TV Câmara, TV pública?
As TVs legislativas na transição para a plataforma digital[1]

Cláudia R. F. LEMOS, jornalista, Doutora em Literatura Comparada – Câmara dos Deputados / UFMG (claudiarflemos@gmail.com)
Maíra de Brito CARLOS, jornalista, Mestre em Comunicação – Câmara dos Deputados (mairabrito@gmail.com)
Antonio Teixeira BARROS, jornalista, Doutor em Sociologia– Câmara dos Deputados (antonio.barros@camara.gov.br)

Resumo: No momento em que se inicia a migração da televisão brasileira do padrão analógico para a plataforma digital, os canais de interesse público criados a partir da Lei do Cabo (Lei 8.977/1995) rediscutem seu modelo e se organizam em redes. O objetivo principal é garantir espaço no cenário que começa a se reconfigurar. Neste texto, examinaremos o caso da TV Câmara, emissora da Câmara dos Deputados. A partir dessa experiência, poderemos refletir sobre as características e a importância das TVs legislativas no campo televisivo não-comercial, amadurecendo as discussões sobre os sistemas estatal e público de radiodifusão. O objetivo é avaliar que tipo de papel é exercido por essas emissoras: em que medida são canais estatais institucionais, sem autonomia e voltados prioritariamente para proteger a imagem dos órgãos que as mantêm? Não poderiam ser considerados, como pretendem, veículos de comunicação pública, que contribuem para ampliar o debate democrático e tornar as instituições mais sujeitas ao controle dos cidadãos e mais abertas à participação popular?

Palavras-chave: TV pública; TV Câmara; TVs legislativas; comunicação pública

Introdução

As TVs legislativas atendem, desde sua concepção, a um duplo objetivo. No processo de debate que levou à aprovação da Lei do Cabo, em 1995, foram previstas como alternativas para aproximar a população das discussões que ocorrem nas câmaras de vereadores, assembléias legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, permitindo aumentar o controle dos cidadãos sobre essas instituições e ampliar a participação popular no processo legislativo. Do ponto de vista dos órgãos que as criaram e mantêm, as emissoras legislativas foram fundadas com o objetivo de revigorar a imagem do Poder Legislativo.

As quase 60 emissoras legislativas em operação hoje no país reproduzem as estruturas e relações do Legislativo não apenas nas transmissões e coberturas que realizam. Segundo diagnóstico produzido pela Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (Astral) à

---

[1] Este trabalho faz parte das atividades do projeto integrado de pesquisa "Ações de comunicação da Câmara dos Deputados para a promoção da democracia e participação popular". O grupo é filiado à linha de pesquisa "cidadania e práticas democráticas de representação e participação política" do Programa de Pós-Graduação em Instituições e Processos Políticos do Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR) da Câmara dos Deputados, e está cadastrado no Diretório dos Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

época do I Fórum Nacional de TVs Públicas (2007), elas sofrem também as influências e limitações próprias do Poder que representam. No atual momento, em que se debate simultaneamente a formação de uma rede de TVs públicas e a migração do modelo analógico para a plataforma digital, as emissoras legislativas integram-se às discussões, revendo seus modelos e partindo para a interlocução com parceiros, no intuito de garantir espaço no cenário que começa a se reconfigurar. A Lei da TV a Cabo (Lei 8.977/95) garante a existência das TVs legislativas entre as emissoras presentes nas TVs por assinaturas. Contudo, o Decreto Presidencial 5.820/06, que criou o Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD), estabeleceu a existência de quatro canais para exploração direta pela União (canal do Poder Executivo, Canal de Educação, Canal de Cultura e Canal de Cidadania), sem deixar claro se e como estariam incluídas as emissoras legislativas e universitárias dos diversos estados atualmente funcionando em cabo. Especificamente para as TVs ligadas aos poderes do Estado na esfera federal (TV Câmara, TV Senado e TV Justiça), a indefinição sobre suas existências poderia significar, num cenário pessimista, a restrição dessas emissoras a somente algumas cidades, inviabilizando projetos de transmissão aberta e irrestrita para todo o território nacional.

Neste artigo, estudaremos o caso da *TV Câmara*, emissora da Câmara dos Deputados. A partir de sua experiência, poderemos refletir sobre a importância das TVs legislativas dentro do campo televisivo não-comercial, amadurecendo as discussões sobre os sistemas estatal e público de radiodifusão, além de analisarmos a colaboração de tais emissoras para a discussão sobre formatos televisivos. A *TV Câmara* busca firmar-se como TV pública. Exemplo desse propósito é a recente campanha que elaborou: “TV Câmara: um canal legislativo público a serviço da cidadania”. Procuramos refletir sobre os motivos que levam a emissora a se distanciar de seu perfil estatal e institucional. A razão primeira parece ser a busca de legitimação e a defesa de espaço no cenário digital. Além de discutir esses conceitos, como se colocam no quadro brasileiro atual, examinaremos documentos da emissora e dados sobre a programação para verificar em que medida a TV Câmara pode ser caracterizada como TV pública, conforme sua pretensão.

Dilemas conceituais: público, privado e estatal

Um dos entraves ao debate acadêmico sobre a TV pública refere-se às contradições e imprecisões conceituais no que concerne aos termos “público” e “estatal”. Neste tópico, apresentaremos um sucinto panorama a respeito dessa discussão. Com isso, pretendemos

contextualizar a temática aqui analisada, a fim de situar as razões que levaram à confusão entre os sistemas de radiodifusão pública, estatal e privada.

No Brasil, existe uma dificuldade histórica no que diz respeito a essa distinção. Por definição, conforme Scorsim (2000), um sistema de TV estatal é aquele que presta um serviço privativo do Estado, com o objetivo de oferecer ao cidadão conteúdos informativos, culturais e educativos. Assim, cabe ao Estado a função de financiar o sistema, nomear seus titulares e exercer controle sobre a programação.

A TV pública, por sua vez, embora também seja um serviço público, não se enquadra nesse cenário, visto que funciona inteiramente independente do Estado, tanto do ponto de vista burocrático, como de produção e emissão de conteúdos. Como explica Scorsim, trata-se de uma modalidade de serviço de radiodifusão pública, caracterizada como não privativa do Estado, com autonomia editorial e administrativa. Assim, o gerenciamento de um sistema de TV pública deve ser implementado de forma independente do Governo, o qual não deve interferir na nomeação dos dirigentes, nem na programação. No Brasil, entretanto, comumente os dois sistemas são usados como sinônimos ou termos intercambiáveis.

Não se trata de uma simples confusão conceitual. Ao contrário, o termo “pública”, associado a TV ou a comunicação, vem sendo utilizado como um sinônimo mais bem visto para a atividade de comunicação governamental, ou mesmo como uma meta a ser atingida pelos profissionais que atuam em número crescente nesse campo. Brandão (2007) argumenta que está em jogo uma necessidade de diferenciação entre as atividades de comunicação do governo em períodos anteriores à redemocratização, consideradas autoritárias ou de marketing, e a prática atual, que se justifica como democratizante, instrumento de transparência e de participação.

De forma mais abrangente, as dificuldades para a distinção entre “público” e “estatal” remetem ao debate sobre o “patrimonialismo"[2], um dos temas recorrentes na história das idéias

---

[2] O conceito de patrimonialismo, segundo Max Weber, está diretamente associado a poder tradicional, devido à sua estrutura patriarcal. No caso do Brasil, o conceito foi usado por Raymundo Faoro (*Os donos do poder*. São Paulo: Globo, 2001), para analisar a construção do estado português e, posteriormente, o brasileiro. Segundo Faoro, o sistema patrimonial, ao contrário dos direitos, privilégios e obrigações fixamente determinados do feudalismo, prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano. Mais recentemente, Rubens Goyatá Campante, ao comparar o uso do conceito em Faoro e Weber (*O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira*. Dados, v.46, nº 1, Rio de Janeiro, 2003. p.153-193) afirmou que "imbuído de uma racionalidade pré-moderna, o patrimonialismo é intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre as esferas pública e privada". Segundo o autor, "em uma sociedade patrimonialista, em que o particularismo e o poder pessoal reinam, o favoritismo é o meio por excelência de ascensão social, e o sistema jurídico, *lato sensu*, englobando o direito expresso e o direito aplicado, costuma exprimir e veicular o poder

sociais e políticas do Brasil. Aqui, obviamente, não será possível estender o debate, mas indicá-lo nos ajudará a ampliar o escopo da discussão proposta.

