



## INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E OPINIÃO PÚBLICA UM ESTUDO SOBRE A IMAGEM PÚBLICA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS

### INSTITUTIONAL INNOVATION AND PUBLIC OPINION A STUDY ON THE PUBLIC IMAGE OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF MINAS GERAIS

Mario Fuks\*<sup>1</sup>

**Resumo:** No presente trabalho, apresentamos os resultados de uma pesquisa acerca dos efeitos das inovações institucionais promovidas na década de 1990 pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais sobre a opinião pública mineira. O que os dados revelam é que pouco mudou na opinião do grande público mineiro em relação a sua percepção da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. A visibilidade restrita da instituição nos meios de comunicação, o desinteresse da população mineira por política e a desconfiança generalizada em relação às instituições políticas explicam, em grande medida, essa situação. As mudanças que ocorrem são localizadas em públicos específicos, em especial aquele que teve contato direto com a instituição. O artigo conclui que, apesar de já terem passado duas décadas, o impacto das inovações institucionais sobre a opinião pública ainda não pode ser devidamente avaliado, pois ele depende de um processo de “longa duração” que envolve: 1) a transmissão, por meio de uma complexa rede de fluxos informacionais, e a consolidação de atitudes políticas; 2) e a progressiva ampliação dos segmentos sociais que estabelecem contato direto com a instituição.

**Palavras-chave:** Opinião Pública; Inovação Institucional; Ambiente Informacional; Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

**Abstract:** In this paper, we present the results of a survey on the effects of institutional innovations promoted in the 1990s by the Legislative Assembly of Minas Gerais over the *mineira* public opinion. What the data reveal is that little has changed in the great *mineira* public opinion regarding its perception of the Legislative Assembly of Minas Gerais. The

---

\* Doutor em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (1997). Atualmente é coordenador da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais e professor associado da Universidade Federal de Minas Gerais. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estudos do Poder Local, atuando principalmente nos seguintes temas: conselhos, meio ambiente, participação política, cultura política e legislativo ([mariofuks@uol.com.br](mailto:mariofuks@uol.com.br)).

<sup>1</sup> Apresentamos, nesse trabalho, os resultados parciais da pesquisa “Mudança institucional e cultura política: uma análise da imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1991-2006)”, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

restricted visibility of the institution in the media, the lack of interest of the mining population in politics and the widespread mistrust of political institutions explain to a large extent, this situation. The changes that occur are located in specific audiences, especially those who had direct contact with the institution. The article concludes that, despite two decades have already passed, the impact of the institutional innovations over the general public still can not be properly assessed because it depends on a process of "long duration" that involves: 1) transmission through a complex network of information flows, and the consolidation of political attitudes; 2) and the progressive expansion of social segments that establish direct contact with the institution.

**Keywords:** Public Opinion; Institutional Innovation; Informational Environment; Legislative Assembly of Minas Gerais.

## 1. Introdução

Mudanças substantivas em instituições políticas provocam mudança nas atitudes políticas? Mais especificamente, o aperfeiçoamento e inovação são, naturalmente, acompanhados por um aumento na confiança e melhoria da imagem pública da instituição?

No presente artigo, apresentamos os resultados de uma pesquisa sobre os efeitos das inovações institucionais promovidas na década de 1990 pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) sobre a opinião pública mineira. O que os dados revelam é que pouco mudou na opinião do grande público mineiro em relação a sua percepção da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). As mudanças que ocorrem são localizadas em públicos específicos, em especial aquele que teve contato direto com a instituição.

Para entender o descompasso entre mudanças institucionais e atitudes políticas, levamos em consideração alguns fatores decisivos na associação entre mudança institucional e mudança nas atitudes: 1) as informações que circulam a respeito da instituição; 2) a recepção dessas informações; 3) e as atitudes prévias dos cidadãos em relação às instituições políticas em geral.

Por que a esperada mudança não ocorreu? O nosso argumento é que isso se deve a três fatores: um objetivo, outro subjetivo e ainda outro temporal. O fator objetivo é a baixa visibilidade pública das instituições legislativas estaduais. Mudanças atitudinais dependem, em grande medida, de sua publicidade e, apesar das inúmeras estratégias de comunicação institucional, a informação veiculada sobre a ALMG é limitada. E, mesmo assim, essa informação concentra-se na mídia impressa, muito longe do olhar da maior parte da população. Além disso, o tipo de notícia gerada pelas inovações institucionais não recebe o mesmo destaque, na mídia, do que as "más" notícias, como a dos escândalos políticos.

O fator subjetivo é a visão predominantemente negativa a respeito da política, em geral, e em particular das instituições legislativas, no Brasil. Obviamente, essa visão tem fundamentos

objetivos, mas adquiriu uma dinâmica própria, se constituindo numa cultura política da desconfiança generalizada na política. O efeito específico dessa dinâmica é o da contaminação: independente do que se faça, toda e qualquer instituição política é vista de forma negativa pela população. A coexistência desses dois fatores tem como efeito a continuidade da imagem pública da ALMG, mesmo num contexto de dinamismo e profundas mudanças institucionais.

Nesse contexto, a mudança nas atitudes sobre a ALMG depende, em grande medida, de um longo processo socializador. O impacto de experiência socializadoras fica claro nas atitudes expressas por indivíduos que participaram de eventos legislativos. Mais do que do que os noticiários políticos, o contato direto com a instituição parece ser o antídoto contra o efeito de contaminação.

