

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

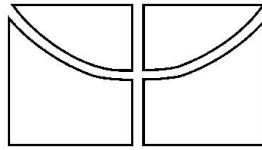
**COMUNICAÇÃO PÚBLICA:**  
função e legitimação das tevês legislativas federais

Mariana Martins de Carvalho

Brasília, fevereiro de 2014.







UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

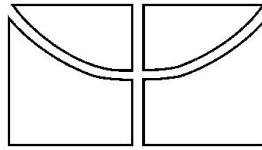
**COMUNICAÇÃO PÚBLICA:**  
função e legitimação das tevês legislativas federais

Mariana Martins de Carvalho

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília/UnB como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora.

Brasília, fevereiro de 2014.





UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA:**  
função e legitimação das tevês legislativas federais

Doutoranda: Mariana Martins de Carvalho

Orientador: Prof. Dr. César Bolaño

Co-orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup>. Elen Geraldes

Banca:

Prof. Dr. César Bolaño

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Elen Cristina Geraldes

Prof. Dr. Murilo César Ramos

Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino

Prof. Dr. Edgard Rebouças



*Ao Professor Valério Cruz Brittos (em memória).*

*A Rodolfo Cabral,  
pelo amor e sonho compartilhados.*

*Aos meus pais e avós,  
Dona Lúcia e Dona Lourdes (em memória).*



## AGRADECIMENTOS

É impossível não iniciar agradecendo ao meu companheiro Rodolfo que fez do meu sonho seu sonho, que, desde o início, optou por desbravar comigo o novo: a nova cidade, a nova vida e os novos desafios. O medo dos primeiros desafios foi, aos poucos, se transformando em realizações e em força para sonhar mais alto. Foi Rodolfo que, ao longo desses quatro anos, me deu confiança, segurança e amor, acreditou em mim, revisou meus textos, criticou, elogiou, sugeriu e me incentivou em todos os momentos, dos mais difíceis aos mais prazerosos. Essa tese me ensinou muito mais do que eu poderia imaginar, e uma das melhores coisas que aprendi foi que um verdadeiro companheiro se reconhece nos momentos difíceis. Hoje, mais do que nunca, posso dizer que tenho mais que um grande amor ao meu lado, tenho o melhor companheiro do mundo. É por isso que, a ele também, dedico a conclusão desta etapa que definitivamente marcou as nossas vidas para sempre.

Agradeço às minhas avós, Dona Lourdes (em memória) e Dona Lúcia, aos meus pais, irmãos e sobrinhos, que sempre estiveram presentes, mesmo distantes fisicamente. Sempre acreditaram em mim, me ajudaram na hora do sufoco e foram fundamentais para eu não desistir. Uma ligação cheia de emoção, uma palavra de carinho, um feijão quentinho, um bolo de rolo, um choro de saudade, um sonho alentador, o brilho no olhar e a esperança de que a saudade foi, a todo tempo, o tempero deste desafio. A minha mais que amada família do cerrado – tia Solange, tio Chico, Lili, Didi e Quequel – criaturas da mais nobre qualidade humana, cheias de significados na minha vida e que acolheram a mim e a Rodolfo de forma a termos certeza de que nunca estivemos sós.

Aos meus orientadores e professores que engradeceram este trabalho a cada aula, a cada orientação. A César, pelas produtivas discussões, pelos caminhos apontados, pelas críticas, por esticar a corda e me provocar a ir além. A Murilo, pelo caminho traçado nas políticas de comunicação que me fez querer vir estudar em Brasília, que, mesmo sem saber, colocou as primeiras pulgas atrás da minha orelha e que sempre me estimulou com seu pensamento crítico e engajado. A Paulino, pelas aulas, pelo acolhimento da minha família desde os primeiros dias de Brasília, pelas direções apontadas em conversas corridas de corredor, mas sempre sábias e iluminadas. A Madalena, por ter me acolhido no momento mais difícil, mas também mais produtivo desta tese e, finalmente, a Elen, que, com toda a sua delicadeza, sutileza e leveza soube ser rígida e profunda na co-orientação deste trabalho, pegando-me pela mão e me fazendo acreditar que era possível terminar. Aos meus queridos professores-orientadores aos quais serei sempre grata: Edgard Rebouças, por ter me dado as primeiras oportunidades como professora e ter me feito encantar por esta profissão e por ter sempre acreditado em mim, e a Luís Anastásio Momesso, meu primeiro orientador, minha primeira referência acadêmica, por ter me apresentado a crítica da crítica, a dialética, ao materialismo histórico e a ciência.

Aos estudantes que cruzaram o meu caminho, a quem eu orientei me orientando. A Emily, monitora e depois assistente de pesquisa, que transcreveu entrevistas e me ajudou no cruzamento dos dados, o que foi fundamental nesse processo. Às(ao) minhas(meu) pêdas queridas(o), que nunca me faltaram, nem se quer por um segundo, nessa batalha que une sonho e profissão, desgastes e recompensas. Por descobrirem comigo que um mundo melhor se faz todo dias, onde quer que estejamos, se faz por tudo que somos, que escolhemos, que optamos e que escrevemos. Obrigada Mari Moreira, Mari Pires e Marcinho não só pelos ouvidos emprestados, ombros ensopados, pelos textos lidos, corrigidos, revisados e traduzidos, mas simplesmente por existirem na minha vida. Obrigada à minha equipe de “amigólogas” de plantão, Cintia e Karine, que foram fundamentais nos momentos mais difíceis, que me deram abrigo, carinho, metas, cuidado e o mais importante: senso de realidade, que, tantas vezes, eu perdi. Sem vocês, tudo seria muito, mas muito, mais difícil. Obrigada do fundo do meu coração.

À Empresa Brasil de Comunicação que me concedeu licença remunerada para passar três meses exclusivamente dedicados à pesquisa, sem os quais eu não conseguiria ter terminado no prazo estipulado, tampouco feito o sanduíche em Portugal. À minha mais que maravilhosa equipe de trabalho, à Raquel, Priscila, Ana, Antônio e Strozi, pela compreensão e carinho que sempre tiveram com este processo. As queridas amigas de Brasília Carol Dumaresq, Glau, Gabi Guedes, Sofia, Ju Doretto, Priscila, Danie Helô. À família que encontrei em Portugal, e que, sem ela, eu não sei o que teria sido de mim: Clarisse, Tânia, Bete, Mônica, Denise e Mari. Hoje, tenho a certeza que vocês foram anjos no meu caminho e estarão para sempre guardadas no meu coração. Às minhas tias, primas, cunhadas(os), sogra e sogro pelo amor, pelo carinho, pela preocupação. Por estarem sempre ao meu lado, por compartilharem dessa alegria. À Carol Westrup pelo socorro na reta final.

Ao PPGCOM da UnB pela seriedade nas pesquisas, aos professores da linha de Políticas de Comunicação e Cultura, por terem acreditado no meu projeto, em mim, por terem me inspirado a vir para Brasília. Aos imprescindíveis e maravilhosos colegas do Laboratório de Políticas de Comunicação, Sayonara, Carla, Lara, Rodrigo e Cecília, com quem dividi tardes, debates e projetos. À Capes por ter financiado parte desta pesquisa. À Universidade do Minho, especialmente, ao Centro de Estudos em Comunicação e Sociedade (SECS), que me aceitou como pesquisadora durante meu doutorado sanduíche e me deu todo apoio necessário a realização desse projeto. Ao Intervozes, coletivo do qual, mesmo tendo ficado distante pelas circunstâncias do mergulho acadêmico, tenho orgulho de fazer parte, de dividir perspectivas, lutas e sonhos.

*Mariana Martins de Carvalho*



## RESUMO

O presente trabalho se propôs a entender a função que cumprem as tevês legislativas federais e como elas se legitimam no Sistema Público de Comunicação, de forma específica, e na esfera pública contemporânea, de forma geral. O pano de fundo desse trabalho é, portanto, o sistema público-estatal de comunicação em sua forma de comunicação institucional. Partiu-se, portanto, da discussão sobre Estado e Comunicação e das relações entre as esferas do público e do privado, para chegar-se aos conceitos de hegemonia, autonomia relativa e legitimação, fundamentais nas conclusões deste trabalho. Ainda como aporte teórico, foram utilizadas as teorias da Economia Política da Comunicação e da Comunicação Pública, apropriadas por teóricos da Comunicação Organizacional. Tais aportes nos permitiram analisar a comunicação pública em sua dimensão estrutural e processual, sugerindo diálogos, até então, pouco explorados entre essas duas dimensões. Como o objetivo central desta pesquisa foi, a partir dos referenciais da Comunicação Pública, buscar compreender a função que estas emissoras cumprem, foram escolhidas como *corpus* desta análise as emissoras do Poder Legislativo Federal: TV Câmara e a TV Senado. Partiu-se da hipótese inicial, que foi comprovada por esta tese, de que a diversidade de interesses e poderes políticos presentes no Poder Legislativo abriria também espaços para uma maior autonomia relativa dos veículos de comunicação deste Poder, favorecendo mecanismos de controle interno e externo e possibilitando espaços mais propícios à realização dos princípios da Comunicação Pública. As diferenças entre os Poderes Públicos no Brasil foram analisadas, bem como as diferenças entre as duas emissoras objeto desta tese. Os estudos comparativos revelaram a estreita relação que os processos estabelecidos entre Estado e Sociedade Civil têm com a comunicação de uma forma geral e com a comunicação estatal de forma específica. A autonomia relativa que pudemos observar na relação entre veículos de comunicação e poder político representado é, na verdade, uma representação da autonomia relativa do Estado fundada nas contradições entre Estado e Sociedade Civil e se comporta de forma muito semelhante. Pode-se ver, inclusive, na análise das emissoras duas casas legislativas brasileiras grandes diferenças, fruto das características das próprias de cada casa e da forma como elas se abrem (ou não) para o seu caráter público. Por fim, esta tese apresenta uma nova categorização a partir dos conceitos formulados por César Bolaño (2000) sobre a função que cumpre a informação no Estado Capitalista. À função Propaganda, Programa e Publicidade, acrescentou-se a Função de Serviço Público (prestação de contas e *accountability*) que é pela comunicação pública-estatal utilizada para fins de legitimação.

**Palavras-chave:** Comunicação Pública; Comunicação Legislativa; Economia Política da Comunicação; Políticas de Comunicação; Comunicação Organizacional.



## ABSTRACT

The present study had the aim to understand the function of Federal legislative TV channels and how they are legitimated in the Public System of Communication in a specific manner, and in the public contemporary sphere in a general way. The background of this work is, therefore, the public-state system of communication in its aspect of institutional communication. The starting point was the discussion about State and Communication and the relations between the spheres of public and private space in order to address the concepts of hegemony, relative autonomy, and legitimization, which are fundamental in the conclusions of this work. Political Economics of Communication and Public Communication theories, adopted by Organizational Communication theoreticians have been employed. Such inputs have enabled us to analyze public communication in its structural and procedural dimension, suggesting dialogues that had been little explored so far between these two dimensions. As the core purpose of this research was to understand, from references related to Public Communication, the function of these channels, the corpus chosen for this analysis includes two channels of the Federal Legislative Branch: *TV Câmara* and *TV Senado*. The initial hypothesis, which was confirmed by this thesis, was that the diversity of existing interests and political powers in the Legislative Branch would also provide room for stronger relative autonomy of the communication channels of this Branch, supporting mechanisms of internal and external control, and making it friendlier to principles of Public Communication. As the differences between Public Branches in Brazil have been analyzed, as well as the differences between the two channels that are the object of this thesis. Comparative studies showed the strict relationship that the processes established between State and Civil Society has with communication in a general way and with State communication in a specific way. The relative autonomy which we could observe in the relations between channels of communication and the political Branch that is represented is, in fact, a representation of the relative autonomy of the State founded on contradictions between State and Civil Society, configuring a quite similar behavior. It can be attested, specially, with the analysis of the two Legislative channels, differences which reflect the own characteristics of both Legislative chambers and the way they are open (or not) to its public character. Finally, this thesis presented a new categorization by employing César Bolaño's (2000) concepts on the function of information in a Capitalist State. To Marketing, Show, Publicity function, it can be added the Public Sector Function (accountability), which is used by State communication for legitimization.

**Keywords:** Public Communication; Legislative Communication; Political Economics of Communication; Communication Policies; Organizational Communication.



# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
PARTE I COMUNICAÇÃO, IDENTIDADE E CRÍTICA	
<hr/>	
CAPÍTULO 1 – TEVÊS LEGISLATIVAS FEDERAIS BRASILEIRAS: COMUNICAÇÃO PÚBLICA E <i>ACCOUNTABILITY</i>	27
1.1 TEVÊS LEGISLATIVA E CONTEXTO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	28
1.1.1 A função das tevês legislativas na esfera pública contemporânea	35
1.2 A FUNÇÃO QUE CUMPRE A INFORMAÇÃO NO ESTADO CAPITALISTA E A FUNÇÃO QUE CUMPREM OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO LEGISLATIVOS	39
CAPÍTULO 2 – O MÉTODO E A TEORIA: A COMUNICAÇÃO PÚBLICA COMO ESTRUTURA E PROCESSO	43
2.1 DIÁLOGOS TEÓRICOS METODOLÓGICOS	44
2.1.1 Distinção entre a tradição positivista e as contribuições da dialética	44
2.1.2 A dialética como método para estudos da comunicação	47
2.2 HEGEMONIA, LEGITIMIDADE E AUTONOMIA RELATIVA DO ESTADO	50
2.2.1 O Estado de Classe	51
2.2.2 O Estado e a hegemonia	54
2.2.3 A autonomia relativa e a construção da legitimidade do Estado	59
2.3 COMUNICAÇÃO ESTATAL: HEGEMONIA, AUTONOMIA RELATIVA E LEGITIMIDADE	62
2.4 AS ESPECIFICIDADES DAS CATEGORIAS PROPAGANDA, PUBLICIDADE E PROGRAMA	64
2.4.1 A função Programa e a função de Prestação de Serviço Público	67
2.4.2 <i>Accountability</i>	69
2.5 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA EM DIFERENTES DIMENSÕES	72
2.5.1 As tevês legislativas em sua dimensão estrutural	73
2.5.2 A comunicação pública como estrutura	76
2.5.3 A comunicação pública em processos	89
2.5.4 Princípios e características universais da comunicação pública: a contribuição dos autores europeus	97
2.6 AS CONTRIBUIÇÕES DA UNESCO PARA O DEBATE E OS INDICADORES ADOTADOS	104

PARTE II  
ESTADO, DEMOCRACIA E COMUNICAÇÃO

---

CAPÍTULO 3 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO ESTADO BRASILEIRO E COMUNICAÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL	117
3.1 O ESTADO BRASILEIRO E A COMUNICAÇÃO PÚBLICA ESTATAL	118
3.1.1 O Estado brasileiro	119
3.1.1.1 <i>A formação patrimonialista do Estado Brasileiro</i>	119
3.1.1.2 <i>A relação entre Estado capitalista e mídia</i>	121
3.1.1.2 <i>A divisão dos poderes em Estados capitalistas</i>	126
3.1.2 A comunicação do Estado brasileiro	127
3.1.3 A chegada da televisão e a regulamentação do Estado	131
3.2 O PODER EXECUTIVO E A COMUNICAÇÃO	133
3.2.1 Radiobrás	137
3.2.2 Empresa Brasileira de Notícias (EBN)	139
3.2.3 Empresa Brasil de Comunicação (EBC) <sup>1</sup>	140
3.2.4 TV NBR	143
3.2.5 TV Escola (Ministério da Educação)	145
3.2.6 Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM)	146
3.3 A COMUNICAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO	148
3.3.1 Rádio Justiça	149
3.3.2 TV Justiça	150
3.4 A COMUNICAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO	152
3.4.1 Senado Federal	153
3.4.1.1 <i>Jornal do Senado e Agência Senado</i>	154
3.4.1.2 <i>Rádio Senado</i> <sup>2</sup>	154
3.4.1.3 <i>TV Senado</i>	155
3.4.2 Câmara dos Deputados	156
3.4.2.4 <i>Jornal da Câmara</i>	158
3.4.2.4 <i>Agência Câmara ou Câmara Notícias</i>	158
3.4.2.4 <i>Rádio Câmara</i>	159
3.4.2.4 <i>TV Câmara</i>	160