Na visão de Gilberto Freyre, a esfera privada constitui uma espécie de matriz cultural, o terreno sobre o qual foram edificados os valores, as idéias e conceitos que moldaram o *ethos* cultural brasileiro. O conceito de 'privado' aparece com a conotação de uma totalidade social e cultural. Tanto é que o "público" é definido a partir da negação do que é "privado", o que demonstra a primazia da esfera privada. Nessa visão, portanto, o público não tem identidade própria e nem lugar definido na cultura brasileira. Freyre trata a relação entre público e privado em termos de acomodação e assimilação, do íntimo para o público – processo que é apresentado por ele como a base do patriarcado brasileiro, tendo como protagonista a instituição familiar, mais forte do que o Estado e a Igreja, segundo sua análise[3].

No contexto atual, é a mídia que exerce a função de amalgamento cultural, ao operar com a mesma lógica de acomodação e assimilação; ao diluir os antagonismos e unificar visões de mundo. Seu funcionamento é similar ao do sistema patriarcal: age do privado para o público, do íntimo para o suposto interesse geral. Explora a intimidade de forma a manter o *ethos* cultural brasileiro ancorado no particular, com indivíduos cada vez mais voltados para seus próprios interesses e indiferentes às questões mais gerais, de caráter público – mesmo quando funciona a partir da lógica de um sistema de comunicação autodesignado público ou de uma emissora estatal de TV. O discurso, pode-se dizer, geralmente é voltado para o interesse público, mas quem assim o define? Com base em que critérios? Como o público participa efetivamente desse processo?

A relação entre mídia e poder também perpassa essa discussão, sobretudo no que se refere ao conceito de poder simbólico, de Pierre Bourdieu,[4] que ajuda a esclarecer esse uso dos veículos

---

particular e o privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal. O distanciamento do Estado dos interesses da nação reflete o distanciamento do estamento dos interesses do restante da sociedade" (p.154-155).

[3] Vários outros autores também analisam a relação entre público, privado e estatal na sociedade brasileira, com outros enfoques. Entre eles, podemos mencionar: DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Zahar. 1981; DAMATTA, Roberto. *A casa e a rua*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1991; FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1984; HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

[4] "O poder simbólico como o poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer crer e fazer ver, de confirmar ou de transformar a visão de mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer ignorado como arbitrário" e ainda "o poder simbólico é um poder de fazer coisas com palavras. E na medida em que é verdadeira, isto é, adequada às coisas, que a descrição faz as coisas. Nesse sentido, o poder simbólico é um poder de consagração ou de revelação, um poder de consagrar ou de revelar coisas que já existem. Isso significa que ele não faz nada? De fato, como uma constelação que começa a existir quando é selecionada e designada como tal, um grupo - classe, sexo, região, nação - só começa a existir enquanto tal, para os que fazem parte dele e para os outros, quando é distinguido, segundo um princípio qualquer dos outros

estatais, ou ditos públicos. De acordo com Bourdieu, a mídia pode ser pensada como arena de disputa pela publicidade dos discursos. Trata-se de um espaço de aparência, onde o social e o cultural adquirem *status* de real, legítimo, público e notório. A mídia constitui, pois, uma instância de produção e reprodução cultural, que contribui para a manutenção do sistema cultural vigente e desejado pelos segmentos sociais interessados nessa manutenção, movidos por interesses privados[5].

No passado, esse papel de reprodução cultural era exercido pela família, o eixo da subjetividade, da mesma forma que hoje o é pela mídia, que funciona quase como extensão da alcova familiar, da cozinha ou da sala de visitas, dependendo do tipo de programa – entrevistas sobre a intimidade de artistas, programas de culinária, *talk-show* ou programa informativo. A primazia do privado sobre o público, característica da sociedade patriarcal, apresenta-se agora de outra forma, mas regida pela mesma lógica e assentada sobre o mesmo princípio: o particularismo e os interesses individuais ou de grupos. Por isso, os temas ligados à cidadania são tratados de modo episódico e fragmentado, limitando-se a campanhas momentâneas e a questões postas pela agenda da própria mídia, quando interesses privados ganham embalagem pública.

Essa embalagem pública é incrementada nos sistemas oficiais de informação, sobretudo na emissoras de TV. Entretanto, o conteúdo, na maioria das vezes, segue os mesmos princípios editoriais das emissoras privadas. Mesmo que esses veículos institucionais não sejam defensores de interesses privados no sentido estrito, visto que não têm fins comerciais (mas políticos e ideológicos). Contudo, atendem a decisões que concorrem para a desiderabilidade de grupos que se apropriam de espaços oficiais como se eles fossem privados. O que muda é o tipo de capital. Em vez de dinheiro, a disputa é por prestígio, *status*, poder e visibilidade.

As mídias oficiais, em tese, deveriam atender às demandas da sociedade e contribuir para a constituição de um espaço público democrático e pluralista. Entretanto, como afirma Hannah Arendt (1983), toda esfera pública, como espaço de aparência, pressupõe relações de poder[6]. A

---

grupos, isto é, através do conhecimento e do reconhecimento". BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

[5] Janice Caiafa (1984) também situa os poderes da mídia na esfera privada, ou seja, no campo do desejo e da subjetividade. É nesse campo que localiza a atuação da mídia, sobretudo da TV, na qual se processa a colonização do desejo, "*como se o capitalismo houvesse entendido, melhor talvez que as outras formas de dominação, a necessidade de chegar ao mais fundo das pessoas, ao infrapessoal, com uma atitude modelizadora, intromissora, produtora" (p.74).*

[6] A abordagem de Arendt sobre essa questão se justifica pela concepção de que a percepção que temos de realidade é condicionada pela aparência, isto é, por tudo aquilo que é levado ao domínio público. Daí a importância da categoria "esfera pública" na referida obra, pois é nessa esfera que os fatos, as opiniões, os argumentos e as pessoas emergem da obscuridade da esfera privada e adquirem expressão pública.

aparição pública é, na concepção da autora, condição básica para a consolidação desse espaço comum, visto que *"para nós, a aparência - aquilo que é visto e ouvido pelos outros e por nós mesmos - constitui a realidade" (Arendt, 1983, p.59)*. A televisão comercial aberta no Brasil exerce papel privilegiado nesse processo, enquanto as emissoras estatais (e/ou públicas) talvez se limitem à constituição de uma micro ou meso-esfera pública (conforme o conceito de John Keane, 1995) ou de uma esfera pública interna às organizações estatais (no sentido utilizado por Novelli, 2001). Ambas, entretanto, são herdeiras da cultura patriarcal e do mandonismo senhorial, calcadas no patrimonialismo.

No passado, a casa-grande também constituía um espaço de aparência, moldado pelas relações de poder típicas do patriarcado brasileiro. Um espaço de aparência que produziu determinados discursos, legitimou valores, conceitos, idéias, além de também produzir e reproduzir preconceitos, todos de acordo com os interesses privados dos senhores. Portanto, só o que interessava a eles era que se tornava legítimo, como discurso social. Hoje, com a mídia, a situação é muito similar. Há temas omitidos casuisticamente e outros que adquirem visibilidade incomum, tudo para atender interesses específicos - de pessoas, grupos, partidos políticos, empresas, corporações ou mesmo do próprio Governo ou Estado.

