

II Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política

Grupo de Trabalho: “Imagem Pública Política”

Título: “Antenas do Legislativo: os canais de televisão legislativos de Sarney a Severino”

Autora: Márcia Jardim¹

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar a televisão legislativa a partir do processo de implantação e expansão dos canais legislativos no Brasil, à luz do conceito de *accountability*. O texto busca responder às questões, a quem interessa a televisão legislativa? Quem são os “donos” da TV legislativa? Existem mecanismos de controle social da gestão destes canais de televisão ligados diretamente ao Poder Legislativo? E, finalmente, e mais importante considerando o propósito desta investigação, a televisão legislativa estimula um comportamento mais “responsivo” dos representantes? Na primeira parte, faço uma breve discussão sobre o conceito de *accountability* horizontal e vertical e o conceito de *accountability* social. Na segunda, descrevo a história dos canais legislativos brasileiros e apresento dados de pesquisa com profissionais de canais legislativos e com parlamentares. A idéia central deste trabalho é que a televisão legislativa apresenta potencialidades e limites para estimular mecanismos de *accountability*.

PALAVRAS-CHAVE: televisão legislativa, *accountability*, mídia

¹ Aluna do Programa de Doutorado em Ciências Sociais do IFCH, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Unicamp, Universidade de Campinas, SP, e-mail: marciaj@unicamp.br.

A questão da representatividade é central no debate sobre a democracia contemporânea, ou melhor, a discussão sobre os limites dos mecanismos de representatividade e os seus efeitos sobre este que passou a ser o regime político preferencial entre os estados modernos. Pode até parecer, mas esta não é uma questão simples e, para complicar, o consenso observado na escolha da problemática da representatividade como significativa para a análise da qualidade da democracia, já não está presente nas propostas apresentadas para solucionar o déficit de legitimidade do sistema quando consideramos o princípio democrático da soberania popular (Arato, 2002; Lattman-Weltman, 2001; Manin, Przeworski & Stokes, 2006; Miguel, 2005; Moisés, 2006).

A lógica do mecanismo de representatividade tem como base a autorização, por um período de tempo determinado, o mandato, que o cidadão concede, por intermédio da sua participação no processo eleitoral, ao governante, para se fazer representar na esfera de deliberação que é o Poder Legislativo. Estabelece-se, assim, uma relação entre representantes e representados, ou seja, entre cidadãos e governantes cuja configuração vai depender do impacto dos efeitos das diversas combinações possíveis entre as condições e os arranjos institucionais nas sociedades democráticas.

A noção de *accountability* busca justamente analisar essa complexa relação que se estabelece entre representantes e representados e procura “saber até que ponto e de que modo os primeiros prestam contas do que fazem por delegação soberana dos segundos” (Lattman-Weltman, 2001:2). Inúmeras são as variáveis envolvidas na operação dos mecanismos de *accountability*, mas é possível identificar algumas mais diretamente relacionadas com a mídia, especificamente com a televisão legislativa, objetivo deste trabalho.

No entanto, antes de detalhar alguns dos aspectos da TV legislativa brasileira e os seus efeitos sobre a relação entre representantes e representados, farei uma breve apresentação do conceito de *accountability*. O processo de *accountability* vem sendo tratado na literatura a partir de uma dimensão horizontal, entendida como o controle que os poderes estabelecidos exercem entre si, em um sistema de pesos e contrapesos, e uma dimensão vertical que diz respeito ao processo eleitoral, definindo um momento de relação direta entre representantes e representados (Miguel, 2005). É importante ressaltar que esta divisão é apenas analítica porque as duas dimensões interagem constantemente.

Os mecanismos de *accountability* tratam, principalmente, do controle sobre o exercício do poder político nos espaços das diferentes instituições presentes nas sociedades democráticas contemporâneas. Neste sentido, podemos pensar em termos de fronteiras no desempenho dos papéis dos atores sociais, bem como no respeito a regras, orientações, valores e atitudes. Esta visão de *accountability* é bem mais ampla do que a tradução, que já se tornou corriqueira, de “prestação de contas”.

Como já mencionado, um dos princípios da *accountability* horizontal é a separação dos poderes e o sistema de “checks and balances” que uns exercem sobre os outros. Isto significa que ela está localizada no plano das instituições e das agências estatais com prerrogativa para aplicar punições contra outros agentes do estado que incorram em faltas ou crimes. A dimensão horizontal da *accountability* pode ser definida como sendo o “reino da lei” e está diretamente associada à aplicação de punições de caráter formal aos representantes que incorram em ações consideradas ilegais, como os atos de corrupção e improbidade administrativa.

No entanto, segundo O'Donnell (1998), para um funcionamento eficiente destes procedimentos de punição, considerando os desafios de representatividade e legitimidade nas democracias contemporâneas, faz-se necessário a formação de um trabalho em rede dessas instituições e agências, já que a ação isolada de cada uma delas não teria a mesma eficácia:

“An important but seldom noticed point is that these agencies can only rarely be effective in isolation. Their proceedings can move public opinion, but normally their ultimate effectiveness depends on decisions by courts (or eventually by legislatures willing to consider impeachment), especially in major cases. Effective horizontal accountability is not the product of isolated agencies, but of networks of agencies (up to and including high courts) committed to upholding the rule of law” (O'Donnell, 1998:119).