Na próxima seção, apresento, em linhas gerais, as inovações institucionais promovidas pela ALMG. Em seguida, apresento uma visão geral das informações publicamente disponíveis a respeito da ALMG, com destaque para a cobertura do jornal o *Estado de Minas*. Passo, então, à análise de uma série de *surveys* realizados pela *Vox Populi* com o objetivo de sondar a opinião pública mineira a respeito da ALMG. Por último, examino o efeito que o contato direto com a ALMG tem sobre a imagem pública da instituição, a partir de estudos com participantes de seminários legislativos promovidos pela instituição e com participantes do Parlamento Jovem mineiro.

## **2. Inovação Institucional**

Na década de 1990, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais passou por uma série de transformações, tanto em sua estrutura organizacional como em relação ao público externo. A separação entre corpo técnico e política é, certamente, um dos marcos desse processo. Já em 1987, a Deliberação da Mesa n. 342/87 limita a lotação de servidor efetivo em gabinete parlamentar, e, em 1990, por meio da resolução n. 5 086/90, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais estabeleceu que, além de concursado, o seu corpo técnico serviria, exclusivamente, a estrutura administrativa da Casa. Ainda no início da década de 1990, a ALMG realizou concursos públicos para contratar técnicos especializados nas diversas áreas temáticas da produção legislativa.

Em 1992, a ALMG criou a primeira Escola do Legislativo do país, oferecendo formação e qualificação profissional para o seu corpo técnico (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 1999), além de desenvolver uma série de atividades pedagógicas no sentido de fomentar a “educação para a cidadania” (ASSIS, 1997). Outro esforço pioneiro foi a informatização da Assembleia, iniciado em 1979, por meio de convênio estabelecido com o Prodasen (DULCI; FARIA, 2005), e consolidado com a disponibilização de todos os atos legislativos, desde os projetos de leis aos anais da ALMG, no site da Assembleia.

Além de modernizar a sua estrutura organizacional e qualificar o seu quadro técnico, a

ALMG investiu, de forma inequívoca, em sua democratização. No início da década de 1990, a ALMG criou um conjunto de eventos institucionais visando promover uma interlocução contínua e substantiva com a sociedade mineira (ANASTASIA, 2001). Com tal objetivo, foram concebidos os ciclos de debates, as audiências públicas regionais, os seminários legislativos e os fóruns técnicos, sendo que os dois últimos culminam na elaboração de projetos de Lei.

Com o tempo, a interação entre a ALMG e a sociedade mineira assumiu novas formas. Basta, aqui, mencionar uma que se destaca. Em 2003, foi instituída a Comissão Permanente de Participação Popular, que, entre outras atribuições, acolhe as iniciativas legislativas de entidades da sociedade civil e encaminha essas demandas para a tramitação legislativa. Neste mesmo ano, a Comissão implementou a audiência pública do Plano Plurianual de Ação Governamental, abrindo a possibilidade para setores da sociedade civil discutirem a proposta do poder Executivo, sugerir alterações, fazer novas propostas e acompanhar a execução do planejamento aprovado.

Esse conjunto de mudanças introduzidas na estrutura da ALMG não ocorre de forma acidental, mas fazem parte de um projeto de desenvolvimento institucional. Nesse projeto, a comunicação institucional tem um lugar central. Não por acaso, a arena em que, originalmente, foram concebidas essas inovações institucionais recebeu o nome de o Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional. Também não foi por mera coincidência que, nessa mesma época, a ALMG contrata a empresa de consultoria Lélío Fabiano & Associados – com assento cativo no Comitê – para a “realização do Planejamento Estratégico de Comunicação Social” da Assembleia<sup>2</sup>.

Esse planejamento estabeleceu os princípios e indicou medidas que acabaram norteando as atividades desenvolvidas pela ALMG ao longo da década de 1990. Entre outras medidas, foi sugerida a criação de um setor de comunicação autônomo e profissional para “reverter à imagem negativa que ora se apresenta”. Seguindo essa orientação foi criado, em 1990, o Departamento de Comunicação Social da ALMG, o qual montou um potente sistema de comunicação<sup>3</sup>, com a produção de programas de rádio e televisão por meio de um circuito interno de TV. Mas, a ALMG não parou aí e, em novembro de 1995, a ALMG criou o primeiro canal legislativo da América Latina, antecedendo até mesmo a TV Senado do Brasil.

O conjunto dessas inovações colocou a ALMG, no decorrer da década de 1990, na “vanguarda” dos legislativos estaduais brasileiros. Cabe, então, a seguinte pergunta: será que a

---

<sup>2</sup> Essa não foi a única vez que a ALMG recorreu à consultoria especializada para lidar com o desafio da modernização organizacional. Em 1993, a Assembleia contratou a empresa Arthur Andersen visando a “reorganização e racionalização de seus serviços e de sua estrutura, consolidando posições organizacionais e perfis gerenciais” (ASSEMBLEIA..., 1994, p. 17).

<sup>3</sup> Não por acaso, o Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas dos Estados de São Paulo e do Paraná “concederam à Assembleia mineira o Prêmio Opinião Pública 94 – distinção dada aos melhores trabalhos de relações públicas realizados em benefício de empresas e instituições privadas ou governamentais do Brasil”. Documento elaborado pela Secretaria de Comunicação Institucional da ALMG, Desenvolvimento institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, outubro de 1994.

excepcionalidade da experiência do legislativo mineiro foi acompanhada por uma mudança na opinião pública. É exatamente esse o foco do nosso estudo: se, e em que medida, esse amplo leque de inovações institucionais causaram impacto sobre a imagem pública da ALMG. Como veremos, tal mudança não ocorreu da forma esperada e, muito menos, homogênea entre a população mineira. A mudança de imagem mais substantiva ocorreu entre os segmentos da população que tiveram contato direto com a instituição ao participarem de programas e eventos promovidos pelo legislativo mineiro.