Mesmo quando a mídia leva a público determinados temas, a forma como o discurso é apresentado parece ter a função de esconder em vez de revelar a essência dos fatos. Trata-se do "discurso competente" (ou autorizado), ao qual se refere Marilena Chauí, em seu livro *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas* (1983). Esse tipo de discurso, muito presente nas instituições televisivas, opera, conforme a autora, com formas de "falar para não dizer", ou seja, um mecanismo ideológico, que pode ser expresso na política editorial da instituição, que permite a divulgação do contraditório e de eventuais informações, dados e opiniões supostamente contrárias à atuação do Estado, do Governo, do partido majoritário ou da instituição, mas de tal forma que o discurso seja neutralizado por outras vozes, igualmente competentes, que funcionam como antídoto às críticas e ressalvas divulgadas de forma "amplamente democrática".

A mídia redefine a relação entre público, estatal e privado, fazendo com que os indivíduos tenham a sensação de que, ao se conectarem a um circuito informativo, estejam, efetivamente, participando da vida pública. Com isso, constrói um espaço de aparência próprio, auto-referente, performático, calcado no uso estratégico da palavra, da imagem e do discurso, tendo como meta, quase sempre, a persuasão e não o esclarecimento aos públicos. O uso do discurso é tão

estratégico como o foi no período patriarcal: uma estratégica discursiva de base privada, voltada para fins igualmente privados.

No caso brasileiro, é a própria televisão (seja privada, pública ou estatal) que produz e estabelece as concepções de público, ao sabor dos interesses de seus dirigentes. A visão de público geralmente é ambígua, mimética, ou seja, adapta-se às condições de produção e ao contexto discursivo das instituições televisivas. Assim, ora o público é apresentado como sendo o povo, a sociedade, a população, os consumidores, os cidadãos ou os eleitores. Em suma, o público não tem identidade, o que é ideologicamente conveniente, visto que a ideologia, segundo Althusser (1992), é um vetor igualmente ambíguo: tanto pode indicar permissão como proibição; liberdade como privação; possibilidade como interdição. Na realidade, o público das emissoras estatais é constituído, na maioria das vezes, pelos quadros administrativos do próprio Estado, embora o vetor ideológico indique, de forma genérica e abstrata, para "os cidadãos".

Os receptores costumam ser encarados não como sujeitos culturais, mas como agentes econômicos ou políticos - consumidores ou eleitores. Há uma relação instrumental e utilitária com o receptor, de acordo com os interesses dos veículos, inclusive no caso dos sistemas estatais ou supostamente públicos. Esse espaço de aparência é essencialmente excludente, tanto pela seleção de temas de sua programação, como pelo público a que se direciona. Os critérios de administração e gerenciamento da informação seguem princípios editoriais que, no Brasil, quase sempre são incompatíveis com causas públicas propriamente ditas. O que prevalece são interesses de grupos empresariais, de famílias ou de instituições governamentais que os representam. Estamos, portanto, ainda muito ligados ao sistema cultural da casa-grande. Talvez esse seja um dos eixos do debate político sobre os canais estatais ou públicos de TV no Brasil que carecem de aprofundamento.

Os canais de interesse público

A criação e a evolução dos canais legislativos no Brasil dão pistas sobre a articulação entre público, privado e estatal nessa tradição patrimonialista e sobre as tentativas de romper com ela. É importante lembrar que esses canais surgem como fruto dos debates sobre democratização da comunicação, empreendidos por movimentos sociais organizados desde o período da Assembléia Nacional Constituinte, que influenciaram de modo significativo a formulação da Lei 8.977, ou Lei do Cabo, promulgada em 1995 (Jardim, 2006, p.26). O resultado foi a introdução de um dispositivo inovador para ampliação da diversidade da programação televisiva: o artigo 23,

que obrigou os operadores privados a transmitirem também o sinal de canais chamados de "interesse público", utilizados gratuitamente – três canais legislativos, um canal universitário, um canal educativo-cultural, um canal comunitário e, a partir de 2002, um canal do Poder Judiciário e serviços essenciais à Justiça[7].

Na sua origem, os canais legislativos tinham como função, inscrita na Lei, "especialmente a transmissão ao vivo de sessões" (Renault, 2004). O objetivo era dar mais transparência à atuação do Parlamento, permitindo ao cidadão acompanhar diretamente a discussão de políticas públicas e a atuação dos parlamentares, aumentando, assim, a possibilidade de controle público sobre a atuação deles e sobre a formulação de políticas. Essa é até hoje a base do modelo da C-Span, emissora mantida pelos operadores de cabo que cobre o congresso dos Estados Unidos desde 1979, tendo sido o modelo para a criação dos canais legislativos no Brasil.[8]

A transmissão ao vivo de sessões plenárias – que limita as possibilidades de e de censura –, a transmissão de etapas anteriores do processo legislativo, como os debates em comissões, e o tipo de programação são três das variáveis examinadas definidos por Jardim (2006, p.7) para avaliar a contribuição dos canais legislativos latino-americanos para as práticas democráticas. As outras variáveis examinadas por Jardim dizem respeito à tecnologia de transmissão dos canais – e conseqüente amplitude do acesso – e ao modelo de gestão. Esse último fator é tratado na literatura sobre televisão pública como o definidor do status de um canal, que é considerado público se conta com uma administração independente, não nomeada ou demissível pelos governos, e com financiamento também impermeável a essa interferência.

No caso dos canais legislativos brasileiros, inexistem essas duas condições. Sustentados pelo orçamento das próprias casas legislativas e administrados por gestores escolhidos pelos seus dirigentes, eles de fato não são independentes. Entretanto, é necessário ressalvar que o fato de, cada vez com maior freqüência, esses canais serem produzidos por profissionais de jornalismo selecionados por concurso público e protegidos pela estabilidade no emprego, o que é considerado por esses profissionais como um fator promotor de independência (Novaes, 2007, p.38). Da mesma forma, seria preciso verificar mais rigorosamente os achados preliminares de estudos sobre essas emissoras que destacam possíveis efeitos de *accountability*, como o aumento da presença de deputados em plenário e nas reuniões de comissões, o crescimento no número e

[7] Lei 8.977/1995, Artigo 23. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8977.htm. Acessado em: 11/6/2007.

no tempo dos discursos, com base em suposições de causalidade. Ainda que se possa confirmar a percepção comum entre diversos estudos sobre os veículos de comunicação legislativos referentes a alterações no processo de produção legislativa provocadas pelo funcionamento desses veículos (Freitas, 2004; Renault, 2004), seria preciso examinar com mais profundidade sua produção e recepção para afirmar que eles modificaram substantivamente o processo legislativo no sentido de democratizá-lo.

A *TV Câmara*, inaugurada em 1998, três anos depois da edição da Lei do Cabo, pode ser tomada como um caso exemplar da atuação e da compreensão sobre a atuação dessas emissoras. Segundo sua apresentação, foi criada "para transmitir as discussões e votações do Plenário e das comissões, dando maior transparência à rede de elaboração das leis que regem o dia-a-dia da sociedade"[9]. A emissora compõe o sistema de comunicação da Câmara dos Deputados – que inclui ainda um jornal impresso, uma emissora de rádio FM e uma agência de notícias online – em que atua o número de 580 profissionais. O pressuposto que justifica a existência desse sistema é o de que, quanto maior a visibilidade da Câmara, maior a possibilidade de participação popular e de fortalecimento da representação política, visto que a divulgação de informações legislativas é considerada um dos principais elementos para aperfeiçoar a relação entre os parlamentares e seus eleitores. Parte-se ainda da premissa de que a atuação do Parlamento é fundamental para o fortalecimento da esfera pública, entendida como um espaço no qual as demandas e reivindicações se exteriorizam.