---

PARTE III  
TEVÊS LEGISLATIVAS: FUNÇÃO E LEGITIMAÇÃO

---

CAPÍTULO 4 – A PESQUISA EMPÍRICA: OPÇÕES METODOLÓGICAS E PROCEDIMENTOS ANALÍTICOS	167
4.1 OS MÉTODOS E TÉCNICAS DA PESQUISA EMPÍRICA	167
4.2 OS OBJETOS E AS TÉCNICAS DE PESQUISA PARA ANÁLISE	171
4.2.1 Triangulação metodológica	
4.2.2 Entrevistas semiestruturadas	173
4.2.3 Aplicação de questionários	174
4.2.4 Grupos focais	175
4.2.5 Questões de pesquisa e investigação documental	175
4.3 EIXOS E INDICADORES DA ANÁLISE EMPÍRICA	180
CAPÍTULO 5 – ANÁLISE EMPÍRICA DA TV SENADO E DA TV CÂMARA	183
5.1 O SURGIMENTO DAS TEVÊS LEGISLATIVAS NO BRASIL	183
5.1.1 O que é TV a Cabo?	185
5.1.2 A Constituinte e a Constituição	186
5.1.3 A Lei Geral de Telecomunicações e a Lei 12.485/2011: avanços e retrocessos nas políticas de telecomunicações pós Lei do Cabo	191
5.2 O INÍCIO DAS TEVÊS LEGISLATIVAS FEDERAIS: HISTÓRIAS E PROCESSOS	194
5.3 ANÁLISE DA ESTRUTURA E DOS PROCESSOS DE COMUNICAÇÃO DA TV <i>SENADO</i>	197
5.3.1 O acaso que virou TV	198
5.3.2 As contradições na origem da <i>TV Senado</i>	201
5.3.3 A programação da <i>TV Senado</i>	202
5.3.4 Análise da grade de programação da semana da <i>TV Senado</i>	204
5.3.5 Grade do fim de semana	207
5.3.6 Transmissões ao vivo: a principal função e as principais disputas	209
5.3.7 Manual de Redação com força de regimento interno	213
5.4 ANÁLISE DA ESTRUTURA E DOS PROCESSOS DE COMUNICAÇÃO DA TV <i>CÂMARA</i>	217
5.4.1 A história contada por quem fez e por quem faz	218
5.4.2 O Caminho percorrido pela/na <i>TV Câmara</i>	219
5.4.3 A programação da TV Câmara	220
5.4.4 Grade da semana e fim de semana	227
5.4.5 Normatizações	228

CAPÍTULO 6 – INDICADORES DE QUALIDADE NA COMUNICAÇÃO PÚBLICA: UMA AVALIAÇÃO DAS TEVÊS LEGISLATIVAS FEDERAIS	233
6.1 INDEPENDÊNCIA EDITORIAL, FINANCEIRA E ADMINISTRATIVA	234
6.1.1 Transparência e independência	235
6.1.2 Objetividade e independência do jornalismo	239
6.1.3 Independência editorial	242
6.2 AUTONOMIA DOS ÓRGÃOS DE GESTÃO	244
6.3 PLURALIDADE E DIVERSIDADE	247
6.3.1 Diversidade de pontos de vista	250
6.4 CLARO MANDATO DE SERVIÇO PÚBLICO ESTABELECIDO EM DOCUMENTOS LEGAIS PERTINENTES	252
6.4.1 Acessibilidade: questões técnicas e políticas	256
6.4.1.1 <i>Plataformas disponíveis: multimodalidade a serviço da universalização de acesso</i>	256
6.4.1.2 <i>A TV digital e o recurso de multicanais como forma de universalização ao acesso</i>	257
6.4.1.3 <i>Padrão técnico e provimento de recursos como entraves</i>	259
6.4.2 Representatividade da população, inovação nas linguagens e experimentação	260
6.4.2.1 <i>As tevês legislativas como protagonistas no uso e desenvolvimento de linguagens</i>	261
6.4.2.2 <i>A participação como linguagem e concepção de mídia alternativa</i>	262
6.5 PRESTAÇÃO DE CONTAS ( <i>ACCOUNTABILITY</i> )	264
6.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS ÀS ANÁLISES	267
CONCLUSÕES	277
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	289
APÊNDICES	307
Apêndice A – Entrevistas realizadas	308
Apêndice B – Roteiro da Entrevista semiestruturada aplicada para chefias da TV Câmara e TV Senado	309



## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Gráfico Ilustrativo – Radiodifusão	30
<b>Figura 2</b> – Gráfico Ilustrativo – Telecomunicações Anatel e Minicom.	33
<b>Figura 3</b> – Comunicação do Poder Executivo	148
<b>Figura 4</b> – Comunicação do Poder Judiciário	152
<b>Figura 5</b> – Comunicação do Poder Legislativo	163
<b>Figura 6</b> – Televisões de Financiamento Público	168
<b>Figura 7</b> – Organograma Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados – Gabinete	169
<b>Figura 8</b> – Organograma do departamento de Mídias Integradas	170
<b>Figura 9</b> – Organograma da Secretaria de Comunicação do Senado	171
<b>Figura 10</b> – Quadro demonstrativo da metodologia	172



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Modelo 1 de Regulação da Comunicação apresentado por Carvalho (2009)	108
<b>Tabela 2</b> – Modelo 2 de Regulamentação da Comunicação apresentado por Carvalho (2009)	110
<b>Tabela 3</b> – Programas de Referência escolhidos para acompanhamento da programação na TV Câmara	177
<b>Tabela 4</b> – Programas de Referência escolhidos para acompanhamento da programação na TV Senado	178
<b>Tabela 5</b> – Quadro de Categorias	181
<b>Tabela 6</b> – Programas da <i>TV Senado</i>	204
<b>Tabela 7</b> – Programação de segunda a sexta-feira da TV Senado	205
<b>Tabela 8</b> – Programação de final de semana da TV Senado	207
<b>Tabela 9</b> – Normatizações diretas do Senado sobre a Comunicação Social e seus veículos	212
<b>Tabela 10</b> – Normatizações indiretas do Senado sobre a Comunicação Social e seus veículos	213
<b>Tabela 11</b> – Definições Estratégicas.	215
<b>Tabela 12</b> – Quadro de diretrizes	216
<b>Tabela 13</b> – Programação de segunda a sexta-feira da <i>TV Câmara</i>	222
<b>Tabela 14</b> – Programação de fim de semana da <i>TV Câmara</i>	224
<b>Tabela 15</b> – Programas da <i>TV Câmara</i>	226
<b>Tabela 16</b> – Normatizações diretas da Câmara dos Deputados sobre a Comunicação Social, principalmente, a TV Câmara	229
<b>Tabela 17</b> – Normatizações indiretas da Câmara dos Deputados sobre a Comunicação Social e os veículos de Comunicação da Câmara dos Deputados	230



## INTRODUÇÃO

A presente tese teve como tema o Sistema Público de Comunicação Brasileiro, em especial, focalizaram-se as tevês legislativas federais brasileiras: a TV Câmara e a TV Senado. Destacamos como problema central dessa temática, entender como essas emissoras se legitimam e legitimam o poder público que representam no Sistema Público de Comunicação e na esfera pública contemporânea brasileira de uma forma geral.

Como resposta a essa questão, foi desenvolvida a hipótese de que o fato de as tevês legislativas pertencerem a um poder político mais disperso do que o poder executivo contribuiu para sua relativa autonomia em relação ao poder político, e, por sua vez, essa autonomia relativa contribuiu para a legitimação dessas emissoras. Essa legitimação se dá principalmente pela prestação de contas à sociedade, bem como pela geração de mecanismos que contribuíram para a prática do *accountability* social. Esse processo de legitimação frente ao público também se deu pela estruturação de um Programa, o que as aproximou do modelo mais comum de comunicação no Brasil.

Para fins de sistematização, distinguimos os dados relativos a cada emissora como pertencentes a dois *corpora* de análise distintos – o primeiro relativo à TV Câmara e o segundo à TV Senado. Foram feitas comparações entre os indicadores desenvolvidos para a pesquisa, aplicados nas TVs das duas casas. Objetivamos, com isso, compreender quais as respostas que cada um dos veículos de comunicação analisados encontraram para se legitimarem.

Cabe observar, desde já, que compreendemos que a metodologia de uma investigação é o que garante a sua cientificidade, e que, por isso, conferimos grande atenção à reflexão metodológica, procurando integrá-la à revisão bibliográfica e aos desafios advindos da etapa empírica da pesquisa. Assim, tendo como foco a refutação ou comprovação da hipótese desenvolvida, para a realização da presente investigação, selecionamos procedimentos metodológicos e técnicas analíticas, visando cercar o objeto em sua totalidade desde suas características mais abstratas até as questões propriamente empíricas que o envolve.

Nessa perspectiva, reservamos três momentos no texto destinados à evidência desses procedimentos, bem como à reflexão sobre eles. No primeiro momento, que consta ao Capítulo 1, apresenta-se o método em diálogo com o referencial teórico. No segundo momento,

que integra o início do Capítulo 5, as técnicas são apresentadas em diálogo com a análise das categorias adotadas e os indicadores desenvolvidos para a pesquisa empírica. E, no terceiro, que compõe o Capítulo 6, apresentamos as técnicas e ferramentas metodológicas empregadas para realizar as análises dos objetos.

Quanto à integralidade do relatório de pesquisa, para fins de organização textual, a tese que, ora, apresentamos, foi construída em três grandes partes: a primeira parte abarca uma característica mais teórica, – Comunicação, identidade e crítica – é composta pelos Capítulos 1 e 2; a segunda, histórica – Estado, democracia e comunicação – é composta pelo Capítulo 3; e a terceira, analítica – Tevês legislativas: função e legitimação – encerra os Capítulos 4, 5 e 6.

A primeira parte da tese destina-se, essencialmente, a delimitar nossos objetos, sendo que, desde o princípio, construímos pontes entre teoria e método para melhor compreender as complexidades dos processos que focalizamos. Assim, no primeiro capítulo, apresentam-se o tema, o objeto, o *corpus* e o problema desta pesquisa. Já no segundo capítulo, busca-se aprofundar conceitos fundamentais para a realização deste estudo. Inicia-se com método dialético de onde partem as teorias do Estado e da Derivação em um nível mais abstrato e, em seguida, as discussões sobre forma e função da informação e a Comunicação Pública como estrutura e como processo.

A Parte II, inicia-se com um histórico das tevês legislativas federais brasileiras. O objetivo deste ponto é o de mergulhar nas características destas tevês e situá-las no cenário nacional, inclusive em um espectro maior que são os meios de comunicação do poder público, abordando, dessa forma os principais veículos dos três poderes.

Ao final, na Parte III, está concentrada a parte analítica da tese, que pode ser dividida na análise do *corpus* propriamente dito e dos indicadores com base nas pesquisas empíricas realizadas e com o auxílio dos métodos de pesquisa aplicados ao longo desse estudo. No início desta parte será, portanto, retomada a metodologia, sendo que em um nível menos abstrato e mais prático dando ênfase aos métodos e técnicas escolhidos para a pesquisa empírica e, portanto, obtenção das respostas levantadas nas hipóteses e na questão problema proposta pela tese.

Nas conclusões, resgatamos o percurso da tese com sugestões às tevês analisadas e a próximas pesquisas, bem como indicações de possíveis limitações do estudo realizado.

# **PARTE I**

## **COMUNICAÇÃO, IDENTIDADE E CRÍTICA**

---





## CAPÍTULO 1

### TEVÊS LEGISLATIVAS FEDERAIS BRASILEIRAS: COMUNICAÇÃO PÚBLICA E *ACCOUNTABILITY*

O presente trabalho objetivou analisar a identidade das tevês legislativas federais brasileiras, instituídas pela Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995 (Lei do Cabo), no sentido de compreender que função cumpre esse tipo de comunicação e como ela se legitima no sistema público de comunicação brasileiro, bem como, na composição da esfera pública contemporânea nacional. Para tanto, foram escolhidas como *corpora* desta análise as tevês Câmara e Senado, veículos de comunicação das duas casas legislativas brasileiras nacionais. Foram investigados os serviços de comunicação prestados pelos referidos veículos, na busca de compreender em que eles se aproximam e se distanciam do que aqui se buscou definir como comunicação pública.

Foram objetos deste estudo os desafios das tevês legislativas para se legitimarem tendo em vista a função ou as funções que elas cumprem ou buscam cumprir no sistema de comunicação e da esfera pública contemporânea, de uma forma mais ampla. Esses desafios são tanto de natureza interna – questões organizacionais e da estrutura interna das TVs legislativas – como de natureza externa – questões relativas ao potencial que esses veículos têm em contribuir, dentro das democracias modernas e representativas, com os instrumentos do *accountability* social.

Nosso objeto de estudo impõe diversos desafios posto apresentar complexidades tanto no que concerne à sua estrutura, que aqui chamamos de aspectos empíricos, quanto no que tange à função que desempenham, que convencionamos nomear como características mais abstratas. Entendemos igualmente, que essas esferas não são distintas, que cooperam na constituição do complexo que delimitamos como objeto, no entanto, para fins de sistematização, inicialmente, optamos por apresentar o objeto, a TV Câmara e a TV Senado, em sua estrutura; e, em um segundo momento, para além da dimensão estruturante e normativa, este trabalho pretendeu também entender a dimensão funcional e processual das tevês legislativas.

## **1.1 TEVÊS LEGISLATIVA E CONTEXTO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Diferentemente do sistema comercial de comunicação, as tevês legislativas federais não estão disponíveis para todos os cidadãos em sinal aberto VHF, seu sinal é distribuído por parabólicas, tevês por assinatura e, em algumas localidades, em UHF. Com a chegada da TV Digital, provavelmente o sinal aberto chegará a um número maior de cidades e de cidadãos. Os canais de televisão do legislativo foram criados, junto com outros canais chamados canais básicos de utilização gratuita, pela referida Lei do Cabo, no sistema de comunicação via cabo, que se diferencia do sistema aberto em vários sentidos, tanto no que diz respeito ao tipo de comunicação – o aberto é considerado radiodifusão, enquanto o a cabo é considerado telecomunicação – quanto ao tipo de transmissão – o aberto é transmitido pelas ondas eletromagnéticas e pode ser captado por antenas simples, enquanto o a cabo é transmitido pelos cabos de fibra óptica e necessita de decodificador acoplado ao aparelho de televisão para a recepção das imagens.

Quanto ao tipo de acesso, o sinal aberto de radiodifusão captável por antena simples é de acesso gratuito, enquanto o sinal a cabo de telecomunicação, além de ter a sua captação dependente de outro aparelho, que não apenas a televisão, tem seu acesso condicionado ao pagamento de uma taxa mensal a empresas privadas prestadoras de serviço. No momento de sua criação, as tevês legislativas, portanto, não estavam acessíveis à maioria da população do país e, hoje, apesar da ampliação de distribuição por diversas plataformas, ainda apresentam dificuldades na universalização do seu acesso.

Outra diferença que vale ser ressaltada é consequência das anteriormente descritas, e diz respeito à normatização legal desses serviços. A radiodifusão, ou televisão e rádio em sinal aberto, é regulamentada pela Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, enquanto a televisão a cabo é regulamentada pela Lei 8.977 de 1995, com a redação alterada pela Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que atualiza pontos importantes, e modifica inclusive o caráter da outorga dos serviços de televisão por assinatura, independentemente do sistema de provimento ou da plataforma em que se transmite o sinal, se via cabo ou satélite, por exemplo. A noção desta dimensão da estrutura faz-se necessária diante das imprescindíveis questões normativas que farão parte deste trabalho, ora para se entender o papel do Estado como promotor/provedor da comunicação, ora para se entender o lugar que este Estado, como ordenador da norma jurídica, delegou aos diferentes tipos de veículos de comunicação que compõem o seu sistema.

As tevês legislativas fazem parte do escopo do que aqui é definido como comunicação estatal. Na verdade, todo o sistema de radiodifusão é parte do Sistema Público Estatal. A TV e o rádio são concessões públicas. O Estado brasileiro gere o espectro eletromagnético por onde circulam os sinais que dão origem à TV e ao rádio. O espectro eletromagnético é um bem público finito. Logo, cabe ao Estado, a partir de critérios presentes na Constituição Federal e na Lei 4.117 de agosto de 1962, que regulamenta os serviços de radiodifusão – que é o Código Brasileiro de Telecomunicações –, outorgar a terceiros as concessões de exploração desse espectro.