A dimensão vertical da *accountability*, aquela relacionada ao processo eleitoral, é a que mais diretamente interessa ao objetivo deste trabalho que busca contribuir para a discussão de um instrumental teórico-metodológico para a análise da televisão legislativa entendida, aqui, como um veículo de comunicação entre representantes e representados. A eleição é o momento em que o cidadão tem a oportunidade de exercer o seu direito de escolha, basicamente, entre reconduzir um representante ou votar em um novo candidato. Na base deste processo de escolha, está uma avaliação prospectiva, ou seja, de ações passadas, que o representado faz ao contrapor as propostas de campanha e o comportamento dos representados e decidindo entre recompensá-lo com a reeleição, ou puni-lo ao votar em outro candidato (Arato, 2002).

Também no caso da *accountability* vertical, podemos pensar no modelo de fronteiras, na medida em que o poder de controle que os cidadãos experimentam nas eleições é limitado pela regra da periodicidade que estabelece que elas ocorram apenas de tempos em tempos. No entanto, não é tão somente a questão da periodicidade eleitoral, um limite normativo das democracias representativas contemporâneas, a responsável pela crise de legitimidade que atravessam os estados modernos. Isto significa dizer que são vários os fatores que concorrem para a fragilidade dos mecanismos de *accountability*, tanto na sua dimensão horizontal quanto na vertical, fragilidade esta que se traduz na distância observada na relação entre representantes e representados.

Um dos aspectos da relação de representação resultante do processo eleitoral destacado por Manin, Przeworski & Stokes (2006) é o fato de não haver nenhum tipo de instrumento legal que exija dos representantes o cumprimento de suas promessas. Esta desvinculação possível entre as decisões que os governantes tomam e as posições que foram assumidas na campanha, pode contribuir para enfraquecer o potencial de controle dos governados sobre os primeiros, na medida em que os eleitores podem ver diminuído o seu interesse² em monitorar o comportamento dos governantes. A atitude de monitoramento dos representantes, essencial para o bom funcionamento da *accountability* vertical, está associada não só ao interesse pela política, mas também à “provisão de informação adequada e plural (não apenas sobre a atuação dos governantes, mas sobre o mundo social de modo geral)” (Miguel, 2005:29).

Como se viu, em qualquer das duas dimensões da *accountability* consideradas, a questão da sanção é central a estes mecanismos de controle social sobre os governantes. No entanto, as punições passíveis de serem aplicadas variam profundamente em sua natureza, de acordo com a dimensão da *accountability* considerada. Não se trata, aqui, de diferenciá-las pelo seu grau de importância, até porque ambas as dimensões são constituintes das democracias representativas e desempenham papéis complementares, mas de pensar os limites dos mecanismos de representação política e as suas transformações mais recentes.

Assim, ganha importância a discussão sobre a eficiência destes mecanismos que pode ser traduzida, em última instância, como a eficiência do próprio regime democrático representativo e de suas instituições. Atualmente, neste debate, não há

² A falta de interesse pela política do chamado “cidadão comum” vem sendo debatida na literatura desde os clássicos estudos de Lippmann.

como não considerar o impacto das ações dos movimentos sociais e da mídia sobre a relação entre representantes e representados. Porém, ao contrário do consenso formado em torno da necessidade de relacionar estes novos aspectos à problemática da representação, não dispomos, ainda, de um modelo que os incorpore de forma satisfatória, apesar dos avanços significativos trazidos pelas contribuições de diferentes autores preocupados com o tema, entre eles O'Donnell (1998), Arato (2002), Peruzzotti e Smulovitz (2001), Lattman-Weltman (2001), Miguel (2005) e Manin, Przeworski & Stokes (2006). Independentemente da abordagem adotada, estes estudos apresentam, em comum, a preocupação de interpretar os efeitos dos movimentos sociais e da mídia sobre o sistema de representação em sua complexidade, evitando, assim, argumentos de apelo fácil que os consideram simplesmente como positivos ou negativos para a qualidade da democracia.

As divergências também contribuem para avançar o conhecimento. Assim, o esforço deste trabalho é analisar a televisão legislativa a partir do pressuposto de que ela apresenta potencial e limites para estimular mecanismos de *accountability* vertical. Pode-se afirmar ser este um esforço inclusivo, no sentido em que ele busca incorporar esta mídia eletrônica legislativa nos estudos sobre a relação entre representantes e representados e, enquanto tal, encerra desafios teóricos e metodológicos que apenas o debate poderá encaminhar.

Novas formas de controle social – os movimentos sociais e a mídia

As formas alternativas e, sobretudo, novas de controle social que podem contribuir para diminuir o déficit de legitimidade das democracias representativas contemporâneas, ou seja, para diminuir a distância entre representados e representantes, são claramente identificadas por Peruzzotti e Smulovitz como sendo os movimentos sociais e a mídia, os quais são designados pelos autores como mecanismos de *accountability* social:

“al concentrarse em los mecanismos tradicionales de accountability – elecciones, separación de poderes y existencia de un sistema de pesos y contrapesos entre las distintas ramas del gobierno, esos análisis ignoran el crecimiento de formas alternativas de control político basadas en las acciones de los ciudadanos y de los medios” (2001:24).

Segundo Peruzzotti e Smulovitz (2001), os movimentos sociais e a mídia podem atuar interferindo tanto na dimensão horizontal, quanto na dimensão vertical da *accountability*. A escolha do termo interferência para descrever a ação destes atores

sociais e da mídia não é aleatória, pelo contrário, busca traduzir a forma como, segundo os autores acima, eles estimulam mecanismos de controle social sobre os governantes, os quais podem materializar-se tanto por vias institucionais, como por vias não institucionais. A interferência institucional pode ser verificada quando são acionados recursos de ações legais.