A comunicação é vista como um elemento indispensável para a existência dessa esfera pública. E o sistema de comunicação mantido pela própria instituição legislativa é entendido como um antídoto à desinformação do público sobre o Legislativo, que comprometeria a legitimidade da representação popular e do mandato parlamentar. Afinal, a visibilidade é da natureza do poder, como destaca Thompson (1995). Os deputados e senadores são eleitos pelo povo. Como eles podem, então, representar seus eleitores se a população não é devidamente informada sobre suas atividades rotineiras, como pronunciamentos, projetos de leis, participação em comissões? Sem informação sobre as atividades parlamentares, como exigir que a população seja vigilante e faça cobranças continuadas sobre as atividades daqueles que foram eleitos para defender seus interesses? E como garantir essa informação se o trabalho da imprensa comercial é

---

[8] A C-Span também transmite outros eventos que discutam políticas públicas e produz programas de entrevistas e debates. Disponível em: http://www.c-span.org/about/company/index.asp?code=MISSION. Acessado em: 24/10/2007.

[9] Disponível em: http://www2.camara.gov.br/tv. Acessado em: 24/10/2007.

visto como deficiente, normalmente centrado em escândalos, reforçando preconceitos e dando pouca atenção ao fundamental da atividade parlamentar?

As ressalvas e restrições à cobertura da mídia privada sobre o Legislativo são feitas pelos parlamentares e profissionais do Legislativo – como também do Executivo e do Judiciário – em função do reconhecimento da importância política dos veículos de comunicação. Muitas pesquisas apontam que as regras políticas passam a ter um valor alterado com a crescente influência social dos meios de comunicação sobre o campo político (Lima, 2001; Miguel, 2002; Rubim, 1994). Sartori (2001) chega a utilizar a expressão "videopolítica" para definir o novo poder político da televisão nas sociedades contemporâneas de divulgar um fato e, com essa ação, fazê-lo acontecer.

Por outro lado, a publicidade das ações de governo é defendida por Norberto Bobbio como essencial à política: "o poder político é o poder público (...) mesmo quando não é público, não age em público, esconde-se do público, não é controlado pelo público" (2005, p.28). Para Bobbio, a República diferencia-se dos regimes autoritários ou absolutistas exatamente porque há um controle público do poder e a livre formação de uma opinião pública (2005, p.28). O caráter público do governo representativo é ressaltado na passagem em que o autor argumenta que, nos casos em que a assembléia é a reunião dos representantes do povo, quando então a decisão seria pública apenas para esses e não para todo o povo, as reuniões da assembléia devem ser abertas ao público de modo que quaisquer cidadãos a elas possam ter acesso (Bobbio, 2005, p.30). Dessa forma, Bobbio concorda com Schmitt (2005, p.30) na idéia de que "a representação apenas pode ocorrer na esfera da publicidade" e que a democracia precisa do exercício dos direitos de liberdade e só pode funcionar se as ações dos governantes são "esmiuçadas, julgadas e criticadas quando tornadas públicas".

Nesse sentido, para cumprir a obrigatoriedade da publicidade das ações e, ao mesmo tempo, garantir uma divulgação favorável de informações, os governos desenvolveram uma série de estratégias que incluem desde a assessoria de imprensa até os novos veículos de mídia institucionais, passando por campanhas de publicidade institucional e promoção de eventos, entre outras, em quantidade e sofisticação cada vez maiores.

Voltando ao exemplo da *TV Câmara*, o canal hoje está no ar 24 horas por dia, sete dias por semana. Assim como as demais emissoras não-comerciais, também a TV Câmara enfrenta a responsabilidade de formular uma programação comprometida com a cidadania, valorizando as

diversidades políticas e culturais e os direitos humanos. Sobre ela recai ainda o desafio de implementar uma linguagem ao mesmo tempo acessível – que traduza os rituais e as especificidades parlamentares – e inventiva, de modo a conseguir captar a audiência do público. Para tanto, procura diversificar a programação obrigatória – transmissões ao vivo e reprises de sessão do plenário e das comissões parlamentares, que ocupam a parte majoritária da programação diurna – com telejornais diários, boletins informativos, programas de entrevistas e debates. Nas madrugadas e nos finais de semana, abre espaço para programação cultural e documentários.

Essa programação é alvo de críticas recorrentes. Afinal, sessões de plenário costumam ser monótonas e longas demais. E, para dar voz aos 513 parlamentares, são produzidos programas que entrevistam os demais. Contudo, mesmo entre as transmissões mais duras é possível encontrar momentos de audiência maior, como nas sessões de depoimentos nas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Elas costumam elevar a audiência do canal, mesmo que em certa medida transformem a atividade parlamentar em espetáculo. Em 2006, vários momentos de investigação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que apurava as denúncias de "Mensalão" foram transmitidos não apenas pela TV Câmara, mas com o sinal da emissora replicado por vários outros canais de TV por assinatura, como a Globo News. Os depoimentos dos ex-deputados Roberto Jefferson e José Dirceu foram pontos altos.

Para os deputados mais performáticos, a cobertura da TV Câmara é a possibilidade não apenas de prestar contas para seu eleitorado, mas também de ganhar a empatia do público. Nos programas pré-gravados, eles podem apresentar uma nuance mais caprichada. E mesmo nas transmissões ao vivo, alguns se revelam quase como apresentadores de TV. A diretora de Programação da TV Câmara, Daniela André, lembra que, na época da CPI do Narcotráfico, que investigou, entre os anos de 1999 e 2000, uma rede de crimes ligados ao tráfico de drogas envolvendo juízes e políticos, a emissora recebeu retorno de vários telespectadores. "Havia pessoas que acompanhavam os depoimentos e o trabalho da comissão como novela. Os deputados aproveitavam a popularidade para pedir ao vivo que as pessoas mandassem denúncias (até anônimas, como disque-denúncia) pelo 0800, que recebeu um número recorde de ligações"[10].

O jornal *O Estado de S. Paulo* percebeu a disposição de deputados em atuarem como apresentadores de TV e possibilidade de mais interatividade nas transmissões das audiências

[10] Depoimento aos pesquisadores em outubro de 2007.

públicas. Em reportagem publicada em 2007[11], apontou a iniciativa do deputado Celso Russomano (PP/SP) em convocar os telespectadores a enviarem perguntas, por meio do 0800, aos especialistas presentes nas reuniões da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. Apontou ainda a possibilidade das sessões transformarem-se quase em programas de auditório. Não raro, os presidentes das comissões tentam agendar as audiências públicas em horários que não coincidam com os trabalhos do Plenário, com o objetivo de conseguir a transmissão ao vivo dos debates e apelar para a participação do público em casa.

A direção da TV costuma citar os diversos prêmios recebidos por suas produções como atestados da qualidade da programação. Mas mesmo internamente existem críticas ao trabalho realizado, como algumas relacionadas por Paz (2006) e aquelas já localizadas no decorrer desta pesquisa. Os comunicadores que compõem as diferentes equipes de trabalho da TV Câmara, e que são servidores públicos admitidos para essa função, apontam como uma das maiores necessidades identificar as principais demandas da sociedade e mapear, de forma segmentada, os públicos de interesse, a fim de direcionar os diferentes produtos e serviços oferecidos. Essa seria uma forma de conquistar maior legitimidade, com o conhecimento dos públicos aos quais a produção se destina.

Outro desafio seria o estabelecimento de critérios políticos e editoriais coerentes com os princípios básicos da comunicação pública. No jornalismo, especialmente, questiona-se a semelhança de formatos e critérios com aqueles adotados pela mídia comercial. Ao mesmo tempo, e contraditoriamente, questiona-se também a adoção de critérios que seriam institucionais, e não jornalísticos. Em artigo de autoria de participantes deste grupo de pesquisa, Barros e Bernardes (2007) concluem, com base no exame das citações a deputados na produção jornalística da rádio, TV e agência de notícias da Câmara dos Deputados, que os jornalistas desses veículos utilizam o critério institucional para selecionar deputados a serem citados, como proteção contra pressões políticas. Ou seja, justificam a escolha de deputados para entrevistas, por exemplo, em razão da função exercida por eles, como líderes de partidos ou relatores de projetos, entre outras. Mas, da mesma forma, também os deputados se utilizam dos mecanismos regimentais para conseguir espaço para a divulgação de suas opiniões e idéias. Se a função das mídias legislativas é servir como canal de comunicação entre representantes e representados, um critério ligado ao processo de produção de leis amplia ou reduz o caráter democrático dessas

---

[11] **Comissão promove 'show' na TV**. Denise Madueño. O Estado de São Paulo. 12/04/2007. Nacional, página A5. Disponível também em http://www.estado.com.br/editorias/2007/04/12/pol-1.93.11.20070412.11.1.xml. Acessado em 27/10/2007

mídias? Ele de fato possibilita o controle popular da atividade dos parlamentares ou é uma acomodação entre interesses desses e uma justificação da atuação dos profissionais dos veículos legislativos?

De fato, se já é consenso falar em interesses corporativos de parlamentares ou de jornalistas atuando na imprensa, parece ser necessário reconhecer a existência de um novo grupo profissional, que atua entre os dois anteriores, com interesses específicos. A história recente das assessorias de comunicação é a de seu crescimento e complexificação, mas também de sua ocupação principalmente por jornalistas, num processo que determina o perfil de atuação e que Chaparro (2002, p.47-49) descreve como único no mundo. Dados do Ministério do Trabalho mostram que, em 2005, 21.645, ou 61% dos 35.322 jornalistas registrados como empregados no Brasil não estavam em veículos de comunicação, o que provavelmente significa que trabalhavam em assessorias de imprensas, para as chamadas "fontes". Outros 35 mil jornalistas não eram registrados como empregados, trabalhando como *free-lancers*, empresas individuais ou em outros formatos, possivelmente divididos entre veículos e assessorias em proporção semelhante. Em 1995, 36% dos jornalistas brasileiros já trabalhavam para as fontes, e não para veículos de comunicação. Essa proporção cresceu continuamente desde os anos 1980, não apenas porque empresas, instituições públicos e do terceiro setor se organizaram para oferecer informações diretamente ao público, mas também como conseqüência de um mercado de trabalho restrito nos veículos de comunicação. O resultado é que as informações fornecidas pelas fontes, em formato jornalístico, são cada vez mais utilizadas pelos veículos comerciais e também diretamente pelo público, por meio de veículos como a TV Câmara e dezenas de outros canais de rádio e televisão, além de *websites* e jornais impressos.

O fenômeno da profissionalização da atuação das organizações na disputa pelo espaço público é mundial. Vários autores discutem a chamada "era das relações públicas". Mas, no Brasil, ela parece ter delineado contornos próprios, dados pela existência de uma imprensa comercial ainda fraca, com pequenas tiragens e dependente de publicidade oficial, como também pela longa tradição de o Estado manter veículos próprios de comunicação e pela configuração das assessorias de comunicação predominante ocupadas por jornalistas, que levaram a elas as práticas em que haviam sido treinados e que dominavam, ou seja, os formatos e critérios adotados pela imprensa comercial. Floresceu, assim, a chamada "mídia de fontes" (Sant'Anna, 2006), um modelo informativo em que as instituições, especialmente as públicas, oferecem o noticiário pronto, diretamente ao público, evitando que as notícias relacionadas a sua atuação passem pelos

filtros e enquadramentos dos meios convencionais de comunicação. Esse tipo de jornalismo encontra respaldo no pressuposto de que, assim, o cidadão recebe as notícias diretamente da fonte, sem interveniência dos preconceitos, dos interesses ou simplesmente do formato superficial da mídia voltada para o entretenimento. Por outro lado, é questionado como modelo de jornalismo e como prática assistencialista e paternalista do Estado, que se apropria de procedimentos e técnicas jornalísticas para formar e influenciar a opinião pública e intervir diretamente na esfera pública. Também se questiona se sequer seria jornalismo, ou se seria melhor caracterizado como uma forma de comunicação institucional. Queiroz (2007) argumenta que se trata de uma nova modalidade de jornalismo, hibridizado, que poderia ser chamado de jornalismo institucional.

TV Câmara: institucional ou pública?

É preciso reconhecer que, embora a Constituição de 1988 defina, em seu artigo 223, a complementaridade dos sistemas estatal, público e privado de radiodifusão, somente o sistema privado teve força para se organizar efetivamente, uma vez que, por sua característica comercial, obteve mais facilmente os recursos necessários para sua estruturação, de tal modo que representa a maioria esmagadora das emissoras em funcionamento no Brasil. Cabe ainda ressaltar que, dentre as emissoras de rádio e TV com perfil público e/ou estatal, poucas apresentam gestão e financiamento autônomos em relação aos governos e aos mercados. A estas emissoras surge ainda o desafio conceitual de definir critérios objetivos que estabeleçam os limites desses dois campos.

A hegemonia do campo privado e a formação de oligopólios de comunicação, como aponta o estudo "Os Donos da Mídia" (2002) [12], em que poucos grupos administram boa parte das concessões de rádio e TV, além de publicações impressas, criou, em contrapartida, um forte movimento pela democratização das comunicações. A necessidade de rever as concessões das emissoras, de forma a criar oportunidade para a presença de canais com perfis públicos e estatais para equilibrar a representação no espectro aberto, força todos os sujeitos envolvidos a traçarem estratégias de reconhecimento e consolidação. Assim, também a *TV Câmara* busca seu fortalecimento no universo das TVs não-comerciais. A emissora tem defendido que canais estatais e públicos atuem conjuntamente pela garantia do espaço no cenário digital. Em seu discurso, indica que em vários casos, tanto as públicas quanto as estatais atuam no mesmo

[12] Levantamento **"Os Donos da Mídia"**, feito em 2002 pelo Epcom – Instituto de Estudos e Pesquisa em Comunicação, aponta que seis redes privadas nacionais, por meio de 138 grupos afiliados, controlam 668 veículos. Disponível em: http://www.fndc.org.br/arquivos/donosdamidia.pdf. Acessado em: 31 de outubro de 2007.

campo, trabalhando de forma complementar, a partir do *ethos* que as diferenciam, mas buscando sempre atender o princípio do interesse público. Contudo, mesmo que reconheça essa complementaridade entre os sistemas público e estatal, a *TV Câmara* vem procurando se distanciar de seu perfil institucional, ao lançar campanhas, diversificar a programação e investir no jornalismo. Mas é inevitável localizarmos sua atuação no campo estatal.

Carregar a chancela de TV do Poder Legislativo parece um fardo. Ao assumir-se como um canal institucional, a *TV Câmara* assume também seu compromisso em representar e, por que não dizer, defender o Poder que representa. Nessa perspectiva, não caberia a ela, por exemplo, apresentar críticas ao andamento dos trabalhos legislativos ou a conduta de parlamentares. A *TV Câmara* se configuraria como fonte primária de informações, repassando notícias à sociedade e a outras mídias sobre o que se passa na Câmara dos Deputados sem, contudo, apresentar reflexões mais amplas sobre os acontecimentos. Reportagens sobre os projetos de lei são corriqueiras. Escutam-se não somente os deputados, como também a população beneficiada. E mesmo que os parlamentares contrários à lei sejam ouvidos, o "efeito de sentido" costuma ser monofônico: prevalece a incontestável informação de que a lei foi aprovada. Mais que isso. A TV Câmara não tem autonomia para conduzir reportagens investigativas.

Na tentativa de tornar-se autônoma, a *TV Câmara* iniciou campanha de reconhecimento de seu papel público. Não é possível prever se a estratégia tem chances de funcionar. Talvez o Parlamento consiga fazer prevalecer sua perspectiva pública, já que dentro da Câmara os deputados têm opiniões divergentes e disputam o poder da fala na TV. O entendimento popular percebe que será muito difícil um grupo monopolizar a fala, já que os demais farão contraponto sistematicamente – e assim, todos os interesses e todas as perspectivas teriam espaço. Bem sabemos que esse jogo de forças não é garantia de equilíbrio na apresentação de idéias, pois os grupos não estão organizados da mesma forma, nem têm o mesmo entendimento de como usar os veículos de comunicação.