A Constituição Federal também reza que, além de conceder a terceiros a prestação de serviços de radiodifusão, o Estado tem a obrigação de igualmente prestá-los. Dessa forma, o Estado Brasileiro deve explorar diretamente este serviço, bem como é o titular das concessões, que podem ser educativas ou comerciais, de acordo com a forma de exploração e as entidades mantenedoras. Pode-se concluir que todo sistema é público-estatal, podendo, ter exploração comercial ou não comercial.<sup>1</sup>

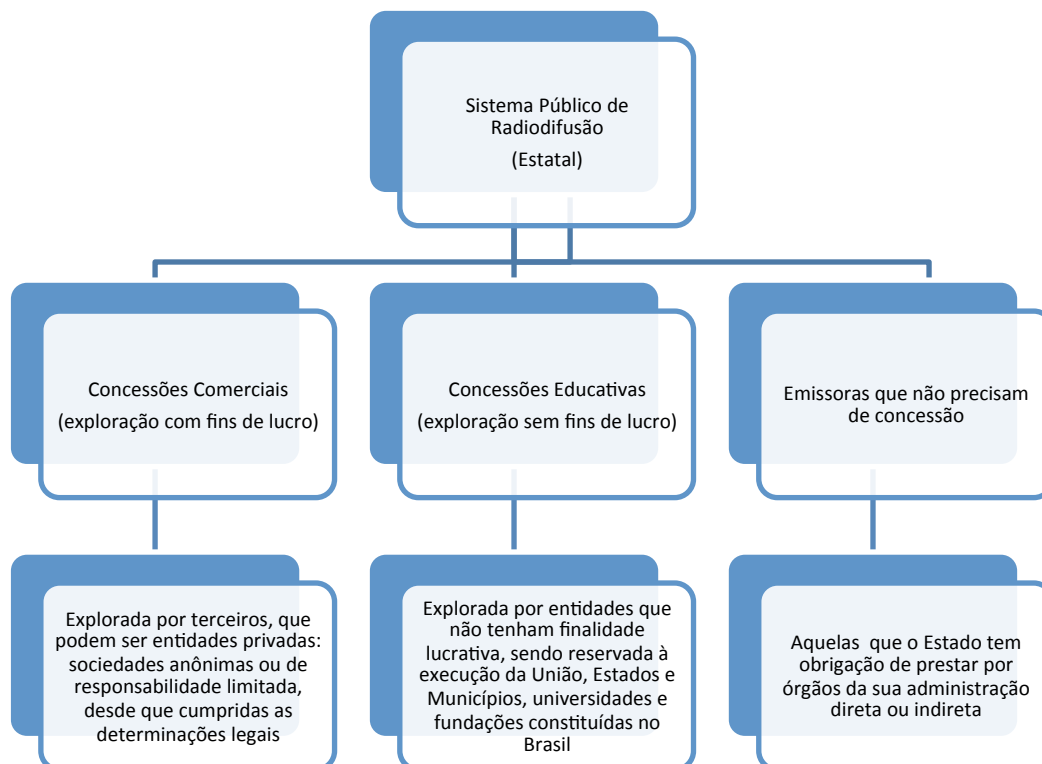
Mesmo não se tratando de concessão e sim de autorização, que é um tipo de outorga menos rígida que a primeira, os serviços de televisão a cabo também dependem de autorização do Estado e a contrapartida, neste caso, para a comunicação pública são os canais básicos de utilização gratuita, previstos pela Lei 8.977 de 1995. Assim, pode-se apresentar o conjunto do Sistema Brasileiro de Radiodifusão pública conforme o quadro que segue:

---

<sup>1</sup> A concessão ser estatal não quer dizer que o canal é estatal. Aqui optou-se por apresentar uma visão jurídica das concessões públicas.

<sup>2</sup> De acordo com a Lei Geral de Telecomunicações, em seu art. 60 § 1º Telecomunicação é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza.

**Figura 1 – Gráfico Ilustrativo – Radiodifusão**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério das Comunicações (<http://www.mc.gov.br/radiodifusao/acoes-e-programas>)

O espectro eletromagnético por onde circulam as ondas que dão origem à radiodifusão é um bem público, reconhecido de tal forma desde as primeiras regulamentações que trataram do uso do espectro, no início da década de 1930. O espectro eletromagnético passou a ser, portanto, administrado pelo Estado, o que observamos ser normativamente nomeado como “de titularidade do Estado”. O Estado, como titular do espectro tem, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2004), cinco espécies de serviços que não pode permitir que sejam prestados exclusivamente por terceiros, seja a título de atividade privada livre, seja a título de concessão, autorização ou permissão. São eles: (i) educação, (ii) saúde, (iii) previdência social, (iv) assistência social, e (v) *de radiodifusão sonora e de sons e imagens*.

Esses são alguns dos serviços regulamentados pelo Título VIII, Da Ordem Social, da Constituição Federal de 1988. Mello (2004, p. 637) ainda aponta uma especificidade nesses serviços, pois existem aqueles que o:

Estado tem obrigação de prestar e também de conceder, que é o caso da radiodifusão. Há uma espécie de serviços públicos que o Estado, conquanto obrigado a prestar por si ou por criaturas suas, é também obrigado a oferecer em concessão, permissão ou autorização: são os serviços de radiodifusão sonora (rádio) ou de sons e imagens (televisão). Isto porque o art. 223 determina que, na matéria, seja observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. Se esta complementaridade deve ser observada, o Estado não pode se ausentar de atuação direta em tal campo, nem pode deixar de concedê-lo, sob pena de faltar um dos elementos do trinômio constitucionalmente mencionado.

Logo, como também defende Ramos (2008), não existe, ou melhor, não deveria existir, sistema privado de comunicação. O que pode ou deve existir, e é o modelo predominante no Brasil, é a exploração comercial da concessão de serviço público de radiodifusão, e não um sistema privado, como estabelece a Constituição Federal de 1988. Feita essa ressalva, será adotada, por ora, a nomenclatura do legislador constituinte, que no art. 223 da Constituição Federal diferencia o sistema de radiodifusão em privado, público e estatal.

Diferentemente da radiodifusão, existe outro tipo de prestação de serviços de som e imagens que são os serviços de comunicação eletrônica de massa, conhecidos como tevês por assinatura, e que estão no escopo das Telecomunicações.<sup>2</sup> Eles são distribuídos em quatro modalidades tecnológicas: TV a cabo, DTH (Direct To Home), MMDS (Distribuição de Sinais Multiponto Multicanais) e TVA (UHF). Cada uma dessas modalidades são regidas por instrumentos legais específicos.<sup>3</sup> Como já foi dito, a modalidade que aqui interessa é a da TV a cabo, pois é a lei da TV a cabo quem cria em seu art. 23 os canais básicos de utilização gratuita, e com eles as tevês legislativas.

No caso da TV a cabo, as transmissões também se configuram como serviços públicos e são autorizadas pelo Poder Público, no caso a União, para exploração de pessoas jurídicas de direito privado. De caráter mais “aberto” que a radiodifusão, a TV a cabo pode ter até 49% do seu capital detido por empresas estrangeiras. Para além das concessões, alguns canais são destinados à utilização de serviços de interesse público, como atividades do legislativo, do judiciário (incorporado posteriormente), educativo-culturais, universidades e comunidades.

---

<sup>2</sup> De acordo com a Lei Geral de Telecomunicações, em seu art. 60 § 1º Telecomunicação é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza.

<sup>3</sup> De acordo com a Teleco, O Brasil terminou 2012 com 16,2 milhões de acessos de TV por Assinatura, sendo 60,8% via satélite (DTH) e 38,3% de TV a Cabo. Estes números representam um crescimento de 27% com relação ao ano anterior. Disponível em: <<http://www.teleco.com.br/rtv.asp>>. Acesso em: 17 fev. 2013.

A Lei do Cabo explicita quais serão os canais básicos de utilização gratuita, a que órgãos serão destinados e as funções que devem ser cumpridas prioritariamente por cada canal. De acordo com o Art. 23 da referida lei, a operadora de TV a cabo, na sua área de prestação do serviço, deverá tornar disponíveis canais para as seguintes destinações:<sup>4</sup>

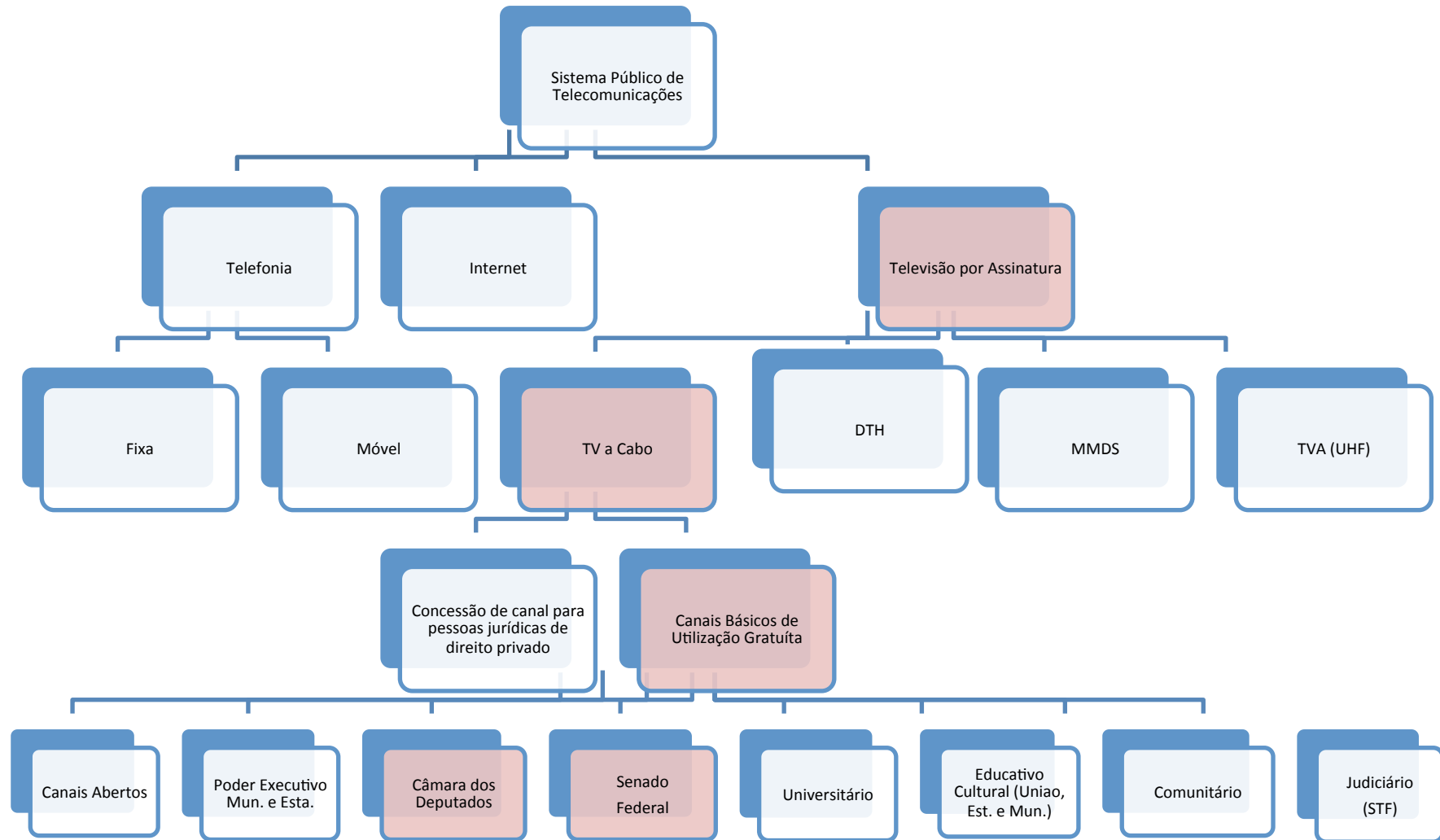
I - CANAIS BÁSICOS DE UTILIZAÇÃO GRATUITA: a) canais destinados à distribuição obrigatória, integral e simultânea, sem inserção de qualquer informação, da programação das emissoras geradoras locais de radiodifusão de sons e imagens, em VHF ou UHF, abertos e não codificados, cujo sinal alcance a área do serviço de TV a Cabo e apresente nível técnico adequado, conforme padrões estabelecidos pelo Poder Executivo; b) um canal legislativo municipal/estadual, reservado para o uso compartilhado entre as Câmaras de Vereadores localizadas nos municípios da área de prestação do serviço e a Assembleia Legislativa do respectivo Estado, sendo o canal voltado para a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões; c) um canal reservado para a Câmara dos Deputados, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões; d) um canal reservado para o Senado Federal, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões; e) um canal universitário, reservado para o uso compartilhado entre as universidades localizadas no município ou municípios da área de prestação do serviço; f) um canal educativo-cultural, reservado para utilização pelos órgãos que tratam de educação e cultura no governo federal e nos governos estadual e municipal com jurisdição sobre a área de prestação do serviço; g) um canal comunitário aberto para utilização livre por entidades não governamentais e sem fins lucrativos; h) um canal reservado ao Supremo Tribunal Federal, para a divulgação dos atos do Poder Judiciário e dos serviços essenciais à Justiça; (BRASIL, 1995).

A Figura 2 apresenta o organograma do sistema de telecomunicações segundo a legislação brasileira, bem como, apresenta em destaque a localização do objeto desta pesquisa dentro desse universo maior.

---

<sup>4</sup> Faz-se importante esclarecer que a TVNBR, canal do Poder Executivo Federal, não foi um instrumento criado pela referida lei. O canal criado nesta ocasião para o Poder Executivo foi a TV Escola, ligada ao Ministério da Educação e que cumpre com o estabelecido pela lei que é ter caráter educativo-cultural e ser gerida por órgãos responsáveis por estas políticas no poder executivo em diferentes níveis.

**Figura 2** – Gráfico Ilustrativo – Telecomunicações Anatel e Minicom.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados Ministério das Comunicações. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/telecomunicacoes/acoes-e-programas>>..

O Estado brasileiro explora desde 2007 o sistema de radiodifusão por meio da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), formada a partir do extinto sistema Radiobrás, da TVE do Rio de Janeiro e demais rádios ligadas à Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto<sup>5</sup> e da TVE do Maranhão, cujas concessões haviam sido doadas ao Ministério da Educação, quando o mesmo ainda acumulava a pasta da Comunicação.

Para colocar no ar o que foi pela primeira vez, desde a Constituição de 1988, chamado de sistema público de radiodifusão (ou o que foi pela primeira vez legalmente estabelecido dessa forma), o governo deixou de explorar em canal aberto o sinal do seu veículo institucional, a TV Nacional<sup>6</sup> e de duas concessões de tevês educativas em dois outros estados (Rio de Janeiro e Maranhão), que estavam sendo administradas por fundações e associações, mas continuavam como de responsabilidade do governo federal. Dessa forma, deixou de existir em sistema aberto (VHF), para alguns estados, o que a Constituição denomina de Sistema de Radiodifusão Estatal. No entanto, desde a promulgação da Carta Magna nenhuma lei se propôs a regulamentar por inteiro o Art. 223 que trata da complementaridade dos sistemas de radiodifusão no Brasil.

Por ocasião da regulamentação da TV por assinatura, em 1995, pode-se dizer que o sistema estatal teve a sua estrutura “transferida” para outro modelo de comunicação, o de TV fechada, não gratuita, como é a TV a cabo. Segundo Scorsim (2008, s/ p.), “no sistema de radiodifusão estatal, há maior espaço para a realização do direito dos cidadãos à informação de caráter institucional e, ao mesmo tempo, de cumprimento do dever do Estado em termos de comunicação institucional”. O autor argumenta ainda que o poder público tem deveres a cumprir no que tange à educação e à cultura. Em razão disso, a televisão estatal não se reduz, ou não deveria se reduzir, à realização da comunicação institucional.