### **3. O ambiente informacional**

A mudança na imagem pública de uma instituição depende, inicialmente, de duas condições: que as mudanças institucionais, de fato, ocorram e que haja disponibilidade pública de informações a respeito da mudança. A primeira condição é objetiva e, quando ocorre, constitui a razão para a expectativa de mudança na opinião pública. No caso da ALMG, como mostramos na seção anterior, essa condição está presente.

Para que o legislativo mineiro seja percebido a partir de um novo ângulo, é necessário também que a sociedade mineira esteja informada a respeito do que se passa na instituição. Isso depende, de um lado, das estratégias de comunicação da Assembleia e do contato direto com a instituição, e, de outro, da cobertura política dos meios de comunicação.

Se dependesse apenas do esforço da área de comunicação da ALMG, sua imagem pública seria das mais positivas. Com esse objetivo, a ALMG lançou mão, ao longo da década de 1990, de um conjunto de estratégias de comunicação. O programa Assembleia Informa, um noticiário institucional, com duração de 2 minutos, foi exibido, entre outubro de 1991 e outubro de 2001, de segunda a sexta-feira, nas emissoras comerciais do estado. Além disso, a ALMG publicou, no mesmo período, um noticiário institucional semanal no jornal de maior circulação no estado, o Estado de Minas.

Esse conjunto de informações veiculadas na mídia comercial constitui, provavelmente, a ação de maior envergadura já empreendida por um legislativo estadual no Brasil no sentido de conferir visibilidade pública à instituição. Mas, a ALMG não parou aí e, em novembro de 1995, a ALMG criou o primeiro canal legislativo da América Latina, antecedendo até mesmo a TV Senado do Brasil. Além disso, a ALMG conta, hoje, com a Rádio Assembleia e com um dos dois sites, na internet, classificados como de “alto grau de informatização”<sup>4</sup> entre os legislativos estaduais brasileiros (BRAGA, 2004).

Para administrar a sua imagem pública de forma ainda mais profissional, a ALMG, desde 2002, vem contratando o serviço de agências de publicidade. Nessa série histórica (gráfico 1), o que observamos é uma gradual expansão dos gastos em publicidade, com um salto

---

<sup>4</sup> Na verdade, na área de informatização, o pioneirismo da Assembleia remonta ao ano de 1979, por meio de convênio estabelecido com o Prodasesen (DULCI; FARIA, 2005).

em 2002. Se, até então, a ALMG vinha, claramente, mostrando preocupação crescente com o controle da sua imagem pública, em 2002, após o escândalo dos mega-salários, a relação entre a ALMG e a mídia impressa assume a forma de uma “política de imagem” ou mesmo de uma “guerra de imagem”.

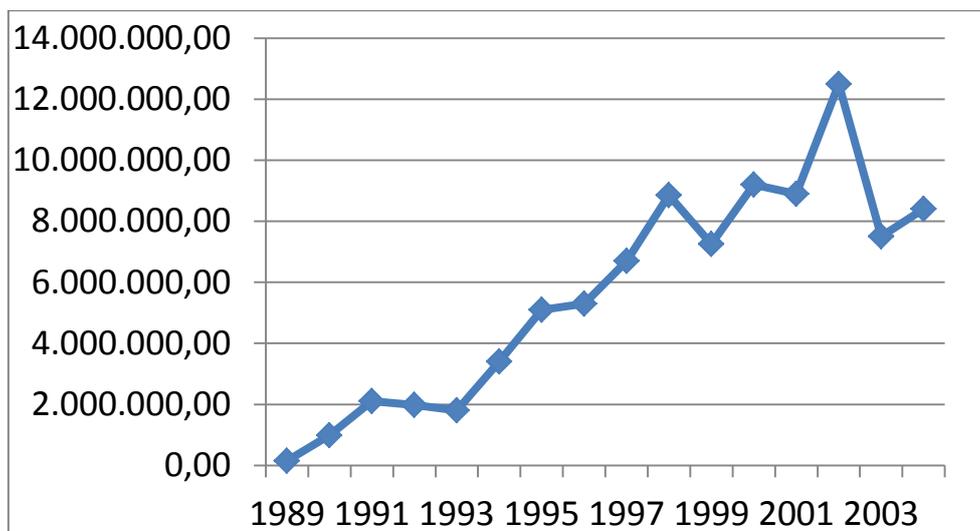


Gráfico 1: Evolução dos gastos em publicidade da ALMG (1989-2004)<sup>5</sup>

Fonte: Diário Oficial do Estado de Minas Gerais.

Por mais que a ALMG tenha se esforçado e criado recursos poderosos para atuar no campo da política de imagem (GOMES, 2004), o seu alcance é limitado. O fluxo informacional de maior impacto sobre a opinião pública provém da cobertura dos meios comerciais de comunicação de massa. No caso da cobertura de legislativos estaduais, considerando a sua rara presença nos noticiários políticos na televisão, o meio mais importante é a mídia impressa.

Teria, então, a cobertura política do principal jornal mineiro, o *Estado de Minas* (EM) contribuído para a mudança da imagem pública da ALMG? A análise comparativa da cobertura das três legislaturas<sup>6</sup> nos permite perceber que o padrão da cobertura da ALMG realizada pelo jornal caracterizou-se pela moderação, com um tom equilibrado e sem esconder ou conferir destaque à instituição. As matérias sobre a Assembleia nem estão perdidas nas últimas páginas do jornal, nem estão estampadas na primeira página e, em geral, também não retratam a instituição de forma negativa ou positiva. Predominam matérias curtas, o tom neutro e a presença da instituição nas páginas intermediárias do jornal. Somente os acontecimentos que reúnem certos requisitos jornalísticos, como o escândalo dos megasalários, em 2001, adquirirem

<sup>5</sup> Os valores estão atualizados em Real, utilizando fatores de atualização monetária baseados na evolução das ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), OTNs (Obrigações do Tesouro Nacional), BTNs (Bônus do Tesouro Nacional), TRs (Taxa Referencial), IPC-r (Índice de Preços ao Consumidor do Real) e INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), como utilizado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais. O trabalho de coleta e organização dos dados referente aos gastos em publicidade da ALMG foi realizado por Leôncio Caetano de Farias.