Cabe ressaltar que no caso da *accountability* social, apesar dos movimentos sociais e da mídia apresentarem dinâmicas distintas de interferência, produzem uma mesma natureza de sanção, a sanção simbólica, significativamente diferente da sanção imposta pelas dimensões horizontal e vertical da *accountability*. Porém, Peruzzotti e Smulovitz argumentam que este fato não deve ser usado para diminuir a importância do impacto destes mecanismos porque, considerados na sua dinâmica, acionam os mecanismos tradicionais de controle com conseqüências materiais, ao “imponer costos reputacionales que pueden tener consecuencias políticas que se manifiestan institucionalmente” (2001:35).³

Apesar do papel central que as eleições ocupam nas democracias representativas, autores como Manin, Przeworski & Stokes (2006), Miguel (2005), Arato (2002) e O'Donnell (1998), entre outros, chamam a atenção para fatores que indicam a insuficiência das eleições para a *accountability*, entre eles, o fato destas ocorrerem apenas em intervalos relativamente longos de tempo. Contrariamente à rígida periodicidade eleitoral, os mecanismos de *accountability* social, segundo Peruzzotti e Smulovitz, apresentam a vantagem da possibilidade de serem acionados de acordo com a demanda e “podem ser dirigidos para o controle de temas, políticas ou funcionários particulares” (2001:33).⁴

Neste sentido, a efetividade da sanção simbólica pode ser verificada empiricamente com base no acompanhamento da ação dos movimentos sociais e da mídia. Apesar da noção de *accountability* social de Peruzzotti e Smulovitz incluir tanto os movimentos sociais quanto a mídia e de os dois estabelecerem entre si estratégias de atuação, são as conseqüências das ações desta última – a mídia – que interessam ao objetivo deste trabalho e, assim, serão nelas que irei concentrar-me.

³ Luis Felipe Miguel reconhece a importância do papel dos movimentos sociais e da mídia nas democracias representativas contemporâneas, mas não concorda com Peruzzotti e Smulovitz em dar a elas “o *status* de uma terceira dimensão da *accountability*” (2005:27) pela natureza apenas simbólica das sanções que podem aplicar.

⁴ Tradução da autora.

Não me parece necessário, aqui, discorrer sobre a centralidade da mídia na cena política das democracias representativas contemporâneas, tema já bastante tratado na literatura. Por outro lado, parece ainda haver espaço para o debate sobre as complexas relações que se estabelecem entre mídia e política, mais especificamente em relação aos aspectos da visibilidade proporcionada pela mídia e desta enquanto fonte de informação, aspectos presentes também nas TV's legislativas. Esta característica da mídia de dar publicidade, ou não, aos acontecimentos políticos é o que lhe confere um “empoderamento” perante os representantes e as instituições.

No entanto, como ressalta Miguel (2002), a importância que a visibilidade proporcionada pela mídia, ao veicular acontecimentos, idéias e projetos, desempenha no sistema de representação política contemporânea não deve encobrir o fato de que esta publicização não se dá de forma isenta e plural comprometendo, inclusive, o exercício da democracia.

Assim, é importante ficar claro que, em momento algum, trata-se de ver na ação da mídia a solução para a problemática da distância entre representantes e representados⁵, mas de buscar compreender como se estabelecem as relações entre mídia, representantes e representados e os efeitos destas relações sobre as práticas democráticas. Nesta direção, a idéia de que a mídia funciona como mecanismo de *accountability* (social)⁶, com recursos para aplicar sanções simbólicas aos representantes na medida em que veicula informações sobre o seu comportamento ou denúncias de corrupção, pode contribuir para a compreensão do seu papel nas democracias representativas contemporâneas.

Atualmente, democracia e mídia são áreas intimamente relacionadas e a imagem dos representantes que a mídia pode contribuir para construir ou destruir é central na relação entre governantes e governados, considerando o processo de avaliação retrospectiva que os últimos fazem dos primeiros nos processos eleitorais (*accountability* vertical).

⁵ Peruzzotti e Smurovitz (2001) também chamaram a atenção para este aspecto e procuram distinguir, em sua análise, a existência do fenômeno empírico das ações dos movimentos sociais e da mídia, de sua orientação ideológica.

⁶ Não faz parte dos objetivos deste trabalho empreender uma discussão teórica sobre o conceito de *accountability* e a contribuição para o debate de Peruzzotti e Smuvoritz ao desenvolverem a noção de *accountability* social. No entanto, é com base na apropriação destes conceitos que busco analisar os limites e potencialidades da TV legislativa brasileira. Assim, não se trata de saber se é justificado ou não os movimentos sociais e a mídia serem considerados como mais uma dimensão da *accountability*, mas de incorporá-los à análise considerando importância que representam, hoje, para a qualidade da democracia.

Neste sentido, a possibilidade da aplicação da sanção simbólica pela mídia deve ser analisada dentro do ambiente informacional, espaço onde circulam versões e posições sobre os acontecimentos políticos. Esta análise deve ser independente das eventuais conseqüências legais ou institucionais que as informações e denúncias veiculadas possam vir a ter porque, de alguma forma, elas produzirão efeitos sobre a imagem dos representantes, causando prejuízo para o seu capital político.