---

<sup>5</sup> Criada em 1997, a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto – ACERP é a sucessora da Fundação Roquette Pinto na operação das tevês educativas do Rio de Janeiro e de São Luís do Maranhão, além das rádios MEC AM e FM do Rio e AM de Brasília. Em 2007, com a criação da TV Brasil, a ACERP transformou-se numa entidade auxiliar do sistema de emissoras de televisão e rádios da Empresa Brasil de Comunicação – EBC – e do sistema público de comunicação. (Disponível em: <http://www.acerp.org.br/>. Acesso em 27 de maio de 013)

<sup>6</sup> A TV Nacional transmitia, à época, apenas para Brasília.



### 1.1.1 A função das tevês legislativas na esfera pública contemporânea

A partir da discussão feita por César Bolaño (2000) sobre as formas e funções, entendendo que a informação adquire na reprodução do sistema capitalista (*Propaganda, Publicidade e Programa*), tentou-se mapear as funções que as tevês legislativas cumprem na esfera pública contemporânea.

O conceito de esfera pública presente nas obras de Habermas (1961), Arendt (1958) e J.B. Thompson (1995) é, aqui, problematizado à luz dos novos desafios incorporados com as tecnologias e com a complexidade que a própria sociedade adquiriu ao longo dos anos, e contextualizada a partir do que Brittos e Bolaño (2003) definem como nova “esfera pública viabilizada pela tecnologia contemporânea”.

O conceito de esfera pública contemporânea adotado como definição de trabalho para esta tese será posteriormente aprofundado, mas, desde já, é necessário dizer que tem como base o trabalho de Brittos e Bolaño (2005, p. 48-49) que observam que:

Nesta nova esfera pública que emerge na confluência de reorganização do capitalismo, aceleração da inovação tecnológica e domínio neoliberal, novos lugares são periféricamente articulados, envolvendo o desenvolvimento de elementos importantes para um pleno exercício da cidadania, como o aperfeiçoamento dos modelos de educação formal e informal, os sistemas de governo eletrônico, certas tendências de reforço da diversidade cultural, da pluralidade no tratamento da informação, da disponibilização de conteúdos locais, resgate de tópicos histórico-culturais, divulgação de ideias não hegemônicas e articulação dos movimentos sociais em redes virtuais, tudo isto dependendo não apenas da ampliação do número de canais e meios de comunicação por força do desenvolvimento tecnológico simplesmente, mas principalmente pela definição das políticas nacionais de comunicação, mais ou menos permeáveis às pressões de grupos de interesse hegemônicos ou contra-hegemônicos.

Os autores observam, igualmente, que, na base dessa redefinição de agendas para a comunicação pública, encontra-se uma convergência do rearranjo de forças de ordem econômica em face dos adventos tecnológicos, o que impacta diretamente as políticas públicas. Esses adventos permitem formas alternativas e fora do eixo central de poder aos cidadãos. Nesse sentido:

Estes elementos de ordem diversa da lógica capitalista, que apontam para a possibilidade de práticas de comunicação mais democráticas, são limitados pela força e controle dos capitais, em especial no campo das comunicações, onde a mídia em geral – afetada profundamente em seu trabalho e em seus negócios pela introdução do paradigma da digitalização – exerce um importante papel, organizado, cada vez mais, pelo princípio econômico da exclu-

são pelos preços. Na nova esfera pública globalizada, a tecnologia e os novos meios geram impactos, tanto econômicos, quanto políticos e nas formas de sociabilidade, atingindo o espaço público. É na disputa para vencer os limites pelo capital e pela expansão da cultura ligada aos ditames do consumo, que se opõem à concretização de uma comunicação popular libertadora, articulando democracia e cidadania e testando e construindo potencialidades, que incide o atual movimento de digitalização geral, fruto da revolução microeletrônica e da reestruturação do capitalismo. Se hoje a técnica formatada precipuamente para a circulação de informações envolvendo os interesses dos capitais também é o canal principal de interação social, é por meio dela que as experiências alternativas também devem ser disseminadas, fortalecidas, apropriadas e retrabalhadas. (BRITTOS; BOLANO, 2005, p. 48-49)

Assim, procuramos delimitar nosso objeto não apenas em função de seus aspectos técnicos/empíricos, mas, principalmente, em função de sua funcionalidade social. Deste modo, compreendendo que é nesta relação funcional-processual que residem os desafios teóricos desta tese. Pretendemos, com este trabalho, aproximar estudos da Economia Política da Comunicação e das Políticas de Comunicação com estudos advindos das teorias da Comunicação Pública e Organizacional. Tendo em vista que os dois primeiros tendem a se debruçar sobre os processos que solidificam estruturas e normas, enquanto o último dedica-se, sobretudo, aos processos de produção e reprodução da comunicação, no caso em questão, aplicados à comunicação legislativa.

Outra questão que foi investigada diz respeito à função que a comunicação legislativa exerce na chamada “Comunicação Pública” e/ou “Campo Público”. Quanto a este, Murilo César Ramos (2013, p. 9, acréscimos nossos) define Campo Público da seguinte forma:

ABEPEC [Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais], ABCCOM [Associação Brasileira de Canais Comunitários], ABTU [Associação Brasileira de Televisão Universitária], ASTRAL Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas]: nessas quatro siglas, às quais se pode juntar a ABRAÇO [Associação brasileira de Radiodifusão Comunitária] e a AMARC [Associação Mundial de Rádios Comunitárias] Brasil, está sintetizada a configuração do que se convencionou chamar de campo público do rádio e da televisão no Brasil, entendendo-se por ele, em linhas gerais, todas aquelas emissoras que, sem finalidade comercial, com modos de financiamento primordialmente estatais – com exceção das emissoras comunitárias, tanto as de radiodifusão quanto as distribuídas pela TV a cabo -, caracterizavam-se por programações culturais e educativas descentralizadas e com foco na formação da cidadania.

Na pesquisa foi feita também a análise dos processos que dão origem aos produtos dessa comunicação, a partir da compreensão da identidade das tevês legislativas federais e de se e como elas fazem comunicação pública, comunicação institucional ou um híbrido entre

essas duas formas de comunicação. Estes questionamentos ajudaram a entender se esse tipo de comunicação é realmente importante na esfera pública.

Os conceitos estruturantes das teorias da Comunicação Pública Organizacional relacionam-se aos conceitos de Estado, Democracia, Comunicação, Estado Democrático de Direito, Transparência, Responsabilidade, Participação Social, Comunicação Pública, Estatal e Institucional, entre outros. Nesse sentido, podemos observar que os estudos do Estado como regulador das comunicações são muitos, tanto na Economia Política da Comunicação como nas áreas da ciência política e das políticas públicas. Na Economia Política em particular, podem ser citados autores como Jay Blumler, Marcial Murciano, Graham Murdock, Helena Sousa, Enrique Bustamante, Nicolas Garnham e, no Brasil, Laurindo Lalo Leal Filho, Murilo César Ramos, Luiz Felipe Miguel, Venício Lima, César Bolaño, Suzy Santos, Valério Brittos, Edgard Rebouças, Marcos Dantas, dentre outros.

No entanto, estudos mais específicos sobre o Estado como provedor de comunicação governamental são bem mais raros, tanto sobre a sua incidência (se e como existem), quanto sobre a sua pertinência e função. Algumas contribuições têm sido construídas no escopo da comunicação organizacional, encabeçada por autores como Jorge Duarte, Elizabeth Brandão, Ana Lúcia Novelli, Luiz Martins da Silva, Heloiza Matos e Maria Helena Weber. Todos tributários da discussão iniciada pelo francês Pierre Zémor, que define a Comunicação Pública, em poucas palavras como a comunicação que se volta para o interesse público e para os temas pertinentes à cidadania.

Neste trabalho, partimos do pressuposto, referido na seção 1.1 do presente capítulo, de que toda a radiodifusão é estatal e que seu modelo de exploração pode ser comercial ou não comercial, essa última compreendida também como pública. No caso das emissoras públicas estatais, elas cumprem diferentes papéis, podem ser comunitárias, universitárias, educativas/culturais, bem como governamentais/institucionais. Estas últimas, com “função de noticiar atos dos poderes públicos e geridas pelos representantes de cada poder e com controle público”, e aquelas não restritas apenas a essa função.

Os exemplos brasileiros são de emissoras estatais institucionais são: NBR (ligada à Secretaria de Comunicação da Presidência da República e não à Empresa Brasil de Comunicação); TV e rádio do Senado, TV e Rádio da Câmara dos Deputados e também das respectivas representações locais do Poder Legislativo; TV e rádio do Poder Judiciário. O financiamento destes veículos é público estatal, previsto por cada órgão, e consta na Lei Orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional.

Nos últimos cinco anos, aumentou consideravelmente o número de produções acadêmicas na área de comunicação social sobre comunicação pública. Esse aumento se deu, sobretudo, em função da criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), empresa estatal de produção de comunicação cuja lei que lhe deu origem (Lei nº 11.652, de 07 de abril de 2008) regulamenta o Art. 223 da Constituição Federal. Tal alegação é correta no que diz respeito à regulamentação do que na Carta Magna é positivado como Sistema Público de Comunicação,<sup>7</sup> mas não com relação à regulação do artigo completo que ainda trata dos sistemas privado e estatal. Nesta tese, entende-se esse tipo de comunicação regulamentada a partir da lei 11.625 de 2008 como pública generalista. Sobre ela há relevante contribuição acadêmica. O mesmo não ocorre com as tevês legislativas.

Salvo algumas exceções, pouco se produziu sobre comunicação legislativa de uma forma geral na esfera acadêmica em nível de mestrado ou doutorado. As contribuições que existem são ricas, mas discutem geralmente o tipo de comunicação jornalística feita pelas casas legislativas. Outras contribuições mais pontuais advêm de cursos de especialização de dentro do próprio Congresso Nacional e de artigos apresentados em congressos.

Para além da produção acadêmica, contribuições foram produzidas no âmbito da imprensa escrita e alguns artigos em veículos especializados em análises de mídia, como o *Observatório do Direito à Comunicação e Observatório da Imprensa*, que se dedica a reunir os discursos e as análises sobre mídias de uma forma geral e sobre mídias públicas particularmente. Estes artigos ajudaram a reconstruir alguns processos históricos e a resgatar o discurso dos meios de comunicação comerciais sobre o papel dos veículos legislativos.

Pouca ou quase nenhuma contribuição foi produzida especificamente sobre a identidade e a função que essa comunicação legislativa passou a desempenhar na esfera pública bem como no sistema público de comunicação de uma forma geral. Assim, visando contribuir para a compreensão integral do processo estudado, este trabalho se propõe a trazer um novo olhar, a partir da Economia Política da Comunicação e das teorias da Comunicação Pública, sobre o papel que cumprem as televisões legislativas no Sistema Público de Comunicação. Serão exploradas questões estruturais e processuais, sincrônica e diacronicamente, que desenhem a identidade do objeto analisado e a função que ele cumpre no modelo comunicacional brasileiro.

---

<sup>7</sup> Existem muitas controvérsias sobre esta questão. Nas próprias entrevistas, diretores dos veículos de comunicação do legislativo repudiam a ideia da criação de um sistema público de comunicação a partir da EBC, visto que alguns deles reivindicam o caráter de comunicação pública.

Dessa forma, podem-se sistematizar os objetivos desta tese, bem como as categorias de análise que serão definidas. Nessa perspectiva, a presente pesquisa propôs-se analisar o papel que desempenham as tevês legislativas federais brasileiras no interior do Sistema Público de Comunicação e a função que esse tipo de comunicação cumpre em relação à esfera pública contemporânea, bem como avaliar os desafios internos e externos que estas tevês encontram para o cumprimento de tais funções e para sua legitimação.

Como veremos, esta análise permitiu identificar que tipo de comunicação é feita pelo poder legislativo e, até que ponto, esse tipo de comunicação contribui para a transparência do poder público e para uma apropriação da sociedade para uma prática de *accountability* social, aproximando o telespectador/eleitor/cidadão do legislador/poder público/Estado. Pretendeu-se, por fim, sugerir – caso necessário – mecanismos que a legitime a comunicação legislativa como comunicação pública e fortaleça a participação social de forma garantir instrumentos para um real *accountability* dos poderes públicos.

Para tanto, buscou-se definir categorias caras a este estudo, a saber, as categorias de Sistema Público de Comunicação; Comunicação estatal, pública e institucional; função da informação de Estado (poderes públicos e poder legislativo); estrutura organizacional e mecanismos de controle interno das tevês Legislativa; relacionamento com o público e com mecanismos de *accountability* social.

## **1.2 A FUNÇÃO QUE CUMPRE A INFORMAÇÃO NO ESTADO CAPITALISTA E A FUNÇÃO QUE CUMPREM OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO LEGISLATIVOS**

Para iniciar este debate, pode-se partir da discussão feita por César Bolaño em seu texto “Da Derivação à Regulação: para uma abordagem da Indústria Cultural” (2003), no qual o autor realiza um movimento de passagem do abstrato para o concreto no tratamento das relações entre Capital, Estado e Indústria Cultural.

O autor aponta como uma condição geral imanente do Estado: a separação entre o Direito Público e o Direito Privado, “que nada mais é do que a contradição entre o público e o privado” (BOLAÑO, 2003, p. 65). Essa discussão será de grande valia para analisarmos o nosso objeto, o sistema de comunicação das instituições públicas, mais especificamente, as instituições legislativas. A contradição entre interesse público e interesse privado – no uso das comunicações por governos e instituições públicas – mostra-se uma constante problemática

para quem pretende estudar os veículos estatais no Brasil, pois o histórico desse tipo de mídia não permite que se ignore a questão do jogo de interesses públicos e privados em diferentes dimensões e em constantes contradições.

Em “Capital, Estado e Indústria Cultural”, Bolaño (2003) aplica o referencial derivacionista do Estado para a concretização do que denomina “forma cultural da relação social capitalista”. O chamado método da derivação das formas foi desenvolvido durante a primeira metade dos anos 1970, no bojo do conhecido debate alemão sobre a derivação do Estado, que opunha, segundo Jessop (1977) duas escolas, a de Berlim e a de Frankfurt (BOLAÑO, 2003, p. 60).

Para o Bolaño (2003, p. 60), as diferentes formas da relação social capitalista aparecem desarticuladas, cabendo, portanto, “resgatar a unidade íntima que existe no fundo dessa aparente desagregação, que não é senão uma forma de mascaramento dessa unidade”. Aqui se entende essa unidade como a junção, na esfera pública, das comunicações estatais e comerciais. Pressupõe-se que ambas cumpram, dentro dessa esfera, a função de construção da hegemonia, bem como, os demais Aparelhos Ideológicos de Estado e/ou Aparelhos Privados de Hegemonia, mas com especificidades próprias da comunicação e das indústrias culturais. No entanto, o cumprimento dessa função se dá de forma diferente, se compreendidos os diferentes modelos jurídicos presentes em cada um desses sistemas, e, portanto, a permeabilidade que em cada um deles é possível ou não de se construir.

Os teóricos da derivação do Estado analisaram a separação crucial entre a esfera política e a esfera econômica. Para além da separação entre economia e política, proposta de modo geral pelos estudos da derivação, Bolaño (2003) propõe para o estudo da comunicação uma segunda separação, esta crucial, sobretudo, para o processo de reprodução ideológica do sistema: a separação da esfera cultural em relação à esfera econômica e ao Estado. Ao adotar a estratégia metodológica derivacionista, o autor se refere a:

um método de exposição que pressupõe um movimento anterior de uma realidade complexa, objeto da análise. (...) O objetivo da derivação é apreender traços essenciais do concreto empírico, de modo a apresentar a lógica imamente de articulação de elementos aparentemente desconexos (BOLAÑO, 2003, p.84).

Em um segundo momento, a particularização da questão da cultura no método da derivação do Estado, proposta por Bolaño (2003 p. 85), “deve demonstrar o sentido da existência dessa esfera e sua funcionalidade para o processo de acumulação de capital e para a reprodução do sistema capitalista”. O autor atenta, contudo, para um complicador adicional que acompanhará a esfera da cultura, em função de suas especificidades. Segundo o que atesta:

Tanto o Capital quanto o Estado podem ter interesses específicos e, por vezes, divergentes com relação a essa esfera, limitando ainda mais a sua autonomia relativa e evidenciando a precedência lógica da derivação do Estado em relação à particularização da Indústria Cultural” (BOLAÑO, 2003, p. 85).