<sup>6</sup> Para essas análises construímos um banco de dados com três amostras aleatórias, referentes à 11ª legislatura, à 12ª legislatura e à 14ª legislaturas. O banco conta com um total de 6.650 matérias sobre a ALMG. Para uma análise mais detalhada da cobertura do *Estado de Minas*, ver Fuks (2010).

o destaque necessário para se tornar assunto de ampla atenção pública. Certamente, esse não é o caso das notícias que se referem à modernização, profissionalização e democratização da ALMG.

Qual seria, então, a recepção pública da cobertura cotidiana da ALMG? Concentrando-se na mídia impressa e as estratégias de comunicação da ALMG, o atual ambiente informacional que se refere ao legislativo mineiro só alcança os indivíduos que têm mais interesse por política, em especial o segmento da população que lê os conteúdos internos dos jornais (ZALLER, 1996). Somente esses e suas redes de interação social podem, no curto prazo, formar uma nova imagem da ALMG, em especial, devido as estratégias de comunicação da própria instituição.

#### **4. Imagem pública da ALMG**

Mas, o mais importante para a nossa análise é saber se houve – e em qual direção – alguma mudança nas atitudes dos mineiros em relação à ALMG. Os dados não poderiam ser mais eloquentes: desde 1993, uma incômoda maioria expressa atitudes negativas em relação ao legislativo estadual. Essa maioria - um número nunca inferior a 64% - confia pouco ou não confia na Assembleia Legislativa de Minas Gerais<sup>7</sup>. Mas, esse não é apenas um padrão regional; ao contrário, ele é o padrão recorrente nas atitudes dos brasileiros em relação às instituições políticas. Em 1996, a sondagem de opinião pública conduzida pelo Latinobarômetro revelou que 72% dos brasileiros tinham pouca ou nenhuma confiança no Congresso Nacional (MOISÉS, 2006)<sup>8</sup>.

Esse último ponto é crucial, pois há um claro padrão de atitudes dos brasileiros e, nesse caso, dos mineiros em relação a instituições políticas. Apesar de suas singularidades, essas instituições tendem a ser percebidas como um todo homogêneo. Esse efeito de contaminação, a partir da percepção de que as instituições políticas e os políticos são “todos iguais”, constitui-se como um obstáculo eficaz à mudança de atitude.

No caso da ALMG, a mudança que se percebe, ao longo do tempo, é no sentido do aumento de desconfiança na instituição, em especial em 2006. Com certeza, esses dados são limitados para que possamos fazer inferências mais robustas e detalhadas a respeito da evolução temporal da confiança na ALMG. Mas, certamente, podemos afirmar que as inovações institucionais não foram acompanhadas por um aumento na confiança da sociedade na ALMG.

---

<sup>7</sup> Essa seção do artigo tem como referência os resultados apresentados em Fuks & Fialho (2009).

<sup>8</sup> Esse número cai para 68%, em 2003, e 63,5%, em 2006.

Tabela 1 - Confiança na ALMG

	ALMG		
	1993	2003	2006
Confia sempre	13	10	6
Confia na maior parte do tempo	12	16	15
Confia pouco	26	37	34
Não confia nunca	38	31	38
NS/NR	11	6	6
<b>N</b>	<b>1.153</b>	<b>5.000</b>	<b>6.300</b>

Fontes: Vox Populi (1993; 2003; 2006).

Se considerarmos a influência de fatores conjunturais, certas mudanças de opinião tornam-se mais compreensíveis. Assim, o fato de 2006 ter sido o ano em que a confiança na Assembleia atingiu os níveis mais baixos pode estar associado ao declínio da confiança nas instituições políticas brasileiras gerado pela crise política ocorrida nesse período.

Além da confiança na instituição, os dados de que dispomos permitem também analisar a avaliação da ALMG. Observando a avaliação global dos entrevistados sobre o desempenho da ALMG na realização de suas funções e atividades, verifica-se uma ligeira tendência de queda da avaliação positiva da instituição por parte dos entrevistados. O ano de 2001 aparece, de certa forma, como atípico nessa série temporal, pois acentua ainda mais a avaliação negativa, expressa pelo aumento das avaliações “ruim” e, sobretudo, “péssima”.

Nota-se como a “curva de opinião” para o ano de 2001 apresenta formato diferente dos demais anos da série. Trata-se do único ano em que a avaliação do desempenho da ALMG como “bom” fica abaixo dos 15%, enquanto o “ruim” e o “péssimo” situam-se no nível mais alto da avaliação.

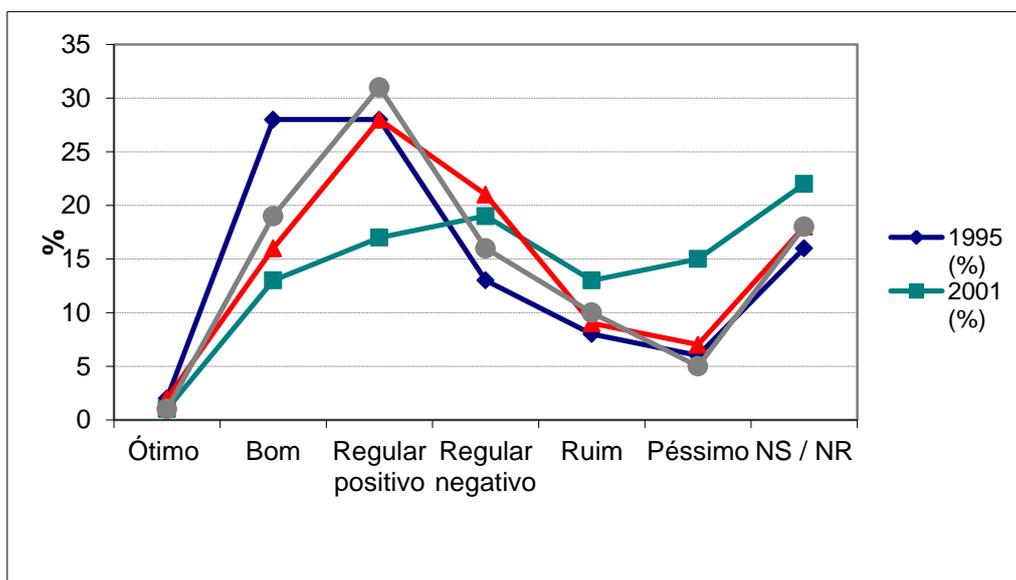


Gráfico 2: Avaliação de desempenho da ALMG (em %)

Fonte: Vox Populi, 1996, 2001, 2003, 2006.

O único fenômeno que singulariza o ano de 2001 ao longo do período é o escândalo dos

megasalários<sup>9</sup>. Portanto, podemos cogitar que exista associação entre a queda substantiva da avaliação da ALMG em 2001 e o escândalo. Tal associação sugere um impacto desigual dos conteúdos da comunicação política: enquanto intensos e diversificados esforços empreendidos no sentido de veicular notícias positivas geram, quando muito, efeitos limitados, um único evento negativo tem efeito devastador sobre a imagem pública de uma instituição.

Quando se solicitou, em diversos pontos do tempo, aos entrevistados que comparassem o trabalho atual da ALMG com o trabalho de dez anos atrás, novamente, o ano de 2001 é o momento mais desfavorável (com menor índice de “melhor” e maior de “pior”) para a imagem da Assembleia. Aliás, a excepcionalidade do ano 2001 parece ser a única conclusão inquestionável apontada pelos dados. A recuperação, em 2003, evidencia que os dados de 2001 refletem o impacto significativo de fatores específicos do período.

Tabela 2 -- Avaliação comparativa da ALMG em relação a dez anos atrás (%)

	1995	2001	2003	2006
Melhor	32	21	31	22
Igual	26	20	33	38
Pior	16	25	14	16
NS / Não lembra	26	32	21	24
<b>N</b>	<b>1.550</b>	<b>1.500</b>	<b>5.000</b>	<b>6.300</b>

Fonte: Vox Populi, 1995, 2001, 2003, 2006.

No geral, a imagem pública da ALMG mantém-se praticamente inalterada ao longo do período do nosso estudo. Quando ocorrem, as alterações identificadas seguem mais o ritmo dos acontecimentos políticos e institucionais, do que uma dinâmica consistente de mudança de opinião pública.

## 5 Diversidade de públicos

Mas, seriam essas atitudes políticas distribuídas de forma homogênea pela população mineira? Para lidar essa questão, podemos começar nos perguntando se e em que medida os mineiros se interessam e consomem informação sobre a Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Retomamos, portanto, o tema do ambiente informacional, mas agora a partir da ótica da recepção e não da produção da informação.

Partindo do pressuposto que o impacto da informação política veiculadas varia em função do grau de atenção dos diversos públicos (ZALLER, 1996), nos interessa saber qual é o universo de cidadãos mineiros que acompanha o que acontece no legislativo estadual. Conforme

<sup>9</sup> O escândalo dos megasalários inicia-se já como escândalo midiático (THOMPSON, 2002), pois é fruto de matéria investigativa publicada no dia 1º de agosto de 2001, no jornal Estado de Minas. O título da matéria de capa, cobrindo toda a parte superior da página, não poderia ser mais explosivo “Deputado de Minas ganha quase R\$60 mil por mês”. Foram 731 matérias (SOUSA, 2007), distribuídas entre o dia primeiro de agosto e 14 de setembro de 2001, que lembravam o mineiro de que os deputados estaduais, além de receberem um altíssimo salário e acima do permitido por lei, eram adeptos de práticas clientelísticas, corruptos e que, enquanto legisladores, faltavam com os seus compromissos.

apontam os dados, esse universo é restrito. Em 1993<sup>10</sup>, mais da metade dos mineiros não tinham o hábito de se informar sobre a ALMG e apenas 12% acompanhavam o que acontecia na instituição pelos jornais.

Tabela 3 – Canais de Informação sobre a ALMG, 1993[xi]

	%
Não costuma se informar	56
Jornal da cidade	2
Jornal da capital	10
Radio	5
TV	32
Conversas com amigos	8
<b>N</b>	<b>1.153</b>

Fonte: Vox Populi, 1993<sup>11</sup>

Portanto, temos, aqui, algumas informações relevantes para os objetivos do presente artigo. Para a maioria dos mineiros, a ALMG se situa num espaço distante do seu mundo cotidiano, sem despertar interesse por informação. Se não se informa, é mais provável que a imagem que esse indivíduo tenha do legislativo estadual seja resultado de processos variados, passando pela recepção de informação “gratuita” e de maior destaque (ex: notícias que ocupam a primeira página dos jornais ou as chamadas do noticiário da noite) e por certos “atalhos”, como, por exemplo, ao associar a imagem vaga que tem dos políticos e instituições políticas em geral à sua avaliação do legislativo estadual. Esse é, portanto, o segmento da sociedade mais suscetível ao efeito de contaminação apontado anteriormente<sup>12</sup>.