Do ponto de vista do interesse dos representados no exercício da cidadania, ou seja, enquanto consumidores e produtores de informação, quanto mais diversificado, amplo e plural for o ambiente informacional, tanto melhor, até porque, como sugere Lattman-Weltman, outras variáveis precisam ser levadas em consideração neste processo. Algumas destas variáveis são mais diretamente ligadas ao sistema midiático, enquanto outras estão associadas à participação dos representantes enquanto consumidores de informação; porém, ambas vão interferir na relação que se estabelecerá entre representantes e representados na medida em que dizem respeito

às condições para o exercício do poder de sanção dos “principais” frente aos “agentes”. Como a distinção sugere, a atenção aqui terá de se concentrar nas variáveis que estruturam e condicionam o consumo midiático: difusão das mídias e seus veículos, graus de poder aquisitivo dos consumidores (efetivos e potenciais), distribuição social de capitais culturais e competências cognitivas entre os consumidores, etc. (2001:8).

Se, por um lado, a mídia pode contribuir, e efetivamente ela contribui, para a construção de um ambiente informacional diversificado, por outro lado, ela também tem praticado o chamado “denuncismo”, a partir do momento que faz uma cobertura dos assuntos políticos focada, predominantemente, no comportamento dos representantes, ou melhor, nos eventuais desvios de comportamento. Este papel que a mídia busca desempenhar de representar os “olhos e ouvidos” do cidadão é imprescindível nas democracias representativas contemporâneas, tendo em vista ser impossível para os representados fazerem o monitoramento dos seus representantes em todas as frentes de múltiplas representações. Todavia, quando a mídia restringe-se apenas a este papel que, na prática, pode ser identificado com as denúncias de corrupção, seu potencial para estimular mecanismos de *accountability* fica limitado exclusivamente a este tipo de controle (Miguel, 2005).

Em democracias representativas contemporâneas, o que seria de se esperar, então, da mídia em relação aos mecanismos de *accountability*? Sem dúvida, como já foi mencionado, devemos esperar que a mídia forneça informações sobre o comportamento dos representantes, mas, mais do que isso, para a efetivação dos mecanismos de

accountability, é necessário que a mídia forneça determinado tipo de informação, quais sejam, informações relativas à atuação política dos representantes. Segundo Arnold (1993), as informações sobre a atuação dos representantes consideradas úteis para os cidadãos podem ser classificadas em quatro tipos, o posicionamento sobre os temas e as políticas públicas, a contribuição do representante para o andamento do processo legislativo, opiniões e avaliações expressas na forma de reportagens e editoriais e, por fim, o discurso dos candidatos.

O cenário midiático configura-se como um espaço onde as relações entre governantes e governados acontecem não apenas em períodos eleitorais, mas onde produção e consumo de informações por representantes e representados ocorrem constantemente; onde os dois atores são, ao mesmo tempo, protagonistas e espectadores. Com base nesta dinâmica singular, é possível destacar um último e valioso aspecto da relação entre representantes e representados que é o da “responsividade”.

Segundo Miguel (2005), “a responsividade refere-se à sensibilidade dos representantes à vontade dos representados; ou, dito de outra forma, à disposição dos governos de adotarem as políticas preferidas por seus governados” (p.28). Trata-se, no caso deste trabalho, de investigar se os representantes passaram a apresentar um comportamento mais “responsivo”, ou seja, “accountable”, após o início das atividades da TV legislativa, independentemente das suas motivações políticas para tanto, dada a importância da responsividade para o sistema representativo.

Antenas do Legislativo: os canais de televisão pertencentes ao Poder Legislativo

A televisão legislativa, apesar de estar presente em mais de uma centena de países⁷, ainda representa um cenário relativamente recente em todo o mundo e que esteve, na sua origem, vinculado ao desenvolvimento da tecnologia de cabodifusão. Ao mesmo tempo em que pode ser identificada como uma novidade, também é um fenômeno em expansão acelerada impulsionada, basicamente, por dois fatores principais. O primeiro diz respeito às inovações tecnológicas que possibilitaram a ampliação do alcance destes canais legislativos, anteriormente restritos aos assinantes de televisão paga, mas que agora muitos já podem ver a programação da TV legislativa veiculada através das ondas de VHF, UHF, parabólicas, satélites e das infovias da rede mundial de computadores (web TV).

⁷ Para relação detalhada dos países, ver Monteiro (2004) e acessar os sites da C-SPAN e do Museum of Broadcast Communications.

O segundo aspecto da expansão da TV legislativa está relacionado ao interesse que, cada vez mais, os representantes passaram a ter em dar visibilidade às suas ações políticas utilizando-se para isto, entre outros, deste meio de comunicação. Da resistência inicial e da falta de prestígio, a mídia eletrônica legislativa passou a ser considerada pelos parlamentares como um importante veículo de comunicação com os eleitores. Este interesse dos representantes pela televisão legislativa pode ser verificado empiricamente com base no significativo aumento do número de canais pertencentes às Assembléias Legislativas e às Câmaras Municipais ocorrido nos últimos três anos, todos eles criados a partir da iniciativa e da articulação única e exclusiva de parlamentares.

A televisão legislativa no Brasil entrou no ar em 1996 com a criação da TV da Assembléia Legislativa de Minas Gerais seguida, no mesmo ano, pela TV do Senado Federal. Cabe ressaltar que nos dois casos, como de resto em nenhuma outra TV legislativa pertencente às Assembléias Legislativas ou às Câmaras Municipais do estado de São Paulo⁸, a criação da TV foi resultado de demanda da sociedade civil organizada, mas da iniciativa de parlamentares.