A possibilidade de a população pressionar a Câmara para que transforme sua emissora de TV institucional – com infra-estrutura moderna e quadro profissional qualificado – em um canal público de qualidade, com conselho e recursos independentes, encontraria aliados dentre os próprios parlamentares. E assim talvez a concretização da mudança fosse possível. Cabe refletir se essa mudança é mesmo necessária. Precisamos de quantas emissoras públicas? O papel institucional deve ser renegado?

Aqui, retornamos à questão dos conceitos de veículos públicos e estatais, avivada ultimamente pelo debate acalorado em torno da Medida Provisória 398/2007[13], que cria a TV Brasil, fundindo a TVE do Rio de Janeiro e a Radiobrás. Todas as questões fundamentais sobre uma televisão pública estão vindo à tona, ainda que algumas vezes enviesadas pelas disputas entre governo e oposição, entre outras. Por exemplo, dezenas de emendas apresentadas ao texto original da MP tratam da forma como a TV será financiada. Várias delas pretendem impedir a venda de espaços publicitários para ampliação da receita recebida do orçamento da União, conforme previsto. Uma alternativa apresentada para o financiamento e independência do canal seria a criação de um fundo alimentado pelo orçamento federal, mas imune a interferências do governo. Outro questionamento é feito à forma de indicação e destituição dos diretores da emissora e do conselho curador, também preocupado com a autonomia da emissora que se quer pública, não estatal. Representantes de entidades da área de comunicação têm ainda criticado a redução a uma rede tradicional do modelo mais descentralizado e cooperativo que havia sido proposto no 1º Fórum Nacional de TVs Públicas.

Rumo à TV digital

A importância da medida provisória não está apenas na fusão de duas instituições federais já existentes, mas, sobretudo, no instante em que se apresenta: em plena transição de todas as emissoras, sejam estatais, públicas ou privadas, para o sistema digital. Para Hoineff (2007), o momento será crucial, pois estaremos migrando de um período em que a televisão aberta deixa de ser "hegemônica em relação às outras mídias e tem que adequar seu conteúdo às plataformas existentes", como também experimentaremos perspectivas aparentemente mais éticas na formulação do sistema público de radiodifusão.

No novo panorama que se desenha, a partir das definições de padrão tecnológico apresentadas pelo Decreto Presidencial 5.820/2006[14], a TV brasileira terá imagem com maior definição, cores mais vivas e som mais preciso. Enquanto no atual sistema analógico, cada emissora tem um canal com somente uma programação, no padrão digital cada emissora poderá exibir até oito programas simultaneamente, em definição padrão de imagem (SDTV) ou quatro programações em alta definição (HDTV). Acredita-se que em média cada emissora deverá

---

[13] Medida Provisória 398/2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/398.htm. Acessado em: 28/10/2007.

[14] Decreto 5.820/2006. Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T e estabelece diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm. Acessado em: 27/10/2007

explorar três ou quatro programações. A partir da interatividade, será possível receber informações junto com a programação (sinopses, dados complementares) e interagir com o que está sendo exibido (perguntas, sugestões, participação em enquetes ou mesmo compra de produtos). A expectativa é de que a produção de conteúdo se torne mais diversa e regional, abrindo possibilidades para projetos independentes. Contudo, a reconfiguração é mais complexa. Prazeres (2006) reconhece estão em jogo "duas formas de ver o que a TV deveria transmitir. De um lado, o modelo baseado nas emissoras comerciais defende que não haja ampliação de programações e que os canais apenas melhorem sua qualidade de imagem e som. De outro, embora não uniformemente, acadêmicos, gestores públicos e atores da sociedade civil defendem o aproveitamento da TV Digital para democratizar o concentrado cenário da mídia brasileira e o cumprimento das finalidades educativas e culturais presentes na Constituição Federal".

A Lei do Cabo foi passo fundamental para a criação das emissoras de interesse público. Contudo, pela própria finalidade que as rege, tais emissoras deveriam atingir mais do que os cinco milhões de domicílios[15] que possuem TV por assinatura. Especificamente no caso das TVs ligadas ao Legislativo Federal, o ideal seria ter a abrangência nacional, em sinal aberto, com retransmissoras locais, para que toda a população pudesse acompanhar os trabalhos parlamentares. Com a reconfiguração digital, esses canais encontrariam, enfim, espaço para alcançar a população de forma mais ampla e sistemática.

TV Câmara e a *TV Senado* já têm sinal aberto para todo o Brasil. Contudo, este sinal só é captado por antenas parabólicas, pois tais emissoras não têm concessões para retransmissores locais em todas as cidades. Somente em Brasília (DF) ambas obtiveram a possibilidade de operarem em sinal aberto UHF. O Senado[16] deu um passo adiante e, mesmo em meio à discussão sobre a implantação de um sistema digital de TV, começou a investir na instalação de emissoras UHF em outras capitais brasileiras. Salvador (canal 53 UHF), João Pessoa (canal 40 UHF), Recife (canal 55 UHF), Manaus (canal 57 UHF) e Fortaleza (canal 43 UHF) já assistem à programação da TV Senado sem a necessidade de parabólicas ou de assinatura de TV a cabo. Outros canais retransmissores já foram autorizados pelo Ministério das Comunicações e estão em fase de implantação. São eles: Rio de Janeiro (canais 49 e 64/UHF); Maceió (canal 35/UHF);

---

[15] Estimativa da Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA) é de que o total de assinantes de TV a Cabo tenha ultrapassado os 4,9 milhões, disponível em http://www.abta.org.br. Acessado em: 27/10/2007.

[16] Mais informações no site do Senado Federal: http://www.senado.gov.br/tv/sintonizar/uhf.asp. Acessado em: 27/10/2007.

Natal (canal 52/UHF); Goiânia (canal 21/UHF); Belém (canal 44/UHF); Cuiabá (canal 55/UHF); e Boa Vista (canal 13/VHF).

Conforme o Artigo 7° do Decreto Presidencial 5.820/2006, todas as emissoras existentes (geradoras e retransmissoras) receberam a consignação de um novo "canal de radiofreqüência com largura de banda de seis megahertz, a fim de permitir a transição para a tecnologia digital sem interrupção da transmissão de sinais analógicos". Na prática, significa que cada emissora terá dois canais disponíveis na área em que abrange: um para transmissão analógica e outro para transmissão digital. Como apontou Gindre (2006), a partir da observação do Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão Digital, nas regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, por exemplo, a duplicidade de canais com mesmo conteúdo praticamente satura o espectro eletromagnético – o que reduz a possibilidade de novas concessões serem autorizadas nessas áreas durante o processo de transição.

Nas cidades onde já são retransmitidas, tanto TV Câmara e TV Senado receberão o par digital que lhes possibilitará migrar para o novo sistema. Contudo, a possibilidade de atuarem nacionalmente, a partir do cenário digital, não está garantido, pois estão suspensas as novas concessões analógicas nas áreas onde há mais concentração de emissoras. E não faz sentido um plano de abrangência nacional que deixe de fora os públicos do Rio de Janeiro e de São Paulo. Assim, as duas emissoras legislativas federais, embora sigam estratégias diferentes, estão em um processo de lobby fortíssimo para justificar e viabilizar suas existências no cenário digital.

Em seu artigo 13°, o Decreto 5.820/2006 indica que a União poderá explorar quatro canais de TV, sendo um para o Executivo, outro para educação, um para cultura e um de cidadania – esse último sujeito a convênios fixados pelo Ministério da Comunicação. Às vésperas da primeira transmissão digital, ainda hoje não está definido como este canal de cidadania será compartilhado. Num primeiro momento, acreditou que as TVs Senado, Câmara, emissoras das assembléias legislativas e das câmaras de vereadores dividiriam esse canal, trabalhando cooperativamente a partir de uma multi-programação. Contudo, TVs universitárias e comunitárias também pleiteiam garantia de espaço no mesmo canal. E as indefinições persistem.