Por outro lado, uma minoria se informa não apenas pelas mensagens produzidas pelos meios convencionais de comunicação, mas também por mensagens produzidas pela própria Assembleia. Esse é público que está diretamente exposto às estratégias de comunicação da ALMG e à cobertura cotidiana dos meios de comunicação.

E, de fato, a posse de informação está fortemente relacionada com diferentes percepções sobre a ALMG. No que diz respeito à relação entre informação e avaliação do trabalho realizado pela instituição, nota-se que aqueles que consideram ter muita informação sobre a ALMG apresentam quase o dobro de chance de avaliarem positivamente a instituição quando comparados com aqueles que dizem não ter nenhuma informação (80% a 47%)<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> A pesquisa realizada em 1995 revela um mesmo padrão.

<sup>11</sup> Pergunta: “Como você costuma se informar sobre o trabalho que os deputados estaduais realizam na Assembleia?”. A questão possibilitava múltiplas respostas para aqueles que declaravam ter o costume de se informar sobre o trabalho da ALMG.

<sup>12</sup> Seguimos aqui o conflituoso legado de Converse (1964), nos estudos sobre atitudes e comportamento político, que confere valor explicativo ao grau de sofisticação política do cidadão.

<sup>13</sup> Outra evidência que corrobora a relação entre ter mais informação sobre a ALMG e uma visão mais positiva a seu respeito é o fato de que uma parcela significativa da audiência do programa Assembleia Informa afirmou, em 1993, ter mudado, no sentido favorável, sua opinião a respeito da ALMG (27%).

Tabela 4 - Avaliação do trabalho realizado pela ALMG, por grau de informação sobre a instituição (%)

	<b>Avaliação positiva</b>	<b>Avaliação negativa</b>	<b>NS/NR</b>
Tem muita informação a respeito	80	17	3
Tem pouca Informação	66	28	6
Não tem quase nenhuma informação a respeito	60	28	11
Não tem nenhuma informação a respeito	46	26	28

Fonte: Vox Populi, 2003.

Outra evidência que corrobora a existência da relação entre ter mais informação sobre a ALMG e uma visão mais positiva a seu respeito é o fato de que uma parcela significativa da audiência do programa “Assembleia Informa” afirmou, em 1993, ter mudado, no sentido favorável, sua opinião a respeito da ALMG (27%). Essa parcela da população mais informada sobre a instituição é o universo social para o qual as inovações institucionais são mais perceptíveis, contribuindo para uma mudança da imagem pública da ALMG.

## 6. O efeito de experiências socializadoras

Há ainda outra forma de saber o que acontece na ALMG: mediante o contato direto com a instituição nos espaços criados para interlocução com a sociedade civil mineira. Se, por um lado, esse público é ainda mais restrito do que aquele que se informa sobre a Assembleia pelos meios de comunicação, por outro lado, ele está mais exposto às inovações institucionais empreendidas pela instituição.

Esses eventos institucionais são poderosos agentes socializadores. O Seminário Legislativo, por exemplo, transcorre mediante um longo processo, que vai do planejamento inicial e a formação de Comissões Técnicas Interinstitucionais, que discutem o tema em questão e produzem os documentos que servirão de base para as discussões nos grupos de trabalho nos encontros regionais, até a aprovação do documento final, no plenário da ALMG, e seu, posterior, encaminhamento e acompanhamento dos desdobramentos das propostas contidas no documento final em ações legislativas.

Só para se ter uma ideia da magnitude e complexidade do evento e da sua relevância temática, um seminário recente sobre Pobreza e Desigualdade reuniu um total de 537 participantes entre os dias 24 e 26 de outubro de 2011. Com o objetivo de discutir e propor políticas públicas de combate à pobreza no Estado, o evento contou ainda com doze encontros regionais no interior e uma consulta pública.

Diferentemente dos que se informaram sobre a ALMG pelos meios de comunicação, seja pelo formato jornalístico ou publicitário, os participantes dos seminários legislativos, dos fóruns técnicos e das audiências públicas, ao mesmo tempo em que ficam expostos ao que acontece na instituição, são protagonistas das atividades criadas pelo projeto de desenvolvimento institucional da ALMG. De fato, isso faz toda a diferença. Os indivíduos que

participaram de eventos legislativos expressam atitudes mais positivas em relação à ALMG do que os que não participaram<sup>14</sup>.

Tabela 5 - Modelo de regressão linear. Variável dependente: Imagem Pública da ALMG[xv] <sup>15</sup>

	Imagem da ALMG
Participou de 1 a 2 eventos	0,73*
	-0,391
Participou de 3 a 4 eventos	0,08
	-0,391
Participou de 5 a 7 eventos	0,97**
	-0,411
Interesse pelo que acontece na ALMG	1,073***
	-0,278
Escolaridade	-0,162
	-0,145
Simpatia pelo PSDB	0,179***
	-0,045
Simpatia pelo PT	0,10**
	-0,041
Sexo	0,084
	-0,251
Constante	4,100***
	-0,546
Observações	321
R2	0,1356

**Fonte:** Mudança institucional e cultura política: uma análise da imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1991-2006)

Erros padrões entre parênteses.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

O mesmo pode ser observado em relação aos participantes do Parlamento Jovem mineiro (PJ). O Parlamento Jovem é um projeto da Escola do Legislativo desenvolvido conjuntamente com o curso de Ciências Sociais da PUC Minas desde 2004 e destinado aos alunos do ensino médio de escolas públicas e particulares de Belo Horizonte. Durante um semestre letivo, alunos dessas escolas desenvolvem uma série de atividades (palestras, oficinas,

<sup>14</sup> O estudo sobre participantes em eventos legislativos foi realizado a partir de um *survey*, com grupo de tratamento e controle. O cadastro final do grupo de tratamento foi feito a partir da relação dos participantes dos seminários legislativos realizados durante os anos de 1999 a 2002. Tal cadastro foi cedido pela própria Assembleia, por meio de contato com a Diretoria de Comunicação Institucional – DCI. Os entrevistados do grupo experimental foram escolhidos através de sorteio aleatório, totalizando 180 entrevistas no grupo de pessoas que participaram dos seminários legislativos pertencentes às seguintes entidades: (25) representantes de instituições ambientalistas; (30) de associações de negócios ou empresariais; (23) de associações de defesa de direitos; (3) de organizações comunitárias; (39) de instituições de serviço social; e (60) de sindicatos.

<sup>15</sup> A variável “Imagem Pública da ALMG” foi construída pelo somatório de quatro perguntas com alternativas idênticas: 3 concorda totalmente, 2 concorda em parte, 1 discorda em parte, 0 discorda totalmente. As perguntas foram as seguintes: 1) “A Assembleia Legislativa de Minas Gerais é um espaço aberto ao diálogo e à participação da sociedade mineira”; 2) “A Assembleia Legislativa de Minas Gerais é uma instituição que busca transparência fazendo uma ampla divulgação do seu trabalho”; 3) “A Assembleia Legislativa de Minas Gerais é uma instituição dinâmica, indo muito além das tarefas rotineiras”; 4) “A Assembleia Legislativa de Minas Gerais sempre cede à vontade do governador”. As alternativas dessa última pergunta foram invertidas para que todas as perguntas ficassem no mesmo sentido. Assim o somatório originou uma variável de 0 a 12 pontos, com distribuição normal.

mesas-redondas, atividades legislativas, etc.) e, no final, reúnem-se no Plenário da Assembleia Legislativa para a apreciação e votação de um documento com proposições que, posteriormente, são encaminhadas como projetos de lei para a tramitação na ALMG. Assim como os demais eventos institucionais, o PJ permite que o jovem seja parte e reconheça o projeto de desenvolvimento institucional da ALMG, em especial a parte dedicada à criação de canais de comunicação e participação da sociedade civil.

Os efeitos socializadores do PJ<sup>16</sup> são claros, amentando a confiança na ALMG (gráfico 3). Além disso, depois de participarem do programa, os jovens passaram a conhecer mais sobre procedimentos legislativos, sobre a ALMG e seus deputados e a se informar mais pelos veículos de comunicação da Assembleia.

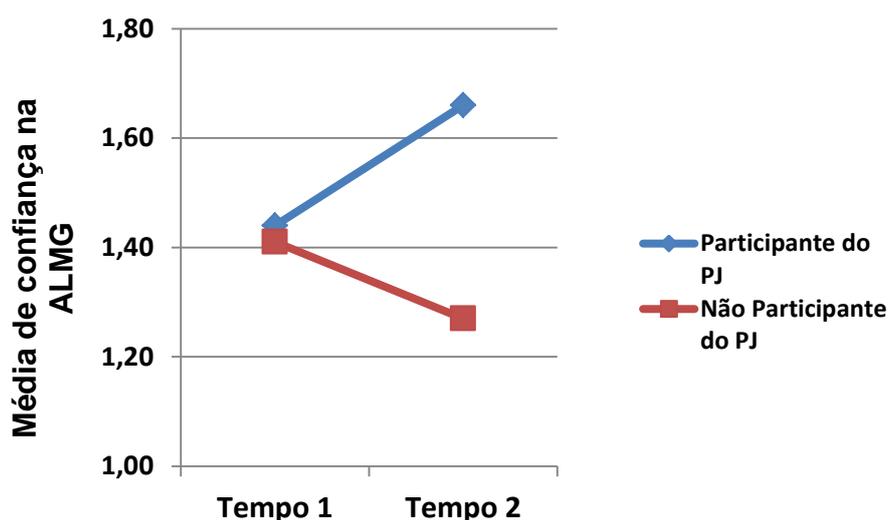


Gráfico 3 - Ganho de confiança na ALMG<sup>17</sup>  
Fonte: O Parlamento Jovem como Espaço de Socialização Política.

Um conjunto de perguntas sobre a percepção que o jovem tem da ALMG permite avançar um pouco mais na análise da mudança da imagem de ALMG associada a interação direta com a instituição. Perguntamos ao jovem se ele considerava a ALMG uma instituição aberta à participação da sociedade civil, transparente, dinâmica e independente. Mais uma vez, a participação no PJ faz a diferença: entre os participantes, há, após a participação no programa, um aumento sempre superior a 12% da imagem positiva da ALMG.

<sup>16</sup> O desenho do estudo sobre o Parlamento Jovem seguiu a lógica da pesquisa quase experimental. A partir de uma amostra não aleatória, foram realizadas, em 2008, duas rodadas de entrevistas, sendo 335 antes e 335 após o programa, das quais 167 com o grupo de tratamento e 168 com o grupo de controle.

<sup>17</sup> O modelo multivariado (FUKS; CASALECCHI, 2012) com os controles relevantes confirma os resultados apresentados nesse gráfico.