Segundo Renault (2004), “O legislativo brasileiro fez uma opção estratégica no sentido de buscar um lugar próprio na esfera pública de visibilidade” (p.5) porque, entre outros fatores, ter acesso a uma mídia gratuita ia de encontro aos seus interesses políticos. No entanto, este interesse da classe política não deve ser interpretado de forma simplista, porque ele não está ligado exclusivamente à vontade de ter mais espaço na “telinha”, mas a uma novidade; ele está ligado à percepção dos políticos de que os eleitores, após o período de consolidação democrática, começam a apresentar mudanças no seu comportamento em relação aos políticos e aos assuntos do mundo da política⁹. A percepção de que a visibilidade proporcionada pela TV legislativa agradaria ao eleitor não tardou para chegar ao Senado, talvez, coincidência ou não, porque o seu presidente à época era um homem público dono, em seu estado de origem, de um verdadeiro império midiático, José Sarney.

Quando analisamos a trajetória da TV legislativa brasileira nestes seus dez anos de existência, é possível identificar transformações importantes que contribuem para a

⁸ Conforme entrevistas realizadas com profissionais e parlamentares de todas estas televisões para a pesquisa de doutorado da autora, em andamento, “Antenas do Legislativo”.

⁹ Existe vasta literatura que trata do interesse, ou melhor, da falta de interesse por política e na falta de confiança nas instituições democráticas. De qualquer forma, esta falta de interesse não invalida o argumento, reforçado pela pesquisa de opinião pública realizada em Minas Gerais, pelo Instituto Vox Populi, em 1993, cujo relatório conclusivo serviu de base e de justificativa para a criação da TV. (RENAULT, 2004).

construção de um modelo de televisão cada vez mais voltado para os interesses dos representantes. Assim, o fato de a sua criação estar associada exclusivamente à iniciativa e aos interesses políticos dos parlamentares não se mostrou suficiente para lhe tirar o potencial de estimular mecanismos de *accountability*.

Por outro lado, a ausência de debate público¹⁰ sobre o tema e de uma regulamentação específica possibilita usos indevidos que incluem problemas que vão do tipo de programas exibidos, até o processo de escolha dos diretores¹¹. Apesar das TV's legislativas estaduais não estarem imunes a estas situações, este cenário é mais comum nas TV's legislativas das Câmaras Municipais, principalmente porque a sociedade local – entidades, partidos políticos, ministério público, etc - desconhece seu papel de fiscalização e os próprios vereadores fazem “vista grossa” na expectativa da sua vez na cadeira da presidência.

Atualmente, o mapa da mídia eletrônica legislativa brasileira é formado por duas TV's do Congresso Nacional, TV Senado e TV Câmara, ambas com abrangência nacional, dezoito TV's pertencentes a Legislativos Estaduais, cerca de 70% dos estados, e, no estado de São Paulo, vinte e quatro Câmaras Municipais dispõem de canais de televisão em regime de compartilhamento com o canal da Assembléia Legislativa.¹² Para uma visão geral, o quadro 1 mostra os estados brasileiros com TV legislativa, o ano do início das transmissões e a tecnologia disponibilizada para o acesso do telespectador à programação. Os dados mostram que do cenário de abrangência restrita pelas redes de cabo e limitada às camadas de classes A e B, perfil do assinante de TV a cabo no Brasil, aproximadamente 90% as TV's legislativas estaduais, hoje, podem ser acessadas pela internet.

¹⁰ No ano de 2007 foram várias as iniciativas, por parte de diferentes organizações, governamentais e não-governamentais, que se organizaram para discutir a TV pública no Brasil. Infelizmente, este processo, pelo menos temporariamente, parece ter sido interrompido com o envio do Presidente da República de Medida Provisória para a criação da TV Pública do Poder Executivo.

¹¹ Não é raro encontrar na direção de uma TV legislativa municipal o jornalista que foi, durante a campanha eleitoral, assessor do atual presidente da Câmara.

¹² Este mapeamento faz parte de uma pesquisa mais ampla, em andamento, que a autora está desenvolvendo como parte do doutoramento.

Quadro 1
Canais Legislativos pertencentes às Assembléias Legislativas

ESTADO	ANO	CABO	SAT	VHF / UHF	WEB
AMAZONAS	2002	SIM	SIM	SIM	SIM
CEARÁ	2006	SIM	NÃO	SIM	SIM
DISTRITO FEDERAL	2003	SIM	NÃO	NÃO	SIM
ESPÍRITO SANTO	2002	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
GOIÁS	1997	SIM	NÃO	NÃO	SIM
MATO GROSSO	2001	SIM	NÃO	SIM	SIM
MATO GROSSO DO SUL	2002	SIM	NÃO	NÃO	SIM
MINAS GERAIS	1996	SIM	SIM	SIM	SIM
PARAÍBA	2004	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
PERNAMBUCO	2002	SIM	NÃO	SIM	SIM
PIAUÍ	*	SIM	NÃO	SIM	SIM
RIO DE JANEIRO	*	SIM	NÃO	NÃO	SIM
RIO GRANDE DO NORTE	2003	SIM	NÃO	NÃO	SIM
RIO GRANDE DO SUL	1996	SIM	SIM	NÃO	SIM
RONDÔNIA	*	SIM	NÃO	NÃO	SIM
SANTA CATARINA	1999	SIM	SIM	NÃO	SIM
SÃO PAULO	1996	SIM	SIM	NÃO	SIM
SERGIPE	2004	SIM	NÃO	NÃO	SIM
Total:	18	18	05	06	16

Fonte: “Antenas do Legislativo no Brasil” (2007)

Cabe ressaltar que os canais de televisão legislativos brasileiros, apesar de apresentarem variações em seus modelos de gestão, são todos, indistintamente, colocados e mantidos no ar com financiamento público. Assim, considero as TV’s legislativas como um tipo de mídia estatal, e não uma TV pública¹³, isto porque elas são ligadas e financiadas por um Poder da República.