O presente estudo parte da função que a informação cumpre e o que ela representa para o Estado e para o Capital, mas principalmente para o Estado, e as questões que circundam a comunicação pública, de forma geral, e a comunicação pública do poder público, especificamente.





## **CAPÍTULO 2**

### **O MÉTODO E A TEORIA:**

#### **A COMUNICAÇÃO PÚBLICA COMO ESTRUTURA E PROCESSO**

Em razão das especificidades da pesquisa em ciências humanas, é necessário defender a pertinência de estruturar-se um método de pesquisa preciso, posto termos de superar diversos entraves positivistas que engessam a produção de conhecimento no campo das humanidades. Em nosso trabalho, a centralidade da metodologia justifica-se pela compreensão de é ela quem garante a cientificidade do que produzimos. Nesse sentido, optamos por não condensar todas as informações relativas ao método em um capítulo apenas, sendo essa temática transversal a toda a tese.

Igualmente, existe a necessidade imperiosa de se relacionar o método de pesquisa adotado, evidenciando as escolhas feitas e justificando-as, ao referencial teórico que selecionamos para a realização desta pesquisa. Neste sentido, há a obrigatoriedade de se ter coerência entre as diversas etapas da pesquisa (ACOSTA, 2012). Assim, apresentamos simultaneamente, neste capítulo, apresentar o marco teórico e as escolhas metodológicas que perfizemos, propondo um diálogo entre os diferentes campos epistemológicos.

Desde modo, no início deste capítulo, defendemos a crítica dialética como base metodológica para as ciências humanas. Em seguida nos atemos a questões que, para fins de estudo, delimitamos como pertencentes a estrutura prévia aos processos relacionados à comunicação pública, procurando compreender como disputas hegemônicas estão intrinsecamente associadas à conformação das relações estabelecidas entre Estado e mídia. A partir dessa reflexão, nos concentramos sobre os processos propriamente ditos, estabelecendo a delimitação conceitual das categorias analíticas que serão aplicadas nas análises desta investigação.

## 2.1 DIÁLOGOS TEÓRICOS METODOLÓGICOS

Como observamos, deve-se entender que, sem um rigoroso método de pesquisa para uma investigação, corre-se o risco de invalidar os resultados obtidos – se é que é possível obter resultados propriamente ditos sem o auxílio de métodos e técnicas de pesquisa. O método é a escolha do melhor caminho que vai levar o/a pesquisador/a do ponto de partida (impressões sobre o objeto) ao ponto de chegada (conclusões sobre o objeto). As técnicas, muitas vezes, são os veículos pelos quais se trilha esse caminho. Nesta primeira parte do trabalho será dado um destaque ao diálogo entre o método e o referencial teórico ficando, dessa forma, a descrição das técnicas utilizadas nesta pesquisa, no capítulo analítico desta tese.

### 2.1.1 Distinção entre a tradição positivista e as contribuições da dialética

As pesquisas desenvolvidas em ciências sociais, que é o caso, aqui, são, necessariamente, diferentes das pesquisas em ciências naturais. Não pelo ponto de partida, visto que toda pesquisa nasce da necessidade de se produzir conhecimento sobre um fato observado, sobre uma experiência, mas principalmente pelas complexidades que envolvem os objetos. Lidar com objetos é diferente de lidar com sujeitos e processos sociais. As subjetividades presentes em qualquer objeto também devem ser uma preocupação metodológica, pois devem ser da melhor forma apreendidas para se chegar a uma objetividade consistente e uma realidade concreta, ou seja, para se chegar ao conhecimento.

Para os Positivistas e os Dialéticos, por exemplo, há concepções diversas sobre a objetividade de uma pesquisa social. Para os Positivistas, tanto nas ciências sociais como nas ciências da natureza:

é necessário afastar os preconceitos e as pressuposições, separar os julgamentos de fato e os julgamentos de valor, a ciência da ideologia. A finalidade do sociólogo ou do historiador deve ser a de atingir a mesma neutralidade serena, imparcial e objetiva do físico, do químico e do biólogo”. (LOWY, 1979, p. 9-10)

Os positivistas, portanto, acreditam em uma ciência neutra e enaltecem a aceitação passiva do *status quo* social. Os tributários desse pensamento não veem na ciência e na pesquisa um instrumento para mudar, mas para diagnosticar a realidade.

Visão diametralmente oposta a essa está no método dialético. A dialética era, na Grécia antiga, a arte do diálogo. “Aos poucos, passou a ser a arte de, no diálogo, demonstrar uma tese por meio de uma argumentação capaz de definir e distinguir claramente os conceitos envolvidos na discussão” (KONDER, 1985, p. 7). Ainda segundo Konder (1985), o pensador grego que foi mais radicalmente conhecido como um pensador dialético, no sentido moderno da palavra, foi Heráclito de Éfeso (*circa* 540-480 a.C.). “Nos fragmentos deixados por Heráclito, pode-se ler que tudo existe em constante mudança, que o conflito é o pai e o rei de todas as coisas”. Mas foi Aristóteles (*circa* 384-322 a.C.) quem ficou conhecido como o pensador que “reintroduziu princípios dialéticos em explicações dominadas pelo modo de pensar metafísico”. A partir das discussões introduzidas por Aristóteles, “a própria palavra dialética se tornou uma espécie de sinônimo de lógica” (KONDER, 1985, p. 8-11).

Na modernidade, foi o filósofo alemão Friedrich Hegel (1771-1831) que retomou, a partir dos pressupostos idealistas, o conceito de dialética, bem como o método que advém desse conceito e através do qual se pode observar e compreender o mundo. Para José Paulo Netto (2011) o pensamento hegeliano se constituiu como “pedra angular” do pensamento moderno. Para Hegel, dialética era um modo de pensar o mundo, um “método”. Esse método constitui uma superação da grande tradição intelectual que vem desde Aristóteles. Hegel vai se apegar à “lógica formal” de Aristóteles que se funda numa série de princípios e elementos.

Netto (2011) destaca que é caro ao pensamento dialético de Aristóteles o princípio da não identidade: *A* não é igual a *não-A*. E é desse princípio que Hegel parte, não para falseá-lo, mas para identificá-lo como unilateral e insuficiente, e construir o princípio do que ficou conhecido como ‘Dialética Subjetiva’. Hegel defende que *A*, se é diferente de *não-A*, é simultaneamente igual a *não-A*. Ainda conforme Netto (2011, p. 334-335):

Em Hegel, o ser é processualidade. A dialética, para ele, é o método para pensar o mundo enquanto movimento. O movimento do ser não é um movimento qualquer: é na verdade um automovimento, ou seja, um movimento que tem a sua força motriz, a sua dinâmica, no próprio ser. E, além de não ser movimento qualquer, é um movimento que tem seu dinamismo fundado na contradição. *A* é ao mesmo tempo *A* e *não-A*; *A* é ao mesmo tempo a afirmação de si contendo forças que negam essa afirmação. É desse confronto entre a afirmação de *A* e aquilo que é a negação de *A* que vai surgir o diferente, o outro. Mas o outro, se é novo em relação a *A*, traz em si os traços da positividade de *A*. Por isso não é uma simples negação: é uma negação da negação que conduz a um novo (...) Isso seria a dimensão tríplice do movimento da lógica dialética de Hegel: uma afirmação, uma negação e a negação da negação, que se pode chamar de superação. Numa linguagem que se tornou comum: tese, antítese e síntese. Mas isso não significa que aquela lógica formal que vem de Aristóteles é falsa; ela é apenas unilateral, insuficiente. O método dialético supera essa unilateralidade.

Hegel é, no entanto, um filósofo idealista e, como tal, acreditava que o ideal é que constrói o real, o concreto. Parte-se, portanto, daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam para a construção do mundo real. No prefácio da sua obra *Fenomenologia do Espírito* (publicado pela primeira vez em 1807), Hegel expressa seu método, de forma a deixar claro o seu desejo de a filosofia tornar-se ciência e, nessa exposição, deixa transparecer a prevalência e supremacia do conceito, do espírito na construção do real.

Quando queremos ver um carvalho na robustez de seu tronco, na expansão de seus ramos, na massa de sua folhagem, não nos damos por satisfeitos se em seu lugar nos mostram uma bolota. Assim, a ciência, que é a coroa de um mundo do espírito, não está completa no seu começo. O começo do novo espírito é o produto de uma ampla transformação de múltiplas formas de cultura, o prêmio de um itinerário muito complexo, e também de um esforço e de uma fadiga multiformes. Esse começo é o todo, que retomou a si mesmo de sua sucessão [no tempo] e de sua extensão [no espaço]; é o conceito que veio-a-ser conceito simples do todo. Mas a efetividade desse todo simples consiste em que aquelas figuras, que se tomaram momentos, de novo se desenvolvem e se dão nova figuração; mas no seu novo elemento, e no sentido que resultou do processo. (HEGEL, 2008, p. 6, acréscimos nossos)

É Hegel que traz, portanto, a dialética em sua forma subjetiva ou em sua forma idealista. É da dialética subjetiva de Hegel que deriva a “Dialética Objetiva” de Marx e Engels (NETTO, 2011). Em *A Ideologia Alemã* (cujo manuscrito data de 1846), uma das obras em que Marx e Engels expressam mais claramente o que os diferencia metodologicamente dos idealistas, bem como de outros autores que tentaram e não conseguiram romper por completo com o idealismo, eles afirmam que o método materialista dialético parte da “terra ao céu”. Para eles, em toda a ideologia os homens apareciam de cabeça para baixo como numa câmara escura. Eles comparam a naturalização disso à naturalização de como as pessoas enxergam a partir do processo de inversão dos objetos na retina humana. Essa comparação deixa límpido não só o processo contrário a que os autores estão se referindo, mas também a forma de aceitação e naturalização dos processos. Nesse sentido, destacam que:

os pressupostos de que partimos não são pressupostos arbitrários, dogmas, mas pressupostos reais, de que só se pode abstrair na imaginação. São os indivíduos reais, sua ação e suas condições materiais de vida (...) Esses pressupostos são, portanto, constatáveis por via puramente empírica. (MARX; ENGELS, 2007, p. 86-97)

Os processos e as contradições continuam sendo, no entanto, o elemento central do método em questão. Ter a capacidade de contextualizar histórica e estruturalmente o objeto e, a partir daí, conseguir isolá-lo para uma abstração do real – para uma análise da sua dinâmica, da sua lógica e, para além da aparência, compreender a sua essência e a força motriz do seu processo de construção e de constante reconstrução – é o desafio do método dialético. Para Marx e Engels não se pode compreender o mundo como um conjunto de coisas acabadas, mas como um conjunto em processo. Mas analisar processos requer um rigor metodológico, que é diferente do que defende a pseudo-objetividade positivista, por exemplo.

### 2.1.2 A dialética como método para estudos da comunicação

Com o decorrer dos anos e da sua pesquisa, Marx, apesar de nunca ter escrito um livro exclusivamente sobre o método, concentrou considerações em algumas das suas obras, duas delas de maneira bastante didática: a já citada *A Ideologia Alemã*, e outra, que foi publicada apenas em 1903 por Kautsky na revista *Die Neue Zeit*, intitulada “Introdução à Contribuição à Crítica da Economia Política”, encontrada entre os manuscritos deixados por Marx.

A “Introdução à Contribuição à Crítica da Economia Política” (MARX, 2007), pequeno texto, de pouco mais de trinta páginas, fala sobre definição de conceitos caros à sua obra, como a produção, a distribuição, a troca e a circulação de mercadorias, e a relação entre esses elementos, bem como sobre o Método da Economia Política, de onde se pode apreender sistematizações sobre o Método Materialista Dialético. Marx (2007, p. 256) inicia dizendo que:

quando estudamos um país determinado do ponto de vista da Economia Política, começamos por sua população, a divisão em classes, seu estabelecimento nas cidades, nos campos, na orla marítima; os diferentes ramos da produção, a exportação e a importação, a produção e o consumo anuais, os preços das mercadorias etc.

Dessa explanação Marx (2007, p. 260) conclui que “parece mais correto começar pelo que há de concreto e real nos dados”, mas também adverte para a nulidade do método sem as devidas problematizações. Para o autor, falar de população sem falar de classes sociais ou falar de capital sem falar de trabalho assalariado, valor, dinheiro e preço, por exemplo, falsearia o método. O caminho seria, portanto, por meio de uma determinação mais estrita, chegar analiticamente, cada vez mais, a conceitos mais simples e “do concreto representado chegaria a abstrações cada vez mais tênues, até alcançar as determinações mais simples”. E esse seria

apenas o caminho de ida, pois, chegando a esse ponto “teria que voltar a fazer a viagem de modo inverso até dar de novo com a população, mas, dessa vez, não como uma representação caótica de um todo, porém como uma rica totalidade de determinações e relações diversas” (MARX, 2007, p. 256).

A essa reflexão segue-se a explicação de Marx no texto que serve para clarear o percurso metodológico, e, dessa forma, Marx reafirma a diferença estrutural entre a Dialética Subjetiva de Hegel e da Dialética Objetiva, ou Materialista, proveniente da sua obra e da de Engels. Em suas palavras:

O primeiro constitui o caminho que foi historicamente seguido pela nascente Economia Política (...). O último método é manifestamente o método cientificamente exato. O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação. No primeiro método, a representação plena volatiliza-se na determinação abstrata; no segundo, as determinações abstratas conduzem a reprodução do concreto por meio do pensamento (...) Assim é que Hegel chegou à ilusão de conceber o real como resultado do pensamento que se absorve em si e procede em si, move-se por si; enquanto o método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto não é senão a maneira de proceder do pensamento para se apropriar do concreto, para reproduzi-lo mentalmente como coisa concreta. Porém, isso não é, de nenhum modo, o processo da gênese do próprio concreto. (MARX, 2007, p. 256-257)

Para além da dialética, o método materialista também advém da necessidade de contextualização dos fatos historicamente compreendidos. György Lukács (2003, p. 415), que se debruçou na atualização do método para questões pertinentes ao século passado, entendeu que “o materialismo histórico era um método científico para compreender os acontecimentos do passado em sua verdadeira essência”. Sobre o método, o filósofo advogou que, em oposição “aos métodos de história da burguesia”, ele permite, ao mesmo tempo, considerar o presente sob o ponto de vista da história, ou seja, cientificamente, e “visualizar nela não apenas os fenômenos de superfície, mas também aquelas forças motrizes mais profundas da história, que na verdade, movem os acontecimentos” (LUKÁCS, 2003, p. 415). O método materialista de Marx tem então a sua completude na condição de ser histórico e dialético, de analisar os fatos de forma diacrônica e sincrônica, de uma forma que Lukács apelidou de Histórico Sistemático.

Assim, compreendemos que o método dialético é o mais profícuo para realizar a investigação que pretendemos. Acerca dessa escolha, cabe, ainda, destacar que se corrobora, aqui, com a visão de Netto (2011) de que o método não é um conjunto de regras formais que se “aplicam” a um objeto, menos ainda, um conjunto de regras que o sujeito que pesquisa escolhe, conforme a sua vontade, para “enquadrar” o seu objeto de investigação. É, ao contrário, a estrutura e a dinâmica do objeto que comandam os procedimentos do pesquisador. “O método implica, pois, uma determinada posição (perspectiva) do sujeito que pesquisa: aquela em que se põe o pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações”.<sup>8</sup>

É necessário pontuar que o método aprimorado por Marx foi utilizado para analisar um processo histórico e social bem maior: o Capital na história da humanidade. O que não o invalida para outras análises. Teóricos marxistas como Lenin – *Materialismo e Empiriocriticismo* (1982 [1909]) –, Lukács – *História e Consciência de Classe* (2012 [1932]) –, Michael Löwy – *Método Dialético e Teoria Política* (1985 [1975]) –, Sartre – *Questão do Método* (1967) –, e, no Brasil, Carlos Nelson Coutinho – *O Estruturalismo e a Miséria da Razão* (2010 [1972]) – e José Paulo Netto – *Introdução ao Método da Teoria Social* (2007) – contribuíram ao longo dos anos com o processo de facilitação da utilização do método para diferentes tipos e universos de pesquisa. Assim, a essência deste método veio sendo incorporada às ciências sociais, inclusive aos estudos da Indústria Cultural e da Comunicação.