Mesmo que ainda não tenham celebrado acordos formais, TV Câmara, TV Senado e TV Justiça têm se organizado para pleitear espaço nas transmissões feitas já na cidade de São Paulo. Uma das formas encontradas para garantir espaço é a partir de parceria com emissoras que já obtiveram concessões para atuarem no Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD): Rede TV,

Fundação Padre Anchieta (TV Cultura), Rede 21, SBT, Rede Bandeirantes, Rede Record, Grupo Abril (MTV), Canal Brasileiro da Informação (CBI / MIX TV), Rede Globo de Televisão e Fundação Casper Líbero (TV Gazeta). A partir de dezembro de 2007 elas darão início às transmissões digitais na cidade de São Paulo.

Pelo perfil público, a TV Cultura é a parceira preferencial. A partir da instalação da TV Brasil, surge outra alternativa. Em entrevista coletiva concedida em 10 de outubro de 2007, o então recém nomeado diretor-geral da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), Orlando Senna, afirmou que a comunicação institucional e comunicação pública terão espaços distintos no novo canal a ser lançado pelo Governo Federal. Os atos do Poder Executivo serão produzidos e transmitidos pela NBr, que já o faz atualmente. A TV Brasil terá programação independente. Em ambos os casos, existe uma possibilidade considerável de parceria, pois por mais que as emissoras estejam se preparando para a multi-programação, é um grande desafio oferecer conteúdo diferenciado em quatro programações diferentes, 24 horas por dia.

Conversas informais da direção da TV Câmara, TV Senado e TV Justiça com a Secretaria de Comunicação Social da Presidência incluíram a possibilidade de os Três Poderes compartilharem um mesmo canal, cada qual oferecendo sua programação diferenciada, específica. Seria uma convergência natural, visto que as atuais emissoras cumprem importantes papeis institucionais[17]. Há de se considerar que a transição para o cenário digital implica em grandes investimentos na compra de equipamentos que possibilitem a transmissão no novo padrão e também produzam conteúdo dentro das novas especificações. A parceria entre os Poderes reduziria custos. Contudo, as TVs Legislativas mantêm-se firmes na esperança de terem canais independentes, que mesmo atuando em conjunto com a Rede Pública de Televisão em alguns momentos, possam também transmitir várias programações simultâneas. E diante dessa irredutibilidade, não se tem certeza ainda de como se dará o processo de migração para o padrão digital.

A cobertura e divulgação dos trabalhos do Poder Legislativo exigem um acompanhamento intenso. Na Câmara dos Deputados, terças, quartas e quintas-feiras são dias de

[17] Não seria a primeira vez que se fala de atuação conjunta das TVs institucionais. Em 2005 o presidente Lula publicou Decreto 5.37,1 que criou a figura da RTVI, ou Serviço de Retransmissão de Televisão Institucional, que garantiria o acesso público à programação produzida pelas emissoras de TV da União. Num primeiro momento, essas retransmissoras estariam ligadas às prefeituras, abrindo espaço para a programação institucional local. Contudo, a RTVI não resistiu à pressão das emissoras comerciais. Menos de dois meses depois, um novo Decreto Presidencial (5.413/2005) suprimiu a participação local na produção. A iniciativa perdeu força, já que o investimento para a montagem das retransmissoras partiria das prefeituras, agora alijadas do processo.

intenso trabalho, pois várias das vinte comissões permanentes de trabalho funcionam simultaneamente, em audiências públicas e reuniões ordinárias. Comissões Especiais e Comissões Parlamentares de Inquérito escutam depoimentos. Ao mesmo tempo, bancadas de partidos e frentes parlamentares decidem estratégias de atuação. E também o plenário da Casa desdobra-se em votações. Com a possibilidade da multi-programação, a TV Câmara poderia disponibilizar, ao mesmo tempo, pelo menos três desses eventos, além de manter no ar seu canal de notícias e prestar conta dos acontecimentos que não são transmitidos ao vivo. Nos períodos mais tranqüilos, atuaria em rede com os outros canais institucionais ou públicos. Teria ainda a possibilidade de atuar conjuntamente com as TVs Legislativas estaduais e municipais. Com a interatividade, a TV Câmara possibilitaria que os telespectadores realmente participassem das audiências, oferecendo subsídios para as discussões ou mesmo obtendo esclarecimentos – similar ao que acontece nos *chats* da internet, já promovidos pela Agência Câmara (www.camara.gov.br/agenciacamara). Uma nova estrutura precisaria ser criada para dar conta desse novo fluxo de informações, pois imagina-se que, com a transmissão em sinal aberto para todo o Brasil, as demandas da população apareceriam em grande quantidade. Diante dessas possibilidades, a TV Câmara apresenta uma forte vocação para a multi-programação e a interatividade. E é esse discurso que seus representantes vêm apresentando nos fóruns sobre TV Digital e TV Pública.

Por mais que o padrão digital já tenha sido definido, o início das transmissões com sinal digital ainda é uma incógnita para várias emissoras e, principalmente, para os telespectadores. Uma campanha de comunicação foi lançada em outubro, para divulgar o início das transmissões, já em dezembro de 2007, na capital paulista. O cronograma do Ministério das Comunicações prevê que, a partir de janeiro de 2008, a digitalização deve ser estendida para Brasília, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Aos poucos o sinal digital será expandido para outras capitais e, num prazo maior, para as regiões mais remotas. A implementação deverá estar completa até 2016. Até lá, todas as emissoras são obrigadas a transmitir também o sinal analógico. Concluída a transição, os canais analógicos serão devolvidos ao Governo Federal e, somente a partir daí, novas concessões de TV poderão ser viabilizadas.

Nem o governo, nem os fabricantes, nem as emissoras de TV conseguiram esclarecer as dúvidas do público sobre o acesso ao novo padrão. Não se sabe se o valor do conversor será acessível, se será adaptável a todos os televisores, como se dará a interatividade. Diante dessas incertezas, a implantação do sistema em muito poderá se assemelhar à chegada da própria TV

analógica ao Brasil. Conta-se que Assis Chateaubriand, então dono da TV Tupi, importou televisores dos Estados Unidos e os distribuiu em lugares estratégicos de São Paulo – pois, do contrário, poucas pessoas poderiam assistir à programação planejada para a estréia da TV. Para migrar para o sistema digital, os consumidores precisarão adaptar seus aparelhos de TV, adquirindo caixas conversoras, chamadas de *set top box*.

Comentários finais e perspectivas de continuidade da análise

O que pretendemos neste texto foi acrescentar alguns elementos para a compreensão do papel das televisões legislativas no Brasil. A pergunta essencial nos parece ser se elas de fato produzem resultados que contribuem para democratizar o funcionamento do parlamento. Ela nos parece oportuna no momento em que os primeiros canais completam uma década de funcionamento e o setor disputa espaço no sistema digital.

As conclusões são provisórias. Na verdade, mais se aproximam de perguntas reformuladas. Destacaremos duas questões. A primeira se refere à consolidação de um novo grupo profissional, de jornalistas servidores públicos, cuja formação e experiência colaboram para conferir aos sistemas de comunicação desenvolvidos nos três poderes durante os últimos anos características de "mídias das fontes", ou seja, veículos produzidos pelo Estado para falar diretamente ao público, sem a mediação das empresas jornalísticas, considerada preconceituosa e superficial. Qual o efeito do crescimento dessas "mídias das fontes"? Elas descrevem sua atividade como de comunicação pública, o que nos leva à segunda questão, relativa ao conceito de público e suas repercussões na área de comunicação. No estágio atual, as televisões legislativas não contam com autonomia orçamentária ou independência de gestão que pudesse caracterizá-las como públicas. É possível afirmar que a autodenominação desses veículos como públicos funciona como tentativa de legitimação e, até certo ponto, programa de trabalho ou plataforma do que se pretende alcançar.

A hipótese inicial, que será objeto de análise de outro *paper*, em continuidade à reflexão aqui iniciada, é de que a institucionalização dos sistemas de informação mantidos pelo Estado no Brasil, historicamente, foi pautada por decisões implementadas em nome do público, mas sem a participação efetiva de nenhum segmento social. Essa característica patrimonialista leva ao agendamento auto-referente, ou seja, centrado exclusivamente nos temas de interesse da própria instituição (que nem sempre coincide com o interesse do cidadão). Assim, o fluxo informativo autocentrado na imagem da instituição constitui uma esfera pública idiossincrática, por ser fechada em si mesma, impermeável às visões e críticas externas. Todos esses são desafios a

serem enfrentados pela *TV Câmara* e pelos demais canais legislativos, que se autodesignam públicos.