Tabela 6 - Imagem da ALMG (dados em %)

Abertura à Sociedade				Dinamismo					
	Tempo 1		Tempo 2			Tempo 1		Tempo 2	
	T	C	T	C		T	C	T	C
É aberta	56,3	39,3	79,6	47,0	É dinâmica	26,5	22,6	41,0	21,4
Não é aberta	12,0	21,4	6,0	17,9	Não é dinâmica	35,5	31,0	26,5	32,7
Não sabe dizer	31,7	39,3	24,8	35,1	Não sabe dizer	38,0	46,4	32,5	45,8
Transparência à Sociedade				Independência					
	Tempo 1		Tempo 2			Tempo 1		Tempo 2	
	T	C	T	C		T	C	T	C
É transparente	32,3	24,4	48,5	25,7	É independente	38,9	31,0	51,8	38,9
Não é transparente	41,9	42,9	34,1	41,9	Não é independente	15,6	22,6	15,1	24,0
Não sabe dizer	25,7	32,7	17,4	32,3	Não sabe dizer	45,5	46,4	33,1	37,1

**Fonte:** O Parlamento Jovem como Espaço de Socialização Política.

T = grupo de tratamento (participantes do programa)

C = grupo de controle (não participantes)

Ao comparar esses dados com a opinião pública mineira, percebe-se aqui a eficácia de atividades que proporcionam o contato direto de segmentos da sociedade com a ALMG. As informações veiculadas pelos meios de comunicação da própria ALMG e por suas estratégias publicitárias direcionadas ao público em geral podem contribuir para a mudança na percepção que os cidadãos mais sofisticados têm da Assembleia. Mas, tudo indica que alterações mais profundas e a consolidação de uma nova imagem pública da ALMG dependem de processos sociais mais complexos e duradouros, que passam por experiências reiteradas e envolvem a interação com a instituição.

## 7. Considerações Finais

Neste artigo, buscamos compreender o impacto de mudanças institucionais na opinião pública. Os resultados de nosso estudo revelam que essas mudanças dependem de alguns fatores cruciais, tais como o fluxo informacional, a recepção das informações, a cultura política dominante, experiências socializadoras e um processo longo e complexo por meio do qual novidades são socialmente transmitidas.

No caso da ALMG, ações concretas visando a sua modernização, profissionalização e democratização na década de 1990 não foram o suficiente para que a sociedade mineira percebesse a instituição de forma mais favorável. A visibilidade restrita da instituição nos meios de comunicação, o desinteresse da população mineira por política e a desconfiança generalizada em relação às instituições políticas explicam, em grande medida, essa situação.

Vimos, no entanto, que determinados segmentos da população têm uma imagem mais favorável da ALMG. Invariavelmente, essa imagem positiva está associada à aquisição de informação sobre a Assembleia. Quando a informação se associa a experiências socializadoras

dentro da ALMG, o efeito sobre as atitudes é substantivo. Isso ocorre porque o impacto do contato direto com a instituição e com as inovações ali introduzidas é muito mais eficaz do que o das informações veiculadas pelos meios de comunicação ou das estratégias de comunicação da ALMG.

Nesse sentido, apesar de já terem passado mais de duas décadas, o impacto das inovações institucionais sobre a opinião pública ainda não pode ser, devidamente, avaliado, dependendo de um processo de “longa duração” que envolve: 1) a transmissão, por meio de uma complexa rede de fluxos informacionais, e a consolidação de atitudes políticas; 2) e a progressiva ampliação dos segmentos sociais que estabelecem contato direto com a instituição.

## Referências

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Desenvolvimento institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**: relatório institucional. Belo Horizonte, ALMG, 1994.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais: 1988 a 1998**: relatório institucional. Belo Horizonte, ALMG, 1999.

\_\_\_\_\_. **Estrutura organizacional e visão institucional da ALEMG**: relatório institucional. Belo Horizonte, ALMG, 2002.

ASSIS, Luiz Fernandes de. Educando para a cidadania: a experiência da escola do Legislativo. **Educação & Sociedade**, n. 59, p. 367-385, 1997.

BRAGA, S. S. O impacto da Internet no funcionamento das instituições democráticas brasileiras: um estudo sobre a informatização dos Legislativos Estaduais no Brasil. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINOAMERICANA DE CIÊNCIA POLÍTICA. 2. Cidade do México, 29 set. a 1 out., 2004.

CONVERSE, P. The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, David (Org.) **Ideology and discontent**. New York: The Free Press, 1964

DULCI, Otávio; FARIA, Maria Auxiliadora. **Diálogo com o tempo: 170 anos do Legislativo Mineiro**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2005.

FUKS, M. Mudança institucional e opinião pública: estimando os efeitos da cobertura da ALMG realizada pelo Jornal Estado de Minas (1987-1994 e 1999-2002). **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 4, p. 122-152, 2010.

\_\_\_\_\_.; FIALHO, Fabrício Mendes. Mudança institucional e atitudes políticas: a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1993-2006). **Opinião Pública**, v. 15, p. 82-106, 2009.

\_\_\_\_\_.; CASALECCHI, G. A. Trust and political information: attitudinal change among participants in the Youth Parliament in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 6, p. 70-88, 2012.

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

LÉLIO FABIANO e ASSOCIADOS COMUNICAÇÃO EMPRESARIAL. **Planejamento Estratégico de comunicação Social para a Assembleia Legislativa de Minas Gerais**: Relatório. 1990.

MOISÉS, José Álvaro. A avaliação das instituições democráticas e a qualidade da democracia no Brasil. CONGRESSO MUNDIAL DA IPSA, 22. Fukuoka, 8-13 de Julho, 2006.

POWER, T.; JAMISON, G. Desconfiança política na América Latina. **Opinião Pública**, v. 11,

n. 1, p.64-93, 2005.

SOUSA, Denise Bárbara de. **Mega-salários**: o escândalo midiático em um contexto de mudança institucional na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. TCC (Graduação em Ciências Sociais). Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

THOMPSON, John B. **O escândalo político**: poder e visibilidade na era da mídia. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

ZALLER, John. The myth of massive media impact revived: new support for a discredited idea. In: MUTZ, D. C.; SNIDERMAN, P.; BRODY, R. A. (Orgs). **Political persuasion and attitude change**. Ann Arbor: Michigan University Press, 1996.