Acerca do histórico dessa aproximação, a influência marxista chegou às pesquisas da comunicação por intermédio da Escola de Frankfurt e de seus precursores, Adorno e Horkheimer (1985, [1947]). Outras escolas, como Birmingham, também sofreram influências desse pensamento, presente, por exemplo, nas obras de Raymond William (1979, [1977]), focadas nos estudos culturais a partir das classes sociais. Contudo, a Economia Política da Comunicação é quem hoje melhor dialoga com as heranças da Escola de Frankfurt, bem como com a teoria e o método marxista.

Para Herscovici, Bolaño e Mastrini (2000, p. 3), a história dessa área de estudos pode ser apreendida a partir de uma divisão dos principais autores que colaboraram para o seu desenvolvimento:

---

<sup>8</sup> NETTO, J. P. Introdução ao método da teoria social. In Portal PCB documentos. Disponível em: <<http://pcb.org.br/portal/docs/int-metodo-teoria-social.pdf>>. Acesso em: 25 set 2012.

A escola norte-americana, na tradição de Baran e Sweezy, Dallas Smythe e Herbert Schiller e setores das academias britânica e francesa, vinculadas à produção intelectual de Nicholas Garnham, Peter Golding e Graham Murdock, de um lado, Patrice Flichy, Bernard Miège e Dominique Leroy, de outro.

Ainda de acordo com os autores, os estudos da Economia Política da Comunicação só fazem sentido se considerados como ponto de partida para o entendimento das relações sociais numa perspectiva aberta, não reducionista e crítica. “As origens da Economia Política da Comunicação podem ser encontradas na necessidade de se buscar uma réplica às orientações funcionalistas que predominam nos estudos da comunicação a partir dos anos 50” (HERSCOVICI; BOLAÑO; MASTRINI, 2000. p. 3). Os autores pontuam, ainda, que as posições de Smythe (1980) e Schiller (1969;1986), desde fins da década de 50 representam alguns dos mais sérios questionamentos às pesquisas de comunicação de massa (*Mass Communications Research*). “Formados na década de 30, sua aproximação do marxismo deve-se, de acordo com Mosco (1996, p. 83), às suas experiências práticas na luta de classes no período da crise dos 30” (HERSCOVICI; BOLAÑO; MASTRINI,2000 p. 3). A partir das lentes e chaves de leituras provocadas por esses autores, uma tradição marxista, e conseqüentemente, voltada ao materialismo histórico e dialético, mantém-se presente na academia e nos estudos críticos dos processos comunicacionais propriamente ditos.

No pensamento comunicacional moderno pode-se atribuir a César Bolaño (2000, 2003) uma importante contribuição no sentido de, em um nível de abstração teórica mais ampla, colocar a comunicação à luz da análise dialética. É, portanto, desta contribuição que esta tese parte para compreender a função que cumpre a informação no capital, bem como a função que cumprem os meios de comunicação do legislativo.

## **2.2 HEGEMONIA, LEGITIMIDADE E AUTONOMIA RELATIVA DO ESTADO**

Nesta seção, propomos um parêntese para se explicar alguns conceitos-chave para a compreensão do referencial derivacionista de Estado tomado a partir dos trabalhos de Bolaño (2000;2003), apresentados na seção 1.2 desta tese. Igualmente, nos atemos à reflexão sobre como se estrutura a comunicação do Estado dentro dessa lógica. A compreensão do papel que cumpre à comunicação do Estado passa pela compreensão do próprio Estado e, no caso específico desta tese, principalmente pelos conceitos de *hegemonia*, *autonomia relativa* e *legitimidade* do Estado.



### 2.2.1 O Estado de Classe

Partimos da ideia central, defendida por Martin Carnoy (2006), de que as divergências inerentes às discussões sobre o Estado refletem diferentes pontos de vista sobre a sociedade e o papel do Estado na sociedade. Isso quer dizer que a forma de compreensão do Estado adotada em um determinado estudo diz muito sobre o papel e as políticas que se espera desse aparato e, portanto, diz muito sobre a linha teórica de toda a pesquisa. A opção teórica adotada nesta tese, diante dos diversos autores e escolas que estudam o Estado, foi partir de uma visão do Estado Moderno, cujo pensamento majoritário pode ser dividido entre os teóricos do Estado Pluralista ou do “Bem Comum” e o Estado de Classe ou marxista.

A este estudo interessa particularmente o Estado de Classe. Marx não se propôs explicitar uma teoria do Estado, mas o certo é que a teoria do Capital a pressupõe. Esse é o ponto de partida, por exemplo, de Bolaño (2003) para o debate sobre a derivação do Estado. Pois, na verdade, parte-se do pressuposto de que “não há capitalismo, nem mercado capitalista sem um Estado que o regulamente e coordene” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 85).

Pode-se considerar a *Origem do Estado, da família e da propriedade privada* de Engels (1978) um importante marco teórico na discussão do Estado de classe, pois a obra apresenta uma visão mais ampla que a da *A Ideologia Alemã* (2007), que, até então, era a obra marxista que melhor trazia apontamentos sobre o Estado. Na opinião de Mascaro (2012, p. 12), a primeira tradição do pensamento marxista, quanto ao Estado e a política, despontou no final do século XIX, com Engels (1978): “Sua leitura se torna canônica consolidando-se como orientação das práticas revolucionárias. Vem dessa leitura a tendência a considerar genericamente o Estado como aparato do domínio da burguesia”.

Também em Lenin (2007, p. 25), o Estado é: “produto e manifestação do antagonismo inconciliável das classes, (...) aparece onde e na medida em que os antagonismos de classe não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classe são inconciliáveis”. Florestan Fernandes, no prefácio à obra citada, ponderou que, mesmo Lenin não tendo criado uma “nova teoria”, realizando um salto sobre um pensamento básico que lhe serve de ponto de partida, deve-se reconhecer o que ele fez de forma original. “Primeiro, no terreno da sistematização: cabe-lhe o mérito de ter codificado (ou sistematizado) as descobertas, conclusões e ensinamentos práticos de Marx, Engels e outros pensadores marxistas, nessa área tão essencial para explicação e transformação da rea-

lidade”.<sup>9</sup> Deste modo, Lenin é, de certa forma, um tributário e um novo propositor dessa mesma corrente (MASCARO, 2013, p. 12). Tanto para Marx e Engels (2007) quanto para Lenin (1982; 2007):

O Estado não poderia surgir nem subsistir se a conciliação de classes fosse possível (...). O Estado é um órgão de dominação de classe, um órgão de submissão de uma classe por outra; é a criação de uma ‘ordem’ que legalize e consolide essa submissão, amortecendo a colisão das classes. (LENIN, 2007. p. 25)

Segundo Carnoy (2006), o pensamento marxista do Estado da primeira fase teria como núcleo: (i) as condições materiais de uma sociedade como a base de sua estrutura social e da consciência humana; (ii) a emergência do Estado advinda das relações de produção e não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas. “O Estado, emergindo das relações de produção não representa o bem-comum, mas é a expressão política da estrutura de classe inerente à produção” (CARNOY, 2006, p. 66); (iii) e a impossibilidade de separar a interação humana em uma parte da sociedade da interação em outra. “A consciência humana que guia e, até mesmo, determina essas relações individuais é o produto das condições materiais – o *modo* pelo qual as coisas são produzidas, distribuídas e consumidas” (CARNOY, 2006, p. 65).

Dessa forma, o Estado, além de ser reflexo das condições materiais, ou seja, das relações de produção da sociedade, é a expressão política da dominação de uma classe sobre outra. Para Marx e Engels, Estado e Sociedade Civil eram categorias distintas e opostas.

Por meio da emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado se tornou uma existência particular ao lado de fora da sociedade civil; mas esse Estado não é nada mais do que a forma de organização que os burgueses se dão necessariamente, tanto no exterior como no interior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses. (...) Como o Estado é a forma na qual indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e que sintetiza a sociedade civil inteira de uma época, segue-se que todas as instituições coletivas são mediadas pelo Estado, adquirem por meio dele uma forma política. Daí a ilusão como se a lei se baseasse na vontade real [*realen*], na vontade *livre* do mesmo modo o direito é reduzido novamente à lei. (MARX; ENGELS, 2007, p. 75 e 76, acréscimos nossos)

---

<sup>9</sup> Prefácio de Florestan Fernandes à publicação brasileira de *O Estado e a Revolução* em 1978.

E ao falar da ilusão, Marx e Engels (2007) estão falando também da prevalência da ideologia na formação dos consensos e da lei como uma dessas expressões. Essas questões, pinceladas em diversas passagens sobre o Estado em suas obras serão questões-chave para as discussões de autores de uma geração posterior que analisaram o Estado a partir de uma condição diferente.

O Estado aqui abordado também é, assim como o Estado analisado por Marx e Engels, o Estado Capitalista. No entanto, o próprio capitalismo, sua sociedade civil e formas de produção, passaram por fases e mudanças que foram requerendo mudanças no próprio Estado. Entretanto, ele não perdeu, por exemplo, o seu caráter classista e de produção e reprodução do sistema capitalista. Segundo Benakouche (1982, p. 2):

Em outras palavras, o Estado, enquanto espaço político-administrativo assume tais ou tais formas e estrutura em razão da relação que se estabelece entre as forças sociais presentes em cada formação social. Isso significa que não existe o Estado em geral e, portanto, ele não é nem um instrumento de servidão, nem de libertação, independente das relações de força, relações que são necessariamente conjunturais. A “conjuntura” pode-se tornar “estrutura” se uma mesma relação de força se mantiver ao longo dos tempos. (...) Não se trata mais de buscar um denominador comum aos Estados capitalistas, mas de desvendar a lógica de regulação de cada Estado considerado.

A partir da análise do Estado capitalista e de suas especificidades, dois autores serão especialmente importantes para o presente trabalho: Antônio Gramsci (2000a; 2000b) e Nicos Poulantzas (2000). Esses autores trabalharam exaustivamente os conceitos de hegemonia e autonomia relativa do Estado que serão fundamentais para a compreensão das relações de poder entre Estado e sociedade civil e da própria questão da legitimidade do Estado. Ambos trouxeram novas dimensões à leitura do Estado e deram suas contribuições de forma muito ampla para a Teoria do Estado.

Apesar de um deles, Poulantzas (2000), rejeitar a ideia de uma teoria geral do Estado. Segundo o autor: “Não se encontra nos clássicos do marxismo uma teoria geral do Estado. Não que não tenham podido ou sabido desenvolver plenamente uma teoria semelhante, mas sim porque não poderia haver uma teoria geral do Estado” (POULANTZAS, 2000, p. 19).

Retomaremos, mais adiante, a discussão sobre a lógica de regulação do Estado, de modo geral, e a forma de regulação das comunicações em diferentes Estados e no Estado brasileiro especificamente.

### 2.2.2 O Estado e a hegemonia

Uma das questões que interessa particularmente a esse trabalho na discussão sobre o Estado é a construção da hegemonia. O Estado em Gramsci (2000a; 2000b) torna-se mais que o comitê da burguesia ou seu mero aparelho repressivo, ele é parte da própria hegemonia burguesa. Grosso modo, Gramsci localiza majoritariamente na sociedade civil os Aparelhos Privados de Hegemonia ou os aparelhos ideológicos, e no Estado, ou na sociedade política, os aparelhos repressivos.

Hegemonia é um conceito gramsciano, mas a que o autor credita sua formulação a análises leninistas. No entanto, é Gramsci que vai, pela primeira vez, organizar o pensamento presente nos autores que o antecederam e formular o conceito de hegemonia. Grosso modo, esse conceito define a busca, por parte de uma classe dominante, por aliados para o seu projeto, através da direção e do consenso. A busca por direção e consenso é a forma de que a sociedade civil se utiliza para legitimar o seu programa, de forma a universalizar a sua visão de mundo e moldar os interesses de uma classe dominante sobre outra fração de classe dominante ou sobre a classe subalterna. Essas duas dimensões do conceito de hegemonia em Gramsci – domínio sobre outra fração de classe dominante e sobre a classe subalterna – servem para compreender como se dá a disputa da hegemonia na sociedade civil e no do Estado.

O Estado, político ou *stritu senso*, segundo Gramsci não atua pela direção e pelo consenso, mas sim pela ditadura e pela dominação, fundadas na coerção. Mas, a fração de classe dominante na sociedade civil, por não raras vezes é também a fração de classe que domina o Estado. Essa dominação se dá primeiramente por meio da liderança sobre outra fração aliada da classe dominante. Obtida essa liderança entre as classes dominantes, busca-se a adesão das classes dominadas ao projeto da classe dominante, com fins últimos de manutenção da propriedade privada e privilégios de classe. A burguesia, segundo Gramsci (2000b, p. 271), “põe-se a si mesma como organismo em contínuo movimento, capaz de absorver toda a sociedade assimilando-a a seu nível cultural e econômico”.

O Estado, por sua vez, canaliza a sua função e torna-se “educador”. Para o autor italiano, uma das funções mais importantes do Estado é a de elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral que corresponde às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aos interesses da classe dominante.

As escolas como função educativa positiva e os tribunais como função educativa repressiva e negativa são as atividades estatais mais importantes nesse sentido: mas, na realidade, para esse fim tende uma multiplicidade de outras iniciativas e atividades chamadas privadas que formam o aparelho da hegemonia política e cultural das classes dominantes. (GRAMSCI, 2000b, p. 284)

Dentre esses aparelhos de hegemonia política e cultural apontados por Gramsci um deles se destaca por formular algo caro ao processo de construção da hegemonia, que é, segundo o autor, a “opinião pública”. Para Gramsci, a opinião pública está estreitamente ligada à hegemonia política, “é o ponto de contato entre a sociedade civil e sociedade política, entre o consenso e a força” (GRAMSCI, 2000b, p. 265). Interessa a este trabalho, portanto, o crédito dado pelo autor à disputa pelo monopólio dos órgãos da opinião pública que se dá tanto pelos jornais (meios de comunicação) como pelos partidos e pelo próprio parlamento, que como parte do poder público, do Estado, também disputam o monopólio dessa opinião.

Conforme aponta Gramsci (2000b, p. 265):

O que se chama de “opinião pública” está estreitamente ligado à hegemonia política, ou seja, é o ponto de contato entre a sociedade civil e a sociedade política, entre o consenso e a força. O Estado, quando quer iniciar uma ação pouco popular, cria preventivamente a opinião pública adequada, ou seja, organiza e centraliza certos elementos da sociedade civil. História da “opinião pública”: naturalmente elementos da opinião pública sempre existiram (...), mas a opinião pública como hoje se entende, nasceu às vésperas da queda do Estado absolutista, isto é, no período de luta da nova classe burguesa pela hegemonia política e pela conquista do poder. A opinião pública é o conteúdo político da vontade política pública, que poderia ser discordante: por isto, existe luta pelo monopólio dos órgãos da opinião pública – jornais, partidos, parlamento – de modo que uma só força modela a opinião, e, portanto, a vontade política nacional, desagregando os que discordam numa nuvem de poeira individual e inorgânica.

A opinião pública construída, dentre outras formas, em especial pelos meios de comunicação é, para o autor, importante aliado na construção da hegemonia política e na conquista do poder. O que torna a disputa em torno desses meios uma importante estratégia política seja para o Estado, seja para o Capital, visto que, esses meios tem por objetivo fortalecer os interesses da classe dominante em forma de consenso e fazer deste consenso uma opinião mais forte, pois, adjetivada de pública, ela perde, aparentemente, o caráter classista.

O conceito de Estado ampliado de Gramsci depende diretamente da ideia da formação dos consensos e da hegemonia, pois, neste Estado, a Sociedade Civil/Aparelhos Privados de Hegemonia e a Sociedade Política/Estado/Aparelhos Repressivos do Estado são parte do mesmo aparato estatal, que não podem ser apenas uma coisa ou outra. A essência do poder do Estado está em unificar esses dois poderes.

A separação entre sociedade civil e sociedade política: pôs-se um novo problema de hegemonia, isto é, a base histórica do Estado se deslocou. Tem-se uma forma extrema de sociedade política: ou para lutar contra o novo e conservar o que oscila, fortalecendo-o coercitivamente, ou como expressão do novo para esmagar as resistências que encontra ao desenvolver-se, etc. (GRAMSCI, 2000b, p. 262-263).

O Estado, para garantir os interesses da classe dominante, tem que necessariamente desfrutar do seu poder repressivo, bem como do ideológico. Para Gramsci, quanto mais consenso o Estado produz com seu poder ideológico, menor será a necessidade desse mesmo Estado agir com forças repressivas. E, portanto, a construção do consenso por bases ideológicas é mais eficaz. A chave do pensamento de Gramsci está em dar ênfase à ideologia e à superestrutura, onde está localizado o Estado. Para Gramsci, a construção da hegemonia, ou seja, a capacidade de fazer das ideias dominantes as ideias dos dominados, explicava muita coisa sobre a legitimação do poder do Estado, sua perpetuação e sua capacidade de produzir e reproduzir as condições materiais – forças produtivas – para a reprodução do sistema capitalista. Gramsci acredita que é no âmbito da sociedade civil que as classes buscam ganhar aliados para seu projeto através de direção e do consenso.

Uma das contribuições capitais de Gramsci está em fazer uma análise dialética da relação entre sociedade civil e Estado/sociedade política, e entre aparelhos ideológicos e aparelhos repressivos. Para o autor italiano, é a base ou a estrutura que determina em última instância a superestrutura, contudo, estrutura e superestrutura construíram uma relação dialética e esta última, por sua vez, adquiriu uma autonomia relativa expressiva com relação à primeira e passou a ter um papel primordial para a garantia da reprodução da base a partir da legitimação das relações de produção ao mesmo tempo que equaliza pelos consensos as lutas de classe.

Deve-se ter por conta, portanto, que a função da hegemonia na sociedade civil é diferente da dos aparelhos do Estado político, em função da própria natureza dos aparelhos, posto que, para Gramsci (2000), os Aparelhos Privados de Hegemonia – as escolas, os partidos políticos, as igrejas, os meios de comunicação de massa – por cumprirem o seu papel de forma mais sutil e cotidiana, nem sempre são percebidos como tal, tendo, dessa forma, mais facili-

dade em criar arranjos de verdade amplamente aceitos e em mitigar as ideias da classe dominante de forma mais efetiva.

Retomando as contribuições de Poulantzas (2000), devemos observar que o autor busca as bases da sua discussão sobre ideologia e hegemonia tanto em Althusser (1985) quanto em Gramsci (2000). Na verdade, o próprio Althusser, ao propor a sua teoria estruturalista sobre os Aparelhos Ideológicos de Estado, teve como base Gramsci. Para ele, o Estado não é um instrumento-objeto das classes dominantes e estaria mais para um campo estratégico que condensa as relações de força entre classes. O Estado tem “um papel essencial nas relações de produção e na delimitação-reprodução das classes sociais, porque não se limita ao exercício da repressão física organizada. O Estado também tem um papel específico na organização das relações ideológicas e da ideologia dominante” (POULANTZAS, 2000, p. 26).

Ainda conforme o autor:

O Estado, trabalhando para hegemonia de classe, age no campo de equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas. Assim, o Estado encarrega-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando estas medidas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas. Eis aí um dado essencial, sem o qual não se pode perceber a materialidade da relação entre o Estado e as massas populares, se fosse considerado o binômio repressão-ideologia. (POULANTZAS, 2000, p. 29)

Segundo o autor, a teoria gramsciana limita o papel do Estado a um papel repressivo o que não representaria o real papel do Estado. A formulação do espaço estatal em termos de aparelhos repressivos e aparelhos ideológicos, ainda conforme Poulantzas (2000, p. 32-33) “tem o mérito de ampliar a esfera estatal, nela incluindo uma série de aparelhos de hegemonia, geralmente privados, e de insistir na ação ideológica do Estado, mas nem por isso deixa de implicar numa concepção do Estado e de sua ação que ainda permanece bem restritiva”.

O Estado é o local da organização do grupo hegemônico da classe capitalista fracionada. “Não é um bloco monolítico, mas um campo de batalha estratégico” (CARNOY, p. 143), logo, ser o local da organização da classe capitalista, não significa que o Estado se legitima, defendendo apenas os interesses dessa classe. Para manter-se hegemônico ele precisa necessariamente “parecer neutro” ou representar também os interesses das classes dominadas. O Estado não pode representar apenas o interesse da burguesia, tampouco sua função negativa, dessa forma seria insustentável. Poulantzas (2000, p. 26) defende um papel também positivo desse Estado e esse papel “eminente positivo do Estado também não se limita à dupla repressão+ideologia”.

O papel positivo do Estado está na garantia de políticas e direitos reais a classes não necessariamente hegemônicas que, por sua vez, garantem a reprodução das relações de produção que sustentam o Estado capitalista. Esse papel positivo está em contraposição ao papel negativo que, segundo o autor, está fundamentado na forma como o Estado mascara e oculta a sua ideologia e garante, por outro lado, os interesses restritos da classe dominante. Apesar de a eficácia do Estado estar na sua função negativa, é, na função positiva, que ele se legitima.

A ideologia não consiste somente ou simplesmente num sistema de ideias ou de representações. Compreende também uma série de *práticas materiais* extensivas aos hábitos, aos costumes, ao modo de vida dos agentes, e assim se molda como cimento no conjunto de práticas sociais, aí compreendidas as práticas políticas e econômicas. As relações ideológicas são em si essenciais na constituição das relações de propriedade econômica e de posse, na divisão social do trabalho no próprio seio das relações de produção. O Estado não pode sancionar e reproduzir o domínio político usando como exclusivo a repressão, a força ou a violência “nua”, e, sim, lançando mão diretamente da ideologia, que legitima a violência e constitui meio para organizar um *consenso* de certas classes e parcelas dominadas em relação ao poder público. A ideologia não é algo neutro na sociedade, só existe ideologia de classe. A ideologia dominante consiste essencialmente num poder essencialmente da classe dominante. Desse modo, a ideologia dominante invade os aparelhos de Estado, aos quais igualmente têm por função elaborar, apregoar e reproduzir esta ideologia, fato que é importante na constituição e reprodução da divisão social do trabalho, das classes sociais e do domínio de classe. Esse é por excelência o papel de certos aparelhos oriundos da esfera do Estado, designados *aparelhos ideológicos de Estado*, mesmo que pertençam formalmente ao Estado ou conservem um jurídico “privado”: Igreja (aparelho religioso), aparelho escolar, aparelho oficial de informações (rádio, televisão), aparelho cultural, etc. Resta lembrar que a ideologia dominante intervém na organização dos aparelhos aos quais compete principalmente o exercício da violência física legítima (exército, política, justiça-prisão, administração). (POULANTZAS, 2000, p. 27).

As contradições presentes na ossatura material do Estado é o que cria a própria política do Estado. Essa política é o acordo possível entre as frações da classe dominante e as classes dominadas a partir da correlação de força em determinado momento histórico. Mas, Estado e Capital atuam, por meio da ideologia, da construção dos consensos e da hegemonia, para que a política do Estado garanta a sua eficácia (papel negativo) com a legitimidade adquirida a partir do seu papel positivo.

Pode-se dizer que os meios de comunicação são Aparelhos Privados de Hegemonia ou Aparelhos Ideológicos de Estado (versão gramsciana e poulantziana) que desempenham um papel dominante na materialização da função político-ideológica do Estado, seja por meio da importância que Gramsci deu para “opinião pública” na construção da hegemonia, seja , “com meio para organizar um *consenso* de certas classes e parcelas dominadas em relação ao poder



público”, como pontuou Poulantzas. O certo é que nem Estado nem Capital abrem mão de terem seus próprios Aparelhos cumprindo a função de construir o consenso e garantir a hegemonia da classe dominante.

Nesses aparelhos, podem ser encontradas diferentes formas e modelos de operação, eles podem ser públicos ou privados, visto que Estado e Capital exploram seus serviços. Grosso modo, Poulantzas (2000) diz que o modelo jurídico de cada um desses veículos é indiferente quanto às suas funções - todos querem construir a hegemonia e manter sua fração de classe no poder.

No caso desta tese, o objeto – as tevês legislativas federais – está no escopo do próprio Estado. Para tanto, busca-se entender as formas peculiares de cumprimento dessa função a partir também da diferença jurídica (de ser ou não um aparelho próprio do Estado), mas principalmente, a partir do pertencimento a um dos poderes do Estado, o poder legislativo, de onde emanam as leis e onde estão representados de forma mais plural que os demais poderes, os cidadãos e os Estados da federação.

Outro conceito que pode contribuir na resposta às hipóteses levantadas por esta tese é o de autonomia relativa, principalmente no que diz respeito às diferenças entre os poderes públicos e as características dos seus veículos de comunicação, bem como as diferenças existentes entre veículos de um mesmo poder, no caso, entre as tevês Câmara e Senado.

Cabe iniciar nossa discussão pela complexidade na formação do Estado Capitalista. O Estado pode ser compreendido como aparelho repressivo da burguesia, mas suas relações não são tão simples como aparenta essa afirmação. A luta de classes não só constrói e constitui o Estado, como também cria suas formas de legitimação.

O Estado, insistentemente, é um aparelho *especial*: possui uma ossatura material própria que não é reduzível às relações (tal e qual) de dominação política. O que pode ser formulado para o Estado capitalista da seguinte maneira: por que a burguesia geralmente recorre, com finalidade de dominação, a este Estado nacional-popular, a Estado representativo moderno com suas instituições próprias, e não a um outro? Porque não é de maneira nenhuma evidente, longe disso, que, se a burguesia pudesse criar um Estado completo e conforme suas conveniências, teria escolhido este Estado. Se esse Estado lhe propiciou e propicia continuamente, muitos benefícios, ela está longe, não mais hoje do que no passado, de se gabar por isso. (POULANTZAS, 2000, p. 11)

O Estado é, portanto, um Estado de classe e seu formato contribui com as condições de reprodução do sistema capitalista. É esse Estado que organiza a classe dominante, na medida em que desorganiza a classe dominada, mas é ele também que garante a partir de seus

instrumentos o consenso necessário à manutenção das relações de poder e da reprodução do capital. A classe dominante na sociedade é também a classe dominante no Estado. Mas esse domínio e esse Estado, que é capitalista, burguês, não pode – sob pena de perder sua legitimidade – servir de instrumento da classe dominante. Para se manter como “mediador” da luta de classes e continuar advogando pela manutenção da ordem capitalista e da sua reprodução o Estado faz concessões às classes subalternas e dominadas, exerce a sua função positiva, que é, também, parte da sua legitimação. É essa construção do consenso que exigirá, segundo Poulantzas, que o Estado tenha uma *autonomia relativa*.

O Estado é, segundo Gomez (1982, p. 46) um aspecto inerente às relações de dominação de classe e, ao mesmo tempo, uma “objetivação real que se torna relativamente autônoma com respeito à sociedade civil, para organizar e manter – como “capitalista coletivo ideal” – a coesão dessa unidade conflitiva que é uma formação social”. O autor argumenta ainda que:

A autonomia relativa do Estado – já se afirmou – tem seu fundamento lógico nas relações de produção. No entanto, ela também é resultante da luta política, em sentido estrito, que transforma o Estado em uma condensação material e contraditória de relações de força entre as classes sociais, tanto entre aquelas que compõem o bloco do poder, como entre estas e as classes subalternas. (...) o aparecimento imediato do Estado na consciência dos atores sociais, junto ao trabalho eficaz dos dispositivos ideológicos sobre suas representações, converte em absoluta esta autonomia relativa, opondo em relações de exterioridade o Estado e a sociedade civil. Em suma, o Estado é uma mediação que simultaneamente nasce e está imbricada nas relações de dominação entre as classes sociais, que as expressa em seu próprio nível institucional e decisório, e as encobre. Isto obriga a deslocar a análise da forma estatal de seu papel primordial coativo para o consensual. (GOMEZ, 1982, p. 47)

A disputa de classes sociais, em sentido estrito, no interior do Estado, aqui entendido como mediador, representa a contradição inerente ao próprio Estado e produz a autonomia relativa, que, por sua vez, pode ser considerada uma condição determinante para a existência de diferentes modelos de Estados, bem como, de diferentes estruturas dentro de um mesmo Estado. A contradição é considerada força motriz da autonomia relativa do Estado e vai garantir um caráter mais ou menos democrático para este. A democracia, sua vivência e aprofundamento, por exemplo, serviram e ainda servem como um sistema de freios e contrapesos para o poder político. O Estado burguês, mesmo com as características próprias de um Estado de classe, pode adquirir caráter democrático e popular. Para Poulantzas (2000, p. 42), “O caráter de classe do Estado permeia cada um dos seus aspectos, incluindo as formas democráticas”. É justamente a partir desse caráter positivo que o Estado constrói a sua legitimidade.

As formas de legitimação do Estado foram se modificando ao longo dos anos e hoje, os meios e comunicação, principalmente a televisão, o rádio e o jornal, mas também em grande medida (e cada vez mais) a *internet*, tornaram-se meios influentes de profusão e circulação de discursos, logo, também de tentativas de legitimação do Estado. É por esses meios que o Estado sinaliza para a realização do seu trabalho, fazendo campanhas e divulgando políticas. Da mesma forma, é por meio desses mecanismos que eles “prestam contas” oficialmente à população dos seus trabalhos.

*Divulgação, transparência e prestação de contas* serão os principais argumentos quando problematizados no plano empírico o papel e a função da comunicação estatal, por exemplo. Existe tanto uma necessidade de legitimação do Estado, como também de legitimação dos poderes do Estado e da classe política. Não obstante, há uma necessidade de legitimação dos próprios veículos de comunicação do Estado. Ou seja, os veículos de comunicação do Estado também precisam se legitimar, no Brasil, especificamente, frente aos demais veículos de comunicação e ao modelo comercial predominante.

O Estado, portanto, precisa fazer uso dos aparelhos para se legitimar, bem como precisa legitimar o uso desse aparelho pelo seu próprio corpo de funcionários – é dizer, pelos burocratas – e pelo grupo que se encontra no poder. A legitimação, aqui, ganha uma dupla dimensão: a dimensão de legitimação do Estado, no caso, via meios de comunicação do próprio Estado e, concomitantemente, a legitimação dos próprios meios de comunicação estatais como fontes críveis para os demais meios de comunicação (visto que eles são fontes primárias e ao mesmo tempo meios de comunicação) e para a população em geral. Vale lembrar que, independente do modelo jurídico do aparelho ideológico ele vai cumprir essencialmente o mesmo papel de construir a hegemonia, sedimentar ou “cimentar” os valores da classe dominante e legitimar o Estado de classe.

Entendida de forma ampla, a autonomia relativa do Estado colocará em disputa ou em permanente contradição a força do aparelho burocrático com relação ao aparelho político e, em momentos de crise, esse ou aquele exerce de forma mais ampla ou não a sua autonomia relativa. A possibilidade da luta de classes nos aparelhos de Estado, a partir das contradições do próprio Estado, permite, ao menos, esta autonomia relativa.

Com relação aos meios de comunicação dos poderes do Estado, cabe compreender, como essa autonomia relativa pode ser explorada e, em que medida, a autonomia relativa presente nas disputas políticas de cada poder o torna mais ou menos positivo. Dessa forma, pode-se também entender até que ponto os meios de comunicação do legislativo conseguem uma maior autonomia relativa se comparado com os meios de comunicação do executivo. E, prin-

principalmente, se e como a margem de autonomia relativa que garante relevantes diferenças em dois modelos de comunicação aparentemente tão semelhantes como nos casos da TV Câmara e TV Senado.

### **2.3 COMUNICAÇÃO ESTATAL: HEGEMONIA, AUTONOMIA RELATIVA E LEGITIMIDADE**

A partir da organização do sistema de comunicação brasileiro, o Poder Executivo divide seus meios de comunicação de forma fragmentada, podendo ser encontradas emissoras de caráter educativo/cultural, generalista e institucional. Esses modelos não necessariamente estão em oposição um ao outro; uma televisão de caráter institucional pode ter em sua programação programas generalistas, e ainda, em maior medida, uma televisão de caráter educativo/cultural também terá em sua grade programas de caráter generalista. No entanto, tenta-se, aqui, identificar o que predomina na sua programação e a função que a mesma se propõe a cumprir, bem como o caráter do corpo técnico dessas emissoras, para nomeá-las como educativa/cultural, generalista ou institucional.

As emissoras generalistas *teoricamente* têm maior presença de burocratas, para, de certa forma, garantir o máximo de autonomia relativa, não com relação ao Estado propriamente dito, mas com relação ao governo. E as emissoras de caráter prioritariamente institucional, como no poder executivo, por exemplo, têm um aparelho majoritariamente composto por um corpo político atrelado ao poder executivo, ao governo. Ambos buscam, a partir da autonomia relativa necessária ou possível, legitimarem-se.

Mesmo tendo também um caráter institucional, mas não estritamente institucional, poder legislativo se organiza de forma diferente com relação a seus veículos. Isso se dá pela característica mais difusa do poder legislativo. As tevês legislativas federais ainda que apresentem um caráter institucional, o corpo técnico burocrático é maior proporcionalmente nesses veículos do que nos veículos do executivo, conforme foi observado na etapa empírica desta investigação, mesmo se comparado com o corpo técnico das emissoras generalistas do Estado. Há também diferenças dentro do próprio poder legislativo se comparadas as duas casas.

A legitimidade para a comunicação está ligada ao conceito de credibilidade e este, por sua vez, está profundamente ligado ao conceito de objetividade, ou até mesmo de imparcialidade, que foi também formulado a partir do modelo de comunicação adotado pelo país. No Brasil, o conceito de credibilidade está estritamente ligado à comunicação comercial que

“se apresenta isenta”. Sobre o conceito de credibilidade, Novaes e Cardoso de Mello (1998) observam que, levando em consideração a realidade brasileira pós-ditadura militar e com o fortalecimento praticamente exclusivo das mídias privadas, a verdade cede espaço para à credibilidade, isto é ao que aparece como verdade. “O bem comum subordina-se inteiramente aos grandes interesses privados; a objetividade abre espaço à opinião, isto é, à opinião dos formadores de opinião, em geral membros da elite ligados direta ou indiretamente aos grandes interesses” (NOVAES; CARDOSO DE MELLO, 1998, p.639).

Sobre a busca pela imparcialidade, pode-se fazer um parêntese para dizer que as teorias críticas requerem empenho na desconstrução das aparências para fazer surgir, a partir da observação da realidade complexa, a essência e mostrar as contradições que o discurso hegemônico mascara. No caso da comunicação, o ideal da informação neutra e imparcial movido pelo mercado é uma das formas pelas quais a aparência se impõe mitigando a realidade.

Bolaño (2000) refuta a ideia da existência de uma informação neutra e credita essa teoria à tentativa de dar uma aparência neutra às informações que são necessariamente de classe. Nesse caso, segundo o autor:

os teóricos neoliberais e pós-modernistas e seus seguidores, propagandistas de uma suposta ‘sociedade da informação’, encarregam-se de mascarar a contradição que existe no processo de produção da informação dita neutra, tornando-a fetichizada e negando a comunicação de classe. (Bolaño, 2000, p. 52)

É no processo de legitimação que a informação aparentemente neutra adquire a forma de uma mercadoria especial e passa a ser identificada com a comunicação de mercado. Como se alguma comunicação conseguisse ser completamente neutra, isenta ou imparcial.

Passa-se, portanto, a assimilar como não classista, ou tendenciosa, apenas as informações livres da influência do governo e demais poderes públicos, onde a maioria da população julga concentrarem-se os interesses ideológicos. Muitas vezes, a comunicação pública generalista, busca este ideal a fim de se legitimar. Desconstruir, portanto, a ideia de informação neutra é um passo importante na revelação do objeto em questão. Deve-se a este ponto introduzir a ideia da existência de um Estado Classista, de uma sociedade classista e de uma informação que neste contexto não pode fugir a esta lógica.

Nessa perspectiva, o fato de não ser neutra não a desobriga de buscar a objetividade possível, ou de fazer as mediações necessárias a partir dar permeabilidade aos diferentes pontos de vista e interesses de classe. No caso dos veículos do executivo, os predominantemente generalistas, como a TV Brasil e a Rádio Nacional do Rio de Janeiro e Brasília, por exemplo,

pautam-se por uma ação mais no sentido da busca da objetividade, na busca por se legitimar dentro da esfera pública junto com os veículos privados. Enquanto os veículos do próprio governo, como a *TVNBR* ou o *Blog do Planalto*, por exemplo, buscam se legitimar por outros caminhos como o da prestação de serviços públicos.

As mídias estatais – não as que fazem o serviço da comunicação generalista – mas principalmente as que fazem o serviço com caráter mais institucional voltado aos poderes do Estado, cumprem um duplo papel – o de ser institucional e o de prestar um serviço público de acesso à informação. Esses veículos precisam construir para sua legitimidade a partir uma credibilidade baseada não apenas na objetividade, mas no caráter formativo ou informativo da prestação de contas à sociedade, tentando aproximar-se da prestação de serviços e dos instrumentos de *accountability* social.<sup>10</sup>

Os veículos estatais são, portanto, veículos que cumprem a árdua função de, para além de no plano abstrato sedimentar valores de uma classe dominante, no plano concreto, legitimar o Estado e seus poderes a partir de diferentes formas de atuação que serão melhor esclarecidas com o auxílio do estudo das funções que a informação adquirir no Estado capitalista.

## **2.4 AS ESPECIFICIDADES DAS CATEGORIAS PROPAGANDA, PUBLICIDADE E PROGRAMA**

A informação no processo de reprodução do sistema capitalista, de acordo com Bolaño (2000), cumpre as funções públicas de *Propaganda, Publicidade e Programa*. Ressaltando a dificuldade de se fazer empiricamente a distinção entre *Propaganda* e *Publicidade*, o autor deixa claro que isso não elimina a necessidade da sua distinção no nível teórico em que se definem as funções da informação no capitalismo.

As funções *Propaganda* e *Publicidade* da informação são identificadas por Bolaño (2000) como sendo, a primeira relacionada ao tipo de informação de interesse do Estado capitalista, ou do capital em geral, e a segunda dos capitais individuais em concorrência. A forma de *Propaganda* é monopolizada pelo Estado e pelos setores capitalistas que controlam os meios de comunicação de massa – do ponto de vista da acumulação do capital ela adquire a forma *Publicidade*, a serviço da concorrência capitalista (BOLAÑO, 2000, p. 53). A função

---

<sup>10</sup> O Capítulo 2 tratará especificamente das funções que a comunicação cumpre na esfera pública contemporânea e as formas de legitimação das comunicações dos poderes do Estado.

*Programa* advém de uma necessidade que a Indústria Cultural tem de responder às exigências do próprio público.<sup>11</sup> Juntas, as três funções sedimentam terreno para a construção da hegemonia da classe dominante, necessária à reprodução do capital, seja em sua base econômica, seja em sua base ideológica.

Conforme aponta o autor:

A contradição entre publicidade e propaganda não se confunde, mas se justapõe à contradição de interesses entre Estado e Capital com relação aos meios de comunicação de massa. Assim, pode-se dizer que, de modo geral o Estado, como capitalista coletivo ideal, preserva os interesses gerais da propaganda contra os interesses individuais não só da publicidade, mas também dos grupos políticos e de propagandistas que se digladiam por interesses estratégicos imediatos, até mesmo dentro do próprio aparelho de Estado (...) a propaganda estatal (ou governamental) serve-se dos circuitos mais amplos, destinados a atingir o público mais indiferenciado (o que evidentemente não elimina o fato de este atuar também em circuitos mais restritos, dirigindo-se a determinados grupos de formadores de opinião), ao passo que os circuitos da publicidade dependem das estratégias competitivas de cada capital individual, o que significa que no agregado, é preciso manter o maior número possível de circuitos de abrangência variada para que cada capital possa tomar a sua decisão estratégica num momento dado. Manifesta-se aí uma divergência de interesses entre Estado e capitais individuais no que se refere, por exemplo, à ampliação da área de atingimento dos meios de comunicação massivos. No caso dos sistemas privados de televisão, por exemplo, o interesse do Estado em cobrir o conjunto do território nacional pode conflitar com o interesse dos concessionários, para os quais o investimento necessário a esta ampliação pode não ser correspondido do ponto de vista do retorno publicitário. (BOLAÑO, 2000, p. 54-55)

Enquanto o Estado tenta produzir uma informação mais homogênea e abrangente e de caráter mais diretamente ideológico, o capital individual busca a fragmentação de públicos para otimização da comunicação estratégica, visando os interesses econômicos imediatos do capital, em última análise ao lucro.

Do ponto de vista do Estado, os concessionários terão que prestar os serviços de forma universal, independentemente dos seus interesses meramente econômicos, pois a legitimidade do conjunto depende da definição da informação também como um direito e o explorador privado, como concessionário de um serviço público cuja titularidade é do Estado, deve obedecer regras por este estabelecidas.

No Estado, a contradição aparece na medida em que ele deve garantir as condições gerais externas para que a produção da mais valia seja possível no nível dos capitais individu-

---

<sup>11</sup> As contradições da informação que existiam no capitalismo concorrencial em forma de esfera pública burguesa, segundo Bolaño (2000) passam a se manifestar no capitalismo monopolista em forma de uma Indústria Cultural.

ais, o que exige, por sua vez, entre outras coisas, uma ação positiva em relação às necessidades das classes subalternas, para legitimar o próprio Estado como instância aparentemente acima dos interesses do capital.

É nessa necessidade de legitimação que residem as possibilidades de movimentação da sociedade civil na ampliação de ganhos reais frente ao mercado ou ao lucro em sentido estrito. Essa contradição estará presente nos diferentes processos regulatórios e também na comunicação, seja ela operada por empresas privadas ou por qualquer tipo de aparelho estatal. Como o Estado transita nessa contradição é um problema a ser analisado e respondido em cada caso. Em que momentos o Estado tende a trabalhar prioritariamente pelos interesses dos capitais individuais e em quais ele trabalha de forma positiva, como capitalista coletivo e, portanto, pela legitimação do sistema de dominação no seu conjunto, é uma questão definida nos termos da especificação dos mecanismos constitutivos do modelo de regulação.

A opção por uma comunicação pública incipiente e fragmentada é a forma histórica encontrada pelo Estado brasileiro, dadas as disputas internas, para cumprir o seu papel a serviço da acumulação do capital no país, o que, neste caso, significou privilégio para certos capitalistas individuais que acabaram, assim, elevando seus interesses individuais como predominantes na esfera pública do país. Essa situação condiz e é resultado de um processo histórico do governo brasileiro que durante a fase da ditadura, por exemplo, investiu no crescimento econômico e industrial dos capitalistas individuais em troca de apoios políticos e em detrimento de serviços públicos de qualidade.

Esse processo ocorreu também com a comunicação, que apesar de não ter tido essa experiência exclusivamente no período da ditadura, foi neste momento histórico que passou a ser estrutural. Por outro lado, e como forma de legitimação, esse mesmo Estado criou neste período um sistema público voltado para a educação à distância como forma também de fortalecer a sua hegemonia, mas principalmente, como forma de construir sua legitimidade. Esse modelo da comunicação pública como instrumento de integração nacional, fortalecimento da língua e educação formal foi estabelecida pela ditadura militar no Brasil.

Ao longo dos anos e com o processo de abertura democrática novas funções foram agregadas ao processo de legitimação da comunicação do Estado. Dessa forma, surgiu a necessidade de criação efetiva de um sistema público tanto governamental, que cuidasse de questões oficiais e institucionais dos poderes públicos, quanto generalista, que foi incorporada aos marcos legais. Um exemplo desse processo é a própria Constituição Federal brasileira, que no seu Art. 223 fala da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de ra-



diodifusão.<sup>12</sup> Logo em seguida, em 1995, uma nova disputa e “distribuição de ganhos” entre os atores sociais que disputavam os rumos da comunicação no Brasil, deu origem à Lei do Cabo, que criou os canais do poder público, das universidades e comunitários.<sup>1314</sup>

Se analisadas as políticas públicas de comunicação no Brasil, poderá ser vista uma constante relação de troca desses interesses, prevalecendo, até então, os interesses da indústria ligada às comunicações e aos radiodifusores. Esses ganhos vão tendo pequenas alterações com a troca de governos, tendo, contudo, o principal momento de cisão com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva.

Contudo, vale ressaltar que até mesmo quando é criada sintomaticamente no governo do Presidente Lula da Silva<sup>15</sup> a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) – que garantiu a prestação do serviço público de comunicação a uma parcela da população que não é atendida pelo setor comercial –, o governo acenou para os radiodifusores com tantas outras políticas de incentivo e garantia aos seus lucros e da predominância do modelo comercial. De certa forma, esse é um dos aspectos onde pode ser analisada essa dupla função do Estado, transitando em constante contradição entre os interesses públicos e privados, entre a necessidade de garantir os interesses dos capitalistas individuais e de dar respostas aos anseios do bem comum a fim de garantir sua legitimação.

#### **2.4.1 A função Programa e a função de Prestação de Serviço Público**

A função *Programa* é, para esse estudo, o espaço prioritário para a legitimação dos modelos de comunicação e com a comunicação pública parece não ser diferente. De acordo Bolaño (2000), todos os sistemas de comunicação, mais especificamente o sistema comercial, necessitam da função que ele denomina de *Programa* para se legitimar. O que diferencia, portanto, esse modelo do modelo da comunicação pública não é apenas ele se legitimar prioritariamente pelo *Programa* e os demais pela *Publicidade* e pela *Propaganda*. Todos os modelos,

---

<sup>12</sup> Sobre esse processo ler Motter (1995) e Carvalho(2009).

<sup>13</sup> Esse processo teve início ainda em 1991.

<sup>14</sup> Sobre o processo da lei da TV a Cabo, ler *TV Por assinatura: 20 anos de evolução* (POSSEBON, 2009).

<sup>15</sup> Lula foi eleito a partir de uma coligação de centro esquerda na qual frações da burguesia industrial brasileira aderiram à candidatura do Partido dos Trabalhadores, o qual fez revisões em seu programa, em troca desse apoio político que garantiu a chegada à presidência do Brasil do primeiro representante das classes trabalhadoras. Desde o início das suas candidaturas à presidência - foram três (1989, 1994, 1998) até ser eleito em 2002 - Lula teve fortes embates com a imprensa no Brasil que trabalhou contra a sua candidatura.

usam em maior ou menor grau, todas as formas que a informação adquire no capitalismo para promover o seu processo de legitimação. Mas, nem sempre, a sua legitimação se resume à sua forma ou função principal ou característica.

Partiu-se, nesta tese, da hipótese de que no Brasil, o sistema público de comunicação,<sup>16</sup> a comunicação pública ou a informação de serviço público, inclusive a transparência na prestação de contas do poder público, cumpre uma função de legitimação semelhante à função *Programa* do sistema comercial definida por Bolaño (2000). Assim, a função Programa estaria para a legitimação do sistema comercial, como a prestação de serviço público (que inclui prestação de contas, transparência e *accountability*) está para a da Comunicação Pública realizada pelo sistema público ou pelo Estado diretamente.

Mas, os veículos de comunicação públicos institucionais tampouco abrem mão de uma função *Programa* semelhante a do sistema comercial. Esses veículos buscam, em um processo claramente dialético, tanto se diferenciar dos veículos comerciais a partir da sua função por definição que seria a de prestação dos serviços públicos quanto se aproximar desses mesmos veículos com a introdução nas suas grades de programas generalista que se assemelham à função *Programa*. É neste processo de negação e afirmação da comunicação comercial no Brasil que se ressignifica a comunicação estatal, mas, principalmente, a comunicação legislativa.

Logo, a Comunicação Legislativa poderia, além de produzir comunicação de serviço público, que é algo inerente a sua função, produzir também *Programa* para fins de legitimação da sua gestão. Assim, pode-se dizer que a função de serviço público (transparência, prestação de contas e educação para a cidadania) é o que define a natureza desses veículos, no entanto, eles também cumprem como distorção desta função, a função de *Propaganda*, que, a todo momento, busca ser mascarada e ocultada, e a função *Programa*, que, para fins de aproximação com o modelo do sistema comercial – legitimado socialmente –, busca ser evidenciada.

---

<sup>16</sup> No qual estão previstos os sistemas público institucional/governamental e generalista.

### 2.4.2 *Accountability*

Para uma melhor compreensão do que pretendemos definir como uma das funções que cumpre a comