera Thompson (2000), as crises de imagem importam na medida em que tocam as fontes reais de poder. As transformações sociais e tecnológicas que fizeram dos veículos de comunicação a principal tribuna para que um político construa sua imagem e reputação junto aos eleitores e aos seus próprios pares (MANIN, 1997) também parecem ter dado à imprensa um notável poder para influenciar crises de imagem. Uma ameaça constante à continuidade e ao alcance das carreiras políticas (WILLIAMS, 1998; SABATO ET AL., 2000).

A imagem e a reputação são o poder simbólico a que se refere Pierre Bourdieu (1986), isto é, o capital essencial do mercado político, que traz a valor presente os recursos de poder e autoridade à disposição do indivíduo como também à capacidade de preservá-lo ou incrementá-lo no futuro. Ao menos parte do comportamento de atores políticos, assim como de atores econômicos, deriva-se de expectativas racionais, construídas sobre elementos tangíveis, mas também sobre o capital simbólico que acreditam ter eles mesmos, seus aliados e opositores.

Tendo como pressuposto que a imagem e a reputação são ao mesmo tempo vitais para o êxito de carreiras políticas e suscetíveis a crises devido à natureza do

instável campo em que são construídas (i.e. o campo midiático), parece importante saber:

- a) Quais atores intervêm numa crise de imagem de autoridades políticas e quais são seus incentivos?
- b) Quais são os tipos de crise de imagem de autoridades políticas?
- c) Qual é a dinâmica dos ciclos e quais são seus resultados?

a) Atores e incentivos

As crises de imagem ou – como preferem alguns autores – os “escândalos políticos” (Thompson, 2000) são eventos complexos nos quais podem intervir cinco tipos de atores, que atuam de modo formal ou informal, e que podem ter papel principal ou secundário durante o ciclo.

O primeiro deles é a autoridade política cuja imagem pública está à prova. Seu principal objetivo é a preservação de sua imagem e reputação, e por isso busca evitar o início de crises bem como reduzir sua intensidade, extensão e ângulos. Ou seja, assume-se que o único interesse de uma autoridade em meio a uma crise de imagem seja o encerramento da crise com o menor dano possível ao seu capital simbólico.

O segundo ator formal que intervém num ciclo de crise de imagem política são os veículos de comunicação⁴, a quem cabe decidir sobre o início, a intensidade, a extensão, os ângulos e o fim do escrutínio. A legitimidade da intervenção dos veículos de comunicação em crises de imagem nasce de sua missão de fiscalizar o poder público em busca de abusos e irregularidades (*watchdog*), atuando com lealdade prioritária aos cidadãos, mantendo independência em relação às autoridades, servindo como um fiscal independente do poder e provendo um fórum para a crítica pública (SPARROW, 1999; KOVACH E ROSENSTIEL, 2001).

Mas a mídia atua também com outros interesses. Segundo Thompson (2000:78), a atuação da mídia durante escândalos políticos está orientada ainda por objetivos econômicos e políticos. Como empresa, persegue ganhos financeiros

⁴ Os veículos de comunicação, no plural, indicam mais que um ator um conjunto de atores que se bem comungam certos objetivos também competem e disputam entre si alguns prêmios nessa cruzada.

inerentes ao seu negócio, como o aumento de audiência ou a venda de exemplares e a conseqüente valorização de seu espaço publicitário. Além disso, pode considerar que o caso oferece uma boa oportunidade para se diferenciar da concorrência e aumentar sua participação no mercado ou aproximar-se de novos segmentos de leitores/ouvintes/telespectadores ou de anunciantes. Finalmente, pode ter objetivos políticos sempre que os proprietários do veículo de comunicação se oponham ao governo (ou ao ministro) e sua administração, e que essa posição oriente a linha de atuação da redação⁵.

O terceiro tipo de ator é a autoridade a que está subordinado o personagem central da crise⁶. No Brasil, o ministro de Estado está subordinado ao Presidente da República⁷, que, como responsável principal pelo governo, deve zelar não só por seu capital político, mas também pelas condições de governabilidade⁸. Diante de uma crise de imagem ministerial, duas preocupações concentram a atenção do(a) Presidente: (1) a subordinação de sua agenda administrativa e de comunicação à agenda midiática e (2) a possibilidade de que o desgaste à reputação individual do ministro afete a imagem do governo e do(a) próprio(a) Presidente da República⁹.

Normalmente aliada aos veículos de comunicação, a oposição, o quarto ator, tem funções primárias e secundárias numa crise de imagem e pode atuar de modo formal ou informal. No caso de um ministro de Estado, forma-se uma coalizão entre a oposição formal ao governo e os adversários pessoais do ministro – alguns deles podem ter assento no próprio governo. A oposição pode estar na origem da crise: ao vazarem informações e documentos para a imprensa, por exemplo, ajuda a

⁵ Na Argentina, o exemplo mais claro de embate aberto entre governo e imprensa tem sido protagonizado pela Presidente Cristina Kirchner e o diário Clarín (O'Donnell, 2007).

⁶ “*In a political climate characterized by a heightened sensitivity to scandal, leaders of parties and governments may act quickly to dissociate themselves from members who have clearly committed transgressions which precipitate (or threaten to precipitate) scandals, for fear that the latter may damage not only the reputation of individuals but also, by association, the reputation of the party or government.*” (Thompson, 2000: 251)

⁷ Quando o Presidente protagoniza a crise de imagem, a autoridade à qual está subordinada é o Congresso Nacional, a quem cabe iniciar o processo de impeachment. O caso de corrupção envolvendo Fernando Collor no Brasil e o *affair* Clinton-Lewinsky nos Estados Unidos são exemplos de como o Congresso pode responder a crises de imagem presidenciais.

⁸ A governabilidade é entendida aqui como a capacidade das instituições democráticas de se ocupar dos principais problemas dos cidadãos produzindo políticas públicas e resultados (ALCÁNTARA, 1995).

⁹ A pesquisa CNI/Ibope de dezembro de 2011 informava que 56% dos brasileiros consideravam o Governo Dilma Rousseff “ótimo” ou “bom”, 32% classificavam-no como “regular” e apenas 9% julgavam o governo “ruim” ou “péssimo” (CNI/Ibope, 2011).

inaugurar o ciclo de notícias. Mas também alimenta o noticiário com informações adicionais sobre a acusação principal ou com outros fatos que obriguem o ministro a se pronunciar, permitindo que a mídia lembre o caso à sua audiência, dia após dia. Em média, os sete ministros que deixaram o Governo Dilma Rousseff em 2011 enfrentaram crises de imagem com duração de 30 dias ininterruptos, período no qual seus adversários/opositores tiveram diferentes oportunidades para aprofundar a crise e a perda de reputação do ministro, obtendo em troca vantagens competitivas por influência no governo ou por expectativas de vitórias eleitorais¹⁰. Outra parte da duração das crises é devida à atuação dos políticos da oposição partidária ao governo, que trabalham pela convocação dos envolvidos para audiências públicas no Legislativo e ajudam a mídia a manter o noticiário sobre o caso com declarações e iniciativas administrativas, numa natural coalizão de interesses entre dois atores que têm como objetivo comum vigiar o governo.

Finalmente, o quinto ator é coletivo, formado pelo conjunto do eleitorado, que julga e vota ao final de cada mandato, e que coincide com a audiência dos veículos de comunicação. Para a mídia, o eleitor é um consumidor a ser seduzido. Para governo (ministro e Presidente) e oposição, um voto a ser conquistado nas próximas eleições. Crises curtas e circunscritas aos jornais impressos são ignoradas pela maioria dos eleitores e, portanto, têm reduzido poder de impacto sobre o processo de decisão do voto. Mas crises longas, que invadem o noticiário na TV e expõem a correção e a capacidade decisória do Presidente, tendem a ter maior influência sobre o processo eleitoral – ainda que seu poder seja menor em comparação com outros fatores como o desempenho da economia e as simpatias partidárias (ZALLER, 2001).

b) Tipos de crise

¹⁰ Ainda que possa ser simples indicar adversários beneficiados pela crise ministerial, a garantia constitucional ao sigilo da fonte e sua aplicação ampla no jornalismo brasileiro torna muito difícil descrever o comportamento desse tipo de ator durante a crise.

Identificados os principais atores que podem intervir em crises de imagem política, cabe perguntar que fatos dão lugar a um ciclo e que gravidade pode-se esperar de cada um deles. Ao analisar casos rumorosos nos Estados Unidos e na Inglaterra desde o final do século XIX até o final do século XX, Thompson concluiu que escândalos políticos “envolvem disputas por poder simbólico, nos quais a reputação e a confiança estão sob ameaça”, em particular as reputações de tipo técnico e moral (2000:245-6)¹¹.

Apesar de distinguir duas reputações, a tipologia descrita por Thompson diz respeito apenas à segunda, de ordem moral. O autor distingue três tipos de escândalos morais. Os sexuais, como o que determinou a queda do promissor ex-ministro inglês John Profumo em 1963 ou que pôs a perigo o mandato de Bill Clinton por seu envolvimento com a estagiária Monica Lewinsky em 1998. Aqui pontuam essencialmente casos de infidelidade conjugal em diversos contextos.

Os escândalos financeiros, como o que arranhou a imagem do casal Clinton devido aos suspeitos e frustrados investimentos no condomínio Whitewater, no Arkansas, incluem o pagamento de propina, os conflitos de interesse entre o público e o privado, a apropriação de recursos públicos e a corrupção eleitoral. No Brasil, o caso mais rumoroso desse tipo foi o chamado “Mensalão”, que culminou com a condenação em 2012 de 25 políticos, empresários e executivos por desvio de recursos públicos.

Finalmente, estão os escândalos “de poder”, como os abusos cometidos por Richard Nixon durante a investigação do Watergate e que resultaram em sua renúncia. Esse tipo reúne exemplos de abusos da legislação, de recursos públicos e de acesso a informação reservada para prejudicar oponentes ou obter uma vantagem indevida na corrida eleitoral.

Ainda que boa parte dos escândalos que interessem à imprensa e que produzem consequências políticas possa ser classificada numa dessas três

¹¹ Thompson (2000:13) argumenta que “scandals’ refers to actions or events involving certain kinds of transgressions which become known to others and are sufficiently serious to elicit a public response”. No âmbito deste estudo, considero que os escândalos se referem a todo o ciclo de crise de imagem decorrente da transgressão descoberta, portanto um conceito funcionalmente equivalente para os processos políticos aqui analisados.

categorias, há exemplos conhecidos de ao menos outros dois tipos de eventos que resultem em crises de imagem política. O primeiro tipo diz respeito a demonstrações de incompetência técnica e administrativa, resultado de falta de experiência ou de decisão cujos resultados demonstraram ser negativos. Neste caso, o Brasil ofereceu diversos exemplos durante as décadas de 1980 e 1990, quando ministros da Fazenda e presidentes do Banco Central deixaram seus cargos sob duras críticas porque os resultados de suas políticas frustraram as expectativas.

O segundo, de ordem política (*strictu sensu*) motivado por razões pessoais ou ideológicas, que determinam a ruptura entre autoridades ou grupos políticos. Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2003-2010), duas importantes lideranças do PT deixaram o partido para criar novas legendas e posteriormente concorrer à Presidência da República: Heloísa Helena (que fundou o PSOL e foi candidata em 2006) e Marina Silva (que se filiou ao PV para ser candidata em 2010 e em 2013 fundou o partido Rede Sustentabilidade).

Parece adequado, portanto, distinguir entre dois grupos de crises de imagem. Um formado por escândalos morais (casos sexuais, de corrupção ou de abuso de poder). Outro, por fatos não pertencentes ao campo da moral, como decisões administrativas e técnicas equivocadas ou rupturas políticas por motivos programáticos, ideológicos ou de ordem pessoal. Ainda que produzam danos à imagem, crises ocorridas neste segundo âmbito preservariam parte do capital simbólico da autoridade política, ou inclusive o ampliariam no caso de uma ruptura política.

c) A dinâmica dos ciclos e seus resultados

Se diversos quanto ao conteúdo, os ciclos de crise de imagem costumam obedecer a um determinado padrão, típico dos ciclos de atenção pública (DOWNS, 1972). Três etapas são normalmente muito evidentes. A primeira é marcada pela revelação de fato ou forte suspeita capaz de exigir uma resposta pública da autoridade envolvida. Essa etapa pode assistir à indecisão de outras autoridades políticas (no governo e na oposição) e de diferentes veículos de comunicação sobre

a gravidade do fato. É a primeira, e às vezes única, oportunidade para que a autoridade ofereça uma resposta clara e definitiva.

Se as primeiras respostas públicas forem parciais e não satisfatórias, o ciclo avança para uma nova etapa, dominada por uma acirrada competição dos veículos de comunicação em obter “a prova”, ou seja, a informação (se possível documentada) de que a autoridade comportou-se de modo indevido. Essa “prova” pode estar associada à suspeita original ou ser até mesmo um novo assunto, mantendo conexão apenas com o personagem central da crise de imagem. Como estratégia narrativa para manter a atenção da audiência, nessa etapa também são comuns reportagens sobre a família, os amigos, os assessores e, se houver, os sócios e ex-sócios da autoridade. Nesta etapa também ocorrem o que Thompson chama de “transgressões de segunda ordem”, ações ordenadas ou executadas pelo próprio protagonista da crise com o objetivo de obstruir a investigação e encerrar o caso.

A terceira etapa do ciclo é marcada pela decisão do protagonista de permanecer no cargo após conseguir desqualificar as acusações; pela decisão de permanecer no cargo ainda que sob suspeitas e enfraquecido politicamente; ou pela decisão de abandonar o cargo de modo espontâneo ou como resposta à pressão presidencial para fazê-lo. Qualquer desfecho inaugura uma etapa de latência, em que novos fatos podem reeditar um alto grau de exposição da autoridade política. Naturalmente, quanto mais perto do poder estiver o protagonista da crise, maior será sua exposição nessa recidiva.

3. Hipóteses

A identificação dos atores envolvidos em crises de imagem de autoridades governamentais, dos tipos de fatos que dão origem a essas crises, das etapas que compõem seu ciclo e dos resultados esperados após sua conclusão pode dar lugar à formulação de diferentes hipóteses que ajudem a explicar a probabilidade de que uma crise de imagem resulte na queda (por decisão própria ou recomendação presidencial) da autoridade governamental em xeque.

Dentre os atores envolvidos, nenhum será mais crucial do que a imprensa, a quem cabe decidir sobre a posição e extensão do espaço dado ao caso, o tom da narrativa e a dedicação de um número maior ou menor de repórteres ao tema. Portanto, a primeira expectativa formulada é que a maior número de notícias publicadas durante um ciclo de crise de imagem corresponda maior probabilidade de que um ministro de Estado deixe o governo. O número de notícias publicadas oferece uma medida não só da intensidade da cobertura como também de sua extensão no tempo, uma vez que a prolongação de um ciclo se dá por meio da divulgação de novas notícias.

Quanto à própria autoridade, sabe-se, por exemplo, que a distribuição de poder e relevância dos ministros num gabinete é heterogênea e que, portanto, diferentes ministros carregam consigo também distintos graus de importância para o governo. Parte dessa importância é devida ao peso institucional do Ministério que ocupa, parte ao prestígio pessoal do próprio ministro. Portanto, ministros que detêm, individualmente ou por força do cargo que ocupam, maior prestígio pessoal devem demonstrar maior capacidade de resistir às crises, ao mesmo tempo em que tendem a atrair maior atenção da mídia. Quanto mais importante um ministro, portanto, menos provável é que venha a deixar o posto, ainda que provoque maior interesse da imprensa. Além disso, um ministro terá maior probabilidade de deixar o governo se for alvo de crises recorrentes. Ou seja, se, de tempos em tempos, diferentes fatos provocam um interesse atípico da imprensa sobre suas atividades no cargo e antes dele.

Além disso, em países com sistemas multipartidários os governos são normalmente formados a partir de uma coalizão de legendas. Um presidente (ou primeiro-ministro) pode se encontrar, portanto, com uma grande diversidade ideológica em seu gabinete. No Chile, os quatro presidentes eleitos entre 1990 e 2006 foram apoiados pela Concertación, aliança que combinava a Democracia Cristã, de centro-direita, com os Socialistas, de centro-esquerda, além de outros partidos mais à esquerda. Na Inglaterra, o conservador David Cameron foi obrigado a convidar seu opositor eleitoral Nick Clegg (liberal) para formar o governo e ter maioria no Parlamento.

No Brasil, um dos casos mais extremos no mundo quanto à fragmentação do sistema de partidos, os presidentes têm formado amplas coligações para preservar maioria no Congresso Nacional e, com isso, fazer avançar sua agenda legislativa (LIMONGI E FIGUEIREDO, 1998; ABRANCHES, 1988). Em 2011, Dilma Rousseff era apoiada no Legislativo por 18 partidos políticos, dos quais sete detinham cargos de ministro. Entre estes, partidos posicionados mais à direita como o PP e o PR e outros mais à esquerda como o PCdoB e o PDT. Diante dessa diversidade ideológica na coalizão governista – no Brasil mais evidente que noutros países -, pode-se esperar que um ministro mais próximo da Presidente em termos programáticos tenha maior probabilidade de se manter no cargo após uma crise de imagem que um ministro mais distante.

Quanto aos fatos ou às circunstâncias que dão origem à crise de imagem, vimos que eles pertencem a dois conjuntos: morais (sexual, financeiro e de poder) e não morais (técnico e político). É muito difícil comparar expectativas sobre as consequências de uma crise de imagem envolvendo um affair com uma estagiária, o conflito de interesses entre o público e o privado e a discordância pública de um integrante do governo. Os nuances na revelação de cada fato e o comportamento da autoridade envolvida – particularmente sua capacidade de explicação e a aparente sinceridade na prestação de informações e esclarecimentos – podem agravar fatos pequenos ou elucidar sérias dúvidas. Além disso, as trajetórias históricas na formação política e cultural de cada país podem ordenar de modo diferente a gravidade de um tipo de escândalo em comparação com outro. Algumas sociedades podem ser mais permissivas com escândalos sexuais e menos com os financeiros.

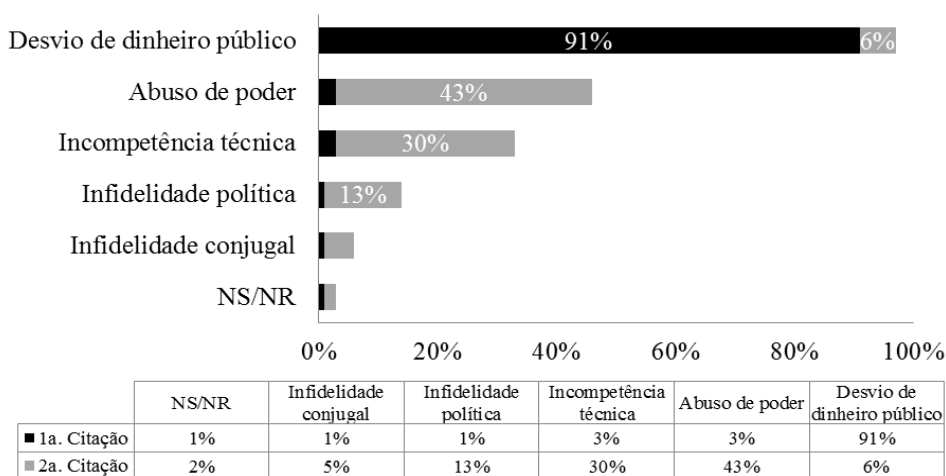
No Brasil, os casos de corrupção parecem ter recebido muito mais atenção dos veículos de comunicação que fatos associados ao comportamento sexual de autoridades, a abusos de poder, a erros técnicos ou a abertas disputas políticas. Ainda recente na memória de muitos brasileiros, o processo de impeachment contra Fernando Collor, primeiro presidente eleito de forma direta pelos brasileiros em 1989 depois de duas décadas de uma ditadura militar, nasceu a partir de denúncias de corrupção em seu governo.

Essa expectativa é confirmada por pesquisa realizada com deputados federais em 2012¹², na qual se perguntou que tipo de acusação produziria um prejuízo mais grave à imagem de um político no Brasil (GRÁFICO 1). Os resultados não deixam dúvida: 91% dos 217 entrevistados citaram “desvio de dinheiro público” como a mais grave. Muito à frente de “abuso de poder” (3%), “incompetência técnica” (3%), “infidelidade política” (1%) e “infidelidade conjugal” (1%).

Pode-se esperar, portanto, que, ainda hoje, um ministro que protagonize uma crise de imagem devido a acusações de desvio de dinheiro público tenha menores chances de permanecer no posto¹³.

A próxima seção apresenta os dados empíricos coletados por este estudo e discute o teste de hipóteses enunciadas anteriormente.

Gráfico 1
Acusações mais prejudiciais à imagem de um político,
segundo os deputados federais (2012)



Fonte: Pesquisa do autor

¹² Nos dias 27 e 28 de março de 2012, o autor coordenou trabalho de campo com amostra representativa da Câmara dos Deputados, formada por 217 parlamentares. O questionário, aplicado em entrevistas face-a-face, incluía as seguintes questões: “Deputado(a), diferentes acusações podem prejudicar a imagem de um Político. Dentre aquelas que vou citar gostaria que o sr(a) me dissesse qual considera mais grave: incompetência técnica, infidelidade política, infidelidade conjugal, desvio de dinheiro público e abuso de poder (ordem aleatória). E a segunda mais grave?”

¹³ Esta hipótese sugere, portanto, uma ação independente de outras variáveis sobre a probabilidade de queda da autoridade governamental, mas também tem um efeito indireto sobre a atenção que a mídia pode ter a uma crise e, portanto, ao efeito que a intensidade de exposição da crise na mídia terá, por sua vez, sobre a probabilidade de permanência da autoridade em seu posto.

4. Dados e testes de hipóteses

Este estudo tem como objetivo propor uma descrição das crises de imagem que autoridades políticas podem enfrentar. O referencial empírico localiza-se no primeiro ano do Governo Dilma Rousseff, no Brasil. Após sua posse em 1º de janeiro de 2011, a primeira Presidente do Brasil formou sua equipe com 38 ministros de Estados, certamente uma das maiores equipes de governo de todo o mundo¹⁴. A primeira composição do Ministério de Dilma Rousseff tinha sete partidos políticos representados no primeiro escalão: 18 ministros do PT, seis do PMDB, dois do PSB, um do PR, um do PP, um do PDT e um do PCdoB. Ideologicamente alinhada à esquerda (filiada primeiro ao PDT e depois ao PT), a Presidente incorporou ao seu time políticos de tendência ideológica diversa, em especial de partidos de centro-direita como o PMDB (partido do Vice-Presidente Michel Temer), além de PR e PP.

Definir em termos temporais uma crise de imagem implica necessariamente tomar algumas decisões arbitrárias. Uma crise de imagem certamente dura mais de um dia, pode se desenrolar por semanas, meses ou anos, mas não dura para sempre (Thompson, 2000: 72). Para os objetivos deste estudo, uma crise de imagem foi definida em termos operacionais quando um ministro foi objeto de ao menos quatro notícias publicadas ao dia pelos três principais jornais do País por três dias consecutivos num contexto de exposição negativa causada por suspeitas de qualquer um dos assuntos descritos anteriormente (morais, técnicos ou políticos).

Na construção do banco de dados deste estudo, o primeiro dia da crise de imagem corresponde ao primeiro dia em que o ministro teve ao menos quatro notícias sobre ele publicadas pelos jornais Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo. O último dia da crise corresponde ao dia anterior à primeira série de três dias consecutivos em que o ministro é mencionado em não mais que três notícias diárias. (O Anexo apresenta o número de notícias sobre cada um dos 12 ministros que enfrentaram ciclos de crise de imagem em 2011).

¹⁴ O extenso número de ministros no Brasil não está associado ao tamanho da sua população ou de seu território, nem à sua diversidade socioeconômica ou cultural, mas ao fragmentado sistema de partidos (27 registrados e 22 com representação na Câmara dos Deputados) e à necessidade de incorporar representantes de diversos deles num governo de coalizão que assegure maioria legislativa.

O fato gerador da crise, portanto, não corresponde, necessariamente, ao início do ciclo de crise de imagem. Normalmente ocorre um dia antes, resultado de “furo” noticioso que inaugura uma nova linha de investigação jornalística. O primeiro dia da crise representa a resposta da imprensa a esse fato novo, numa exposição atípica do ministro no noticiário.

A opção por analisar os jornais em lugar de outras mídias (revistas, TVs, rádios ou internet) se dá por duas razões. A primeira delas, substantiva, é que os jornais são, no Brasil e em outros países, a fonte primordial de informações políticas para os governos, as elites e para as demais mídias. Gradualmente, os jornais estão perdendo espaço para a internet, mas ainda são a principal referência. Um survey¹⁵ revelou que, em 2012, 54% dos deputados federais se informaram preferencialmente pelos jornais. Nada menos que 80% tinham os jornais como uma de suas duas principais fontes de informação, seguidos pela internet (56%) e pelos telejornais (38%). Perguntados sobre os três títulos de sua preferência, os mais citados foram a Folha de S. Paulo (78%), O Globo (40%) e O Estado de S. Paulo (29%). A segunda razão, instrumental, é a existência de um banco de notícias organizado pela empresa Fábrica de Ideias, que contém dados sobre as notícias publicadas em cada jornal, dia a dia e com eficientes ferramentas de busca.

Os dados desta seção referem-se, portanto, aos disponibilizados pela plataforma de pesquisa da Fábrica de Ideias e dizem respeito ao número de notícias que citavam o ministro “m” no dia “d”, tanto em reportagens como em colunas de notas, artigos e editoriais. Agregados, esses números são um indicador fiável de exposição do ministro nos jornais e permitem dizer que o Ministério de Dilma Rousseff enfrentou 17 crises de imagem em 2011 (Tabela 1).

A duração das crises de imagem dos ministros variou enormemente. A partir dos parâmetros utilizados para definir um ciclo de crise de imagem, variaram em 2011 entre 4 e 50 dias, com média de 18 dias. Interessante notar que todas as crises com 19 dias de duração ou mais envolveram a demissão de seus protagonistas. Ou seja, a imprensa considerou cada caso suficientemente grave a ponto de mantê-la no noticiário ao menos quase três semanas. Dentre as 11 crises

¹⁵ Survey realizado pelo Instituto FSB Pesquisa e sob coordenação do autor nas edições de 2008 a 2012.



que duraram até 16 dias, apenas uma envolveu a demissão do ministro – Pedro Novais, que se enfrentava à terceira crise de imagem no ano.

Em média, as crises envolvendo ministros que foram demitidos duraram pouco mais de um mês 30,3 dias. As crises envolvendo ministros que foram mantidos duraram em média pouco mais de uma semana, precisamente 9 dias. Fernando Pimentel foi o ministro que experimentou uma crise mais duradoura entre os que se mantiveram no cargo (16 dias). Crises de imagem que envolveram a demissão do ministro, portanto, duraram mais. Ou porque a duração da crise força a presidente a demiti-lo – ou instá-lo a deixar o cargo – ou porque a demissão provoca uma reação do ministro e prolonga a crise.

Tabela 1: Dados descritivos dos 17 Ciclos de Crise de Imagem (CCI)
de Ministros de Estado em 2011

CRISE DE IMAGEM	NÚMERO DE NOTÍCIAS PUBLICADAS NO CCI	DURAÇÃO DO CCI (dias)	ACUSAÇÃO	RESULTADO
A. Palocci	951	43	Financeira/Abuso de poder	Demissão
O. Silva	614	35	Financeira	Demissão
A. Nascimento	485	50	Financeira	Demissão
C. Lupi	480	33	Financeira	Demissão
W. Rossi	247	26	Financeira	Demissão
F. Pimentel	216	16	Financeira	Manutenção
N. Jobim 2	178	19	Infidelidade política	Demissão
L. Sergio	114	10	Incompetência técnica	Transferência
P. Novais 3	98	6	Financeira/Abuso de poder	Demissão
A. Hollanda 2	81	12	Financeira/Abuso de poder	Manutenção
N. Jobim 1	68	13	Abuso de poder	Manutenção
P. Novais 2	61	9	Financeira	Manutenção
A. Hollanda 1	56	7	Incompetência técnica	Manutenção
M. Negromonte 1	52	9	Financeira	Manutenção
E. Lobão	52	6	Incompetência técnica	Manutenção
P. Novais 1	36	4	Financeira	Manutenção
M. Negromonte 2	34	4	Financeira	Manutenção

Fonte: Elaboração do autor

A Tabela 2 apresenta dos resultados de um modelo de regressão logística binária que estima a probabilidade demissão de ministros frente a ciclos de crise de imagem. Os dados de cada ciclo duraram até a data de demissão do ministro ou até o final do ciclo, para o caso dos ministros que permaneceram. Diferentes alternativas foram testadas, com variáveis que cobriram todas as hipóteses

discutidas anteriormente¹⁶. As duas variáveis que tiveram um efeito direto estatisticamente significativo sobre a probabilidade de demissão dos ministros foram o volume de notícias publicadas pelos três jornais sobre o caso e a recorrência de crises. Nenhuma das demais variáveis demonstrou ter um efeito direto sobre essa probabilidade. O resultado permite dizer que os veículos de comunicação – aqui representados pelos jornais Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo – tiveram grande influência no destino dos ministros de Estado durante o ano de 2011, ao decidirem a ênfase que dariam a cada cobertura e ao, em alguns casos, ao recolocarem um ministro no foco do noticiário enfrentando-o com novos casos ou fatos.