¹³ Não há consenso em torno da definição de televisão legislativa como uma TV estatal. Por outro lado, está sempre presente na discussão sobre o tema a noção de interesse público. Para uma discussão detalhada sobre o interesse público nas comunicações, ver Suzy dos Santos e Érico da Silveira (2006).

Recentemente, em 2005 e 2006, com a crise política envolvendo parlamentares e membros do primeiro escalão do governo federal, foram instaladas Comissões Parlamentares de Inquérito que tiveram suas sessões transmitidas, ao vivo e sem cortes, pela TV Senado¹⁴ e TV Câmara. Pela primeira vez, uma rede nacional de televisão, improvisada a partir de vitrines de lojas, bares e estabelecimentos bancários, possibilitava que os cidadãos brasileiros monitorassem o comportamento e o posicionamento de seus representantes em momentos políticos decisivos “lance a lance”.

Neste sentido, é possível dizer que as TV's legislativas estimulam mecanismos de *accountability* vertical¹⁵ na medida em que se configuram como fonte de informação sobre o comportamento dos representantes e que ampliam a visibilidade do complexo trabalho legislativo, quando incluem na sua programação¹⁶ as transmissões das sessões das comissões permanentes e das audiências públicas, atividades legislativas de grande importância no processo decisório e que possibilitam uma maior participação do eleitor, mas que normalmente tem pouco espaço de cobertura na mídia comercial.

Esta novidade do acesso dos representantes ao trabalho legislativo significa, no mínimo, um ganho para a qualidade do ambiente informacional, considerando que são nestes espaços, acostumados com uma cultura política de “portas fechadas” e ao exercício do poder político de lideranças partidárias e membros da mesa diretora, que os processos decisórios efetivam-se. Assim, ao analisar a TV legislativa, Renault (2004) afirma que “A lente da câmera de televisão tinha, enfim, sido posta a serviço de uma cena completamente nova em conteúdo e formato: a rotina interna das casas legislativas, sem intervalos comerciais, começava a ser trazida para dentro da vida doméstica do brasileiro” (p.38).

¹⁴ Segundo depoimento do Diretor da TV Senado, James Gama, no documentário “O Parlamento no Ar”, produzido pela TV Senado em 2005 e veiculado em março de 2006 em comemoração dos dez anos da TV, crescimento na audiência foi tão significativo que foi preciso aumentar, em caráter de urgência, o número de canais da TV Senado na internet para as transmissões das sessões das CPI's,. Isto porque a lei 8.977/95, lei da cabodifusão, que regulamenta os canais de televisão legislativos no Brasil, determina que a prioridade de transmissão seja sempre das sessões plenárias, independentemente do número de parlamentares presentes e das outras atividades em andamento na Casa.

¹⁵ Tive a oportunidade de explorar esta dimensão em trabalho que buscava analisar a TV legislativa com base no arranjo entre quatro variáveis, o tipo de tecnologia disponibilizada para o acesso do telespectador, o perfil da programação, a modalidade das transmissões das sessões plenárias e o modelo de gestão (JARDIM, Márcia, “O Mapa da Mídia Eletrônica Legislativa na América Latina”, In: Anais do 3º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Campinas, SP, 2006).

¹⁶ Como já mencionado, as tv's legislativas apresentam variações em sua grade de programação e existem tv's, como a de Ribeirão Preto, que transmitem apenas as sessões plenárias e, especialmente nestes casos, existe a possibilidade de veiculação de discursos políticos completamente desvinculados da prática parlamentar, como mostra Maria de Lourdes dos Santos em trabalho apresentado no XXVI Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Belo Horizonte, MG (2003).

O mais interessante a destacar é que conforme a TV legislativa começa a fazer parte do cotidiano político do cidadão brasileiro, a visibilidade inicial, até certo ponto desejada e controlada pelos representantes, perde espaço e a TV legislativa, de forma anônima e silenciosa, opera um deslocamento que deixa transparecer o seu outro papel. Um papel qualitativamente superior comparado ao de fonte de informação, que é o papel de veículo com potencial para aproximar representantes e representados, na medida em que interfere no comportamento dos primeiros, como mostram os dados da pesquisa “Antenas do Legislativo”¹⁷ e estimulam um comportamento mais responsivo dos parlamentares.

Tabela 1
Mudança no comportamento dos parlamentares depois das atividades da TV legislativa – amostra total e por região

	Amostra Total (N)	Amostra Total (%)	Estado SP (N)	Estado SP (%)	Capital SP (N)	Capital SP (%)	Interior SP (N)	Interior SP (%)
Sim	38	91	14	88	11	84	13	100
Não	1	2	0	0	1	8	0	0
Ns/Nr	3	7	2	12	1	8	0	0
Total	42	100	16	100	13	100	13	100

Fonte: Pesquisa “Antenas do Legislativo”, 2007. Tabulação da autora.