Este estudo é parte de uma pesquisa mais ampla sobre a efetividade do sistema de comunicação implementado pela Câmara dos Deputados como instrumento de democratização do Parlamento. No projeto, procuramos examinar concretamente, na produção dos veículos que compõem esse sistema, a forma como esses objetivos se realizam. Os resultados, por ora, mostram um site informativo e uma escolha de deputados entrevistados fundada, na maior parte das vezes, em critérios relacionados à atividade parlamentar. Seria preciso buscar mais elementos para responder a questão de fundo sobre o sentido da existência desses veículos.

A TV Câmara, com a migração para a plataforma digital, poderá ampliar seu alcance social e, assim, contribuir para a concretização do ideal de tornar a informação política no Legislativo um dos principais elementos para aperfeiçoar a representação política, fortalecer a democracia e as práticas de cidadania. É relevante apontar também a possibilidade de atuação conjunta das TVs públicas e/ou estatais no cenário digital. A formação de uma rede otimizaria os custos de readequação das emissoras e também permitiria a produção de conteúdos complementares. Em vez de termos uma multi-programação sub-utilizada, e custos elevados para a manutenção de canais com propostas e missões similares, teríamos a conjunção de forças em favor do interesse público.

Entretanto, apesar desse cenário otimista, é necessário analisar mais detalhadamente se a política editorial das emissoras, e da TV Câmara em particular, é de fato orientada pelos conceitos de comunicação pública, como a própria emissora argumenta. Além disso, caberia examinar a amplitude da oferta de oportunidades de participação do público nos debates e decisões, de acordo com o princípio da interatividade, um dos pilares da comunicação pública.

Referências

ALDÉ, Alessandra. *A construção da política*: democracia, cidadania e meios de comunicação de massa. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro, Graal, 1992.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

BASTOS, Elide Rugai. Gilberto Freyre e o mito da cultura brasileira. *Humanidades*. Brasília:UnB, n.15, p.26-30.

BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum. *A mídia legislativa como estratégia de conexão eleitoral dos parlamentares brasileiros*: o caso da Câmara dos Deputados.

Trabalho apresentado no Seminário Temático “Democracia, comunicação política e eleições” no 31° Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu/MG, 2007.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*. Para uma teoria geral da política. 12ªed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005. Tradução de Marco Aurélio Nogueira.

BOURDIEU, P. O campo científico. In: ORTIZ, Renato (Org.). *Pierre Bourdieu: Sociologia*. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Ática, 1983, p.122-155.

_____. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

BRANDÃO, Elisabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. *Comunicação pública*: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007, p.1-33.

CAIAFA, Janice. Mídia e poderes. *Comunicação & Política*. São Paulo, v.1, n.1, p.73-88, 1994.

CHAPARRO, Manuel Carlos. Cem anos de assessorial de imprensa. In: Duarte, Jorge (org). *Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia*. Teoria e técnica. São Paulo: Atlas, 2002. P. 33-51.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia*. O discurso competente e outras falas: São Paulo, Moderna, 1983.

FREITAS, Luiz Carlos Santanna de. *A midiatização do parlamento: a TV Senado e as transformações na atividade parlamentar no Senado brasileiro*. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação Social, 2004. (Dissertação, Mestrado em Comunicação Social.)

FREYRE, Gilberto. *Interpretação do Brasil: aspectos da formação social brasileira como processo de almalgamento de raças e culturas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1947.

_____. *Sobrados e Mucambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano*. 1º tomo. Rio de Janeiro: José Olympio, 1951a.

_____. *Casa-Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal*. 2º tomo. 13ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1966.

_____. *Sociologia: introdução ao estudo dos seus princípios*. 1º tomo. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

_____. *A casa brasileira*. Rio de janeiro: Grifo Edições, 1971.

_____. *Novo mundo nos trópicos*. São Paulo: Nacional, 1971.

_____. *Ordem e Progresso: processo de desintegração das sociedades patriarcal e semipatriarcal no Brasil sob o regime de trabalho livre*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.

GINDRE, Gustavo. *TV Digital: irregularidades.* Publicado em 14 de julho de 2006. Disponível em http://www.indecs.org.br. Acessado em 23 de outubro de 2007.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro: tempo Brasileiro, 1984.

_____. *Teoría de la acción comunicativa*: *racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus, v. 1,1987.

HOINEFF, Nelson. *O mundo é móvel, portátil e conectado*. Observatório da Imprensa. Disponível em http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=456TVQ005. Publicado em 23 de outubro de 2007. Acessado em 27 de outubro de 2007.

JARDIM, Márcia de Almeida. O mapa da mídia eletrônica legislativa na América Latina. *III Congresso Latino-Americano de Ciência Política*. Campinas: Universidade de Campinas, 2006.

KEANE, John. Transformações estruturais da esfera pública. *Comunicação & Política.* Rio de Janeiro, v.3, n.2, maio-ago., p.6-28, 1995.

LIMA, Venício. *Mídia*: teoria e política. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

MIGUEL, Luis F. Os meios de comunicação e a prática política. *Lua Nova* – Revista de Cultura e Política. N.55-56, 2002. P.155-184.

MOISÉS, J. A. *Os brasileiros e a democracia*. São Paulo: Ática, 1995.

NOVAES, Fernanda Andrade. *TV Câmara: instrumento de diálogo com o cidadão*. Brasília: Iesb, 2007 (Monografia, Especialização em Assessoria em Comunicação Pública).

NOVELLI, Ana Lúcia. Esfera interna às organizações: um desafio para as relações públicas. In: BARROS, A; DUARTE, J; MARTINEZ, R. *Comunicação: discursos, práticas e tendências*. São Paulo: Rideel, 2001, p.199-210.

PAZ, Aline Dias. Rotinas produtivas e aproveitamento de notícias: uma análise da imprensa escrita da Câmara. 2006. (Monografia, Bacharelado em Jornalismo). Faculdade de Comunicação, Departamento de Jornalismo, Universidade de Brasília (UnB).

PRAZERES, Michelle. *TV Digital: atropelos e mitos de um processo que não terminou.* ComCiência – Revista Eletrônica de Jornalismo Científico. N. 81 - 10/10/2006. Disponível em http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=18&id=184. Acessado em 23/10/2007.

QUEIROZ, Dulce. *Jornalismo institucional nas TVs legislativas. Os casos do Brasil e do México.* Brasília: Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, 2007. (Dissertação, Mestrado em Comunicação.)

RENAULT, Letícia. *Comunicação e política nos canais de comunicação do Poder Legislativo no Brasil*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2004.

RUBIM, Antônio C. Mídia e política: transmissão de poder. In: *Mídia, eleições e democracia*. MATOS, Heloiza (org.). São Paulo: Página Aberta, 1994.

SANT'ANNA, Francisco. Quem faz a notícia no parlamento brasileiro? Análise comparativa das rotinas dos newsmakers do Senado Federal. Libero. *Revista do Programa de Pós-Graduação da Faculdade Cásper Líbero*. São Paulo. Ano IX. N 18. Dez. 2006 P.105-118. Disponível em: http://www.facasper.com.br/pos/libero/libero%2016/Libero%20-%2018/11franciscosantanna.pdf. Acesso em: 31 de outubro de 2007.

SCORSIM, Ericsom Meister. O controle dos serviços públicos de radiodifusão (Rádio e Televisão) no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba, v. 34, 2000, p.161-175.

SARTORI, Giovanni. *Homo videns*. Televisão e pós-pensamento. Bauru/SP: Edusc, 2001.

THOMPSON, J.B. *Ideologia e cultura moderna*: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 1995.