Tabela 2

Resultado de modelo de regressão logística binária que estima a probabilidade de demissão do ministro envolvido em cada ciclo de crise de imagem em 2011

VARIÁVEIS	B (S.E.)
Volume publicado	,015*
Recorrência	1,754*
Constante	-4,644**
R2 Nagelkerke	,515
% Predicted correctly	77%
n	17

*Para $p \leq ,10$; ** $p \leq ,05$

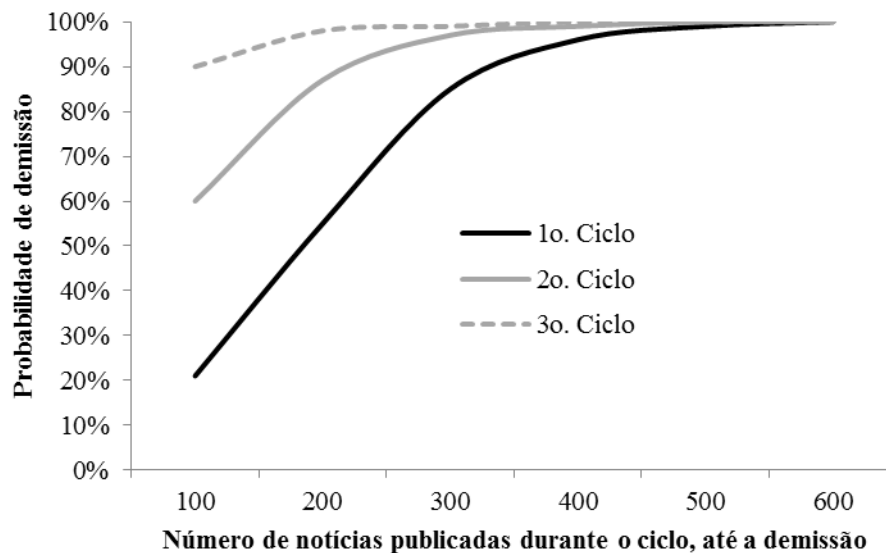
O Gráfico 2 ilustra os resultados do modelo e mostra o efeito combinado das duas variáveis. Um ministro que enfrentasse seu 3º ciclo de crise de imagem, ainda que diante de um baixo volume de notícias, tinha probabilidade próxima de 90% de

¹⁶ Os resultados dos demais modelos podem ser obtidos mediante solicitação ao autor.

deixar o governo. Contudo, aqueles que se enfrentaram a um único ciclo, mas com volume de notícias igual ou superior a 350 também tinham probabilidade igual ou maior que 90% de entregarem suas cartas de demissão.

Gráfico 2

Probabilidade de demissão do ministro, segundo o modelo descrito na Tabela 2



Ao contrário da expectativa de que ministros ideologicamente mais próximos à Presidente tivessem menor probabilidade de deixarem o governo diante de ciclos de crise de imagem, diferentes operacionalizações desse conceito não foram estatisticamente significativas. Contudo, a observação dos resíduos da regressão descrita na Tabela 2 mostrou que o modelo não funciona bem para quatro ministros: Alfredo Nascimento e Wagner Rossi tinham uma probabilidade baixa de se demitirem, mas o fizeram; enquanto Ana de Hollanda e Fernando Pimentel tinham uma probabilidade alta de deixar o governo, mas não o fizeram. Nascimento, de volta ao Senado, rompeu com o Governo. Já Pimentel, amigo pessoal da Presidente desde a juventude, manteve o posto e a proximidade com a chefe de Governo.



Uma análise mais detalhada dos dados revelou também que o volume de notícias publicadas pelos jornais não é uma variável completamente exógena. Casos de desvio de dinheiro público e de abuso de poder estiveram associados a um volume maior de notícias. Ou seja: ainda que o tipo de crise não tenha demonstrado efeito direto sobre a probabilidade de demissão, esteve associado ao interesse e destaque que os jornais deram ao caso. Portanto, com efeitos indiretos sobre o desfecho do ciclo. O mesmo observou-se com relação à importância do ministro e do Ministério. Não há efeito direto, mas ministros mais importantes mereceram maior atenção e destaque por parte dos jornais, em especial o ex-ministro Antonio Palocci.

5. Conclusão

Em qualquer democracia, o eleitor médio tem, em geral, pouca informação sobre a biografia dos políticos, suas políticas públicas ou votos legislativos. Costuma decidir usando atalhos cognitivos (POPKIN, 1991), intuindo o comportamento futuro de um candidato a partir de poucas informações à sua disposição. Em alguns casos, o caráter pessoal do político construído em sua imagem pública é a única, e por isso crucial, fonte de informação do eleitor para decidir se aquele candidato merece ou não seu voto.

Num país como o Brasil – uma recente democracia, com complexa organização federativa, sistema de partidos fragmentado, sistema eleitoral centrado no candidato e tradição personalista – os eleitores têm incentivos adicionais para apoiar-se na imagem pública de um político. Macular ou destruir esse capital simbólico implica, portanto, comprometer, com graus diversos de extensão, os pilares de confiança e vínculos eleitorais que sustentam uma autoridade política.

Ao estabelecer um modelo de análise de ciclos de crise de imagem e aplicá-lo à experiência brasileira em 2011, este estudo apresentou evidências que reforçam o entendimento de que os meios de comunicação cumprem um papel central nos processos políticos contemporâneos. Em especial, parecem ter enorme

influência sobre o destino de ministros de Estado que enfrentam ciclos de crise de imagem, aumentando a probabilidade de que tenham que deixar o cargo por meio da manutenção ou aumento do número de notícias sobre o caso, ou por sua capacidade de expor a autoridade a uma nova suspeita.

A agenda futura de pesquisa sobre os ciclos de crise de imagem de autoridades políticas ainda é extensa. Cabe interrogar se a dinâmica descrita neste artigo se aplica também a personagens com menor visibilidade no Executivo (como secretários e diretores de departamento), a parlamentares e a juízes ou ministros de tribunais superiores, que não estão sujeitos ao escrutínio do eleitor. Também relevante é descrever e explicar as ações específicas de cada ator durante um ciclo, de modo a ampliar o modelo explicativo incorporando variáveis que aqui não foram consideradas. Entre elas, a concordância dos veículos quanto ao tom e espaço dado à cobertura de um ciclo.

As crises de imagem tendem a ser cada vez mais presentes, entre outras razões, por causa da visibilidade crescente dos líderes políticos, das novas tecnologias de comunicação (mais difusas, presentes e menos controladas) e pelas mudanças no jornalismo e na cultura política (THOMPSON, 2000: 108). Nas palavras do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que assistiu de uma cadeira singular a ciclos de crise de imagem de alguns de seus ministros de Estado: “A política cada vez mais é mídia, e a mídia requer o inusitado. Se o político vier com uma surpresa, se atacar alguém, por exemplo, terá direito a um espaço nobre na mídia e, portanto, na política. É difícil governar com estabilidade num mundo que requer instabilidade, excitação e nervosismo” (VEJA, 1999).



Referências

- ABRANCHES, Sergio (1988). **"Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro"**. Dados, vol. 31, n. 1, Pp. 5-32.
- ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL (1995). **Gobernabilidad, crisis y cambio: Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio**. México: Fondo de Cultura Económica.
- ALDÉ, ALESSANDRA. (2004) **A Construção da Política: Democracia, Cidadania e Meios de Comunicação de Massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- BENNETT, W. LANCE; ENTMAN, ROBERT M. (ED.) (2001) **Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy**. New York: Cambridge University Press.
- BOURDIEU, PIERRE. (1986). **"A Representação Política. Elementos para uma teoria do campo político"**. In: O poder simbólico. Lisboa: Difel.
- COOK, TIMOTHY E. (1998) **Governing with The News: The News Media as a Political Institution**. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- ESSER, FRANK; PFETSCH, BARBARA. (2004) **Comparing Political Communication: Theories, Cases and Challenges**. Cambridge: Cambridge University Press.
- IYENGAR, SHANTO; McGRADY, JENNIFER A. (2007) **Media Politics: A Citizen's Guide**. New York & London: W.W. Norton & Company.
- JAMIESON, KATHLEEN H. (1984). **Packaging the Presidency: A History and Criticism of Presidential Campaign Advertising**. New York: Oxford University Press.
- KERNELL, SAMUEL. (1997) **Going Public: New Strategies of Presidential Leadership**. 3a Edição. Washington: CQ Press.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A.C.. (1998). **"As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão"**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, v. 44, Pp. 81-106.
- MANIN, Bernard (1998). **The Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCOMBS, M.; SHAW, D.L.; WEAVER, D. (1997) **Communication and Democracy: Exploring the Intellectual Frontiers in Agenda-Setting Theory**. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- MIGUEL, L.F.; BIROLI, F. (2010). **"Comunicação e política: um campo de estudos e seus desdobramentos no Brasil"**. In: Mídia, Representação e Democracia. Pp. 7-24.
- MUNDIM, PEDRO (2013). **Imprensa e Voto nas Eleições Presidenciais Brasileiras de 2002 e 2006**. Goiânia: Editora UFG.
- PATTERSON, Thomas E. 1998. **"Political Roles of the Journalist."** In Graber, D.; McQuail, D.; Norris, P.: The Politics of News: The News of Politics. Washington: CQ Press. Pp. 17-32.
- PFAU, MICHAEL; HOUSTON, BRIAN; SEMMLER, SHANE M. (2007) **Mediating the Vote: The Changing Media Landscape in U.S. Presidential Campaigns**. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- POPKIN, Samuel. 1991. **The Reasoning Voter**. Chicago: University of Chicago Press.
- SABATO, L.J.; STENCEL, M.; LICHTER, S.R. (2000). **Peep Show: Media and Politics in an Age of Scandal**. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- SCHIFFER, ADAM J. (2008) **Conditional Press Influence in Politics**. Lanham: Lexington Books.



SHUDSON, MICHAEL. (1995) **The Power of News**. London: Harvard University Press.

SPARROW, BARTHOLOMEW H. (1999) **Uncertain Guardians: The News Media as a Political Institution**. Maryland: The Johns Hopkins University Press.

THOMPSON, John B (2000). **Political scandal: power and visibility in the media age**. Cambridge: Polity Press.

VEJA (1999). **Entrevista com o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso**. Edição 1629, de 22 de dezembro de 1999.

WILLIAMS, ROBERT. (1998) **Political Scandals in the USA**. Edinburgh: Keele University Press.

YOUNG, SALLY (2007). **Government Communication in Australia**. Cambridge: Cambridge University Press.

ZALLER, John R. 1992. **The nature and origins of mass opinion**. Cambridge: Cambridge University Press.

ANEXO

Ciclos de crise de imagem de 12 ministros de Estado em 2011
(pico de cada ciclo indicado pelo rótulo de dados)