Como se observa na tabela 1, 91% dos parlamentares entrevistados declarou que existiram mudanças no comportamento dos seus pares após o início das atividades da TV legislativa em suas respectivas Casas legislativas. O percentual mais baixo, 84%, está entre os vereadores da capital e os vereadores do interior são unânimes em afirmar que o comportamento dos parlamentares é outro depois da TV.

Apesar da expressividade dos dados da Tabela 1 mostrando uma tendência de mudança no comportamento dos representantes com a entrada em cena da TV legislativa, para a compreensão em profundidade deste fenômeno apenas uma análise quantitativa não se mostra suficiente. Isto porque a mudança observada nos

¹⁷ Entrevistas realizadas pela autora com 42 parlamentares, sendo 16 deputados estaduais por São Paulo e 13 vereadores da capital paulistana, nos dois casos, entre ex-presidentes da casa, líderes partidários e membros da mesa, e 13 presidentes de Câmaras Municipais do interior de São Paulo com TV legislativa.

representantes por seus pares pode ser tanto positiva quanto negativa em termos do trabalho legislativo e do comportamento ético¹⁸.

Tabela 2
Tipos de mudanças observadas no comportamento dos parlamentares depois das atividades da TV legislativa – amostra total e por região

Mudanças no Comportamento	Amostra Total (citações)	Estado SP (citações)	Capital SP (citações)	Interior SP (citações)
+Responsabilidade + Cuidado / + Compromisso	16	8	4	4
Qualificação do discurso	15	4	6	5
Postura / Comportamento	6	3	3	0
Maior presença em plenário	5	5	0	0
Mais dinamismo/ Mais produção	6	0	0	6
Mudanças positivas / melhor	15	8	2	5
Aparência / Estética	9	1	4	4
Só aparecer / fazer discurso	7	2	4	1
Preocupação em divulgar trabalho	3	3	0	0
Sessões mais longas (duração)	5	0	0	5
Outras	5	0	3	2
Total de citações	92	34	26	32
Respondentes (N)	38	14	11	13

Fonte: Pesquisa “Antenas do Legislativo”, 2007. Tabulação da autora.

Os dados¹⁹ da tabela 2 acima apontam para mudanças no comportamento dos parlamentares, observadas após a entrada no ar da TV legislativa, indicativas de uma maior responsividade dos eleitos para com os seus eleitores, com base no total de 16 citações agrupadas como “mais responsabilidade / mais cuidado / mais compromisso”. É importante ressaltar que os termos utilizados na tabela 2 foram extraídos das entrevistas, apesar de agrupados para efeito de quantificação.

¹⁸ É importante esclarecer que, em momento algum da pesquisa, trata-se de um julgamento de posições ideológicas dos parlamentares.

¹⁹ Questão aberta e de resposta múltipla, formulada a todos os entrevistados que responderam afirmativamente à questão fechada sobre mudança no comportamento parlamentar após o início das atividades da TV legislativa. Codificação preliminar da autora para análise exploratória.

A percepção da mudança no comportamento dos pares é identificada como positiva, principalmente entre os deputados estaduais, 8 citações, e para os vereadores do interior, 5 citações. A qualificação do discurso parlamentar, que pode ser interpretado como um maior investimento do representante na elaboração dos seus pronunciamentos sobre os diversos temas em pauta no legislativo, aparece com 15 citações e uma distribuição equilibrada entre os três segmentos parlamentares.

Por outro lado, as citações que poderiam ser interpretadas como indicativas de mudanças negativas, ou seja, contrárias às práticas democráticas, aparecem, comparativamente às mudanças consideradas como positivas, de forma pouco significativa. Nesta situação estão enquadradas as 9 citações de que após o início das atividades da TV legislativa os parlamentares ficaram mais preocupados com a “aparência/estética” e as 7 citações de ele só querem “aparecer/fazer discurso”.

Também com base na tabela 2 é possível observar que existem diferenças significativas em relação às esferas legislativas que, para ser devidamente explicadas, mereceriam um estudo exclusivo que levasse em consideração, entre outras variáveis, as especificidades do contexto de criação de cada TV legislativa e da cultura política local. De qualquer forma, existem semelhanças importantes que sugerem que a TV legislativa pode estimular um comportamento mais “responsivo” dos representantes.

Considerações Finais:

O que se buscou discutir neste trabalho foi o impacto da TV legislativa sobre a “responsividade” do parlamentar no exercício de seu mandato, dito de outra forma, sobre a sensibilidade do representante para com os interesses do representado e não apenas com os seus próprios interesses políticos. Após um período inicial de funcionamento, a visibilidade proporcionada pela TV legislativa deixou de ser restrita aos discursos inflamados nas longas e, muitas vezes, incompreensíveis sessões plenárias, ocasião em que o parlamentar poderia beneficiar-se do dom da oratória e ocultar o seu posicionamento em matérias polêmicas. As câmeras, agora, passaram a invadir as salas reservadas a uma “elite parlamentar”, repórteres solicitam longas entrevistas, jornalistas convidam para programas de debates e apresentadores levam ao ar, ao vivo, todas as noites, as mais recentes notícias sobre o Poder Legislativo e o trabalho dos parlamentares que, assim, passaram a ficar expostos à avaliação do público.

A entrada das câmeras no plenário e, principalmente, nos corredores das Casas Legislativas, não agradou a todos os parlamentares. Em muitos casos, o apelo fácil e imediato da possibilidade da visibilidade gratuita, ao alcance de poucos passos, contrapôs-se, em pouco tempo, ao alto custo da perda de controle sobre alguns aspectos do trabalho legislativo, anteriormente restrito a uma “elite parlamentar”. Assim, a TV legislativa foi recebida nos inúmeros gabinetes de forma paradoxal, tanto como convidada de honra, quanto como uma intrusa espiã. Em pouco mais de dez anos – de Sarney a Severino – pode-se dizer que a televisão legislativa brasileira já faz parte da nossa cultura política como consequência do espaço que ela vem ocupando na arena política.

No entanto, mais do que ocupar espaço na cena midiática o que, por si só, já é significativo, a questão central que se coloca é o impacto da TV legislativa sobre a “responsividade” do parlamentar. Nesta direção, os dados da pesquisa “Antenas do Legislativo” mostraram que mais de 80% dos parlamentares entrevistados observaram mudanças no comportamento dos seus pares.

Porém, considerando o objetivo deste trabalho, o achado mais significativo da pesquisa está na exploração desta questão na tentativa de compreender como o representante qualifica esta mudança de comportamento observada nos seus pares. Talvez a principal surpresa encontre-se no fato de que as mudanças causadas pela TV legislativa são percebidas pelos parlamentares entrevistados como positivas, na medida em que contribuem para estimular um comportamento mais “responsivo” dos representantes.

O universo das TV’s legislativas ainda está em expansão e, principalmente, em constante transformação, fruto das mudanças sociais e tecnológicas. Neste sentido, não existe um modelo acabado de mídia eletrônica legislativa. As diversidades políticas locais precisam ser levadas em consideração quando se pensa um veículo de comunicação entre parlamentares e eleitores. Naturalmente, o papel da TV Senado não pode ser o mesmo que o da TV da Câmara Municipal de um município do interior. Aliás, até mesmo os critérios para a criação de um canal de televisão legislativo deveriam fazer parte de um amplo debate público que envolvesse a sociedade civil, profissionais destas TV’s e parlamentares, entre outros, não esquecendo que todos estes canais de televisão têm em comum o fato de serem financiados com dinheiro público.

Por fim, este trabalho colocou apenas alguns aspectos dos vários envolvidos no potencial das TV’s legislativas para estimular mecanismos de *accountability* vertical e

“responsividade” dos representantes. De qualquer forma, a tentativa foi no sentido de contribuir para a compreensão desta mídia, porque quanto maior for a nossa clareza em relação ao seu papel nas democracias representativas contemporâneas, tanto mais ela poderá estimular mecanismos para diminuir a distância entre representantes e representados, através de uma comunicação interativa e plural, onde os cidadãos também tenham voz nas “telinhas” legislativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARNOLD, Douglas R. 2006. *Congress, the Press, and Political Accountability*. Princeton: Princeton University Press.
- ARATO, Andrew. 2002. “Representação e *Accountability*” In: *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 55-56, p. 85-103.
- BUCY, E. P.; GREGSIN, K. 2001. “Media participation: a legitimizing mechanism of mass democracy”. In: *New Media & Society*, London, v. 3, n. 3, p. 357-380.
- FREITAS, Luiz Carlos Santana de. “A televisão legislativa e o aumento da atividade político-parlamentar”. Documento on-line, disponível em <http://www.interlegis.gov.br/comunidade>. Acesso em: maio de 2005.
- GRABER, Doris. 2003. “The Media and Democracy: Beyond Myths and Stereotypes”. In: *Annual Review of Political Science*, 6, p.139-160.
- JARDIM, Márcia. de Almeida. 2006. “O Mapa da Mídia Eletrônica Legislativa na América Latina”. III Congresso Latino-americano de Ciência Política – Alacip, Campinas, SP.
- LATTMAN-WELTMAN, Fernando. “Mídia e *Accountability*: Dimensões e condições da poliarquia”. X Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação – Compós. 2001.
- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A. & STOKES, S. 2006. “Eleições e Representações”. In: *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 105-138.
- MIGUEL, Luis Felipe. 2005. “Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política”. In: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 25-38.
- _____. 2002. “Os meios de comunicação e a prática política”. In: *Revista Lua Nova*, nº 55-56, p. 155-184.
- NORRIS, Pippa. 2000. “A Virtuous Circle? The impact of Political Communications in Post-Industrial Democracies”. Texto apresentado no Encontro anual da Associação de Estudos Políticos do Reino Unido, 2000. Disponível em www.pippanorris.com. Acesso em julho 2005.
- O’DONNELL, G. 1998. “Horizontal accountability in new democracies”. In: *Journal of Democracy* 9.3, p. 112-126.
- PERUZZOTTI, Enrique e SMULOVITZ, Catalina. 2001. “Accountability social: la otra cara del control”. In: PERUZZOTTI, E. & SMULOVITZ, C. (orgs.). *Controlando la política: ciudadanos y medios em las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- RENAULT, Letícia. 2004. *Comunicação e Política nos canais de televisão do Poder Legislativo no Brasil*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.
- SANTOS, Maria de Lourdes. 2003. “Mídia, Parlamento e Democracia: as TV’s Legislativas como instrumento de *accountability* vertical no Brasil – a Câmara Municipal de Ribeirão Preto, SP”. XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Intercom, Belo Horizonte, MG.
- TETTEY, Wisdom J. 2006. The Politics of Media Accountability in Africa: an examination of mechanisms and institutions. In: *International Communication Gazette*, London, v. 68(3), p. 229-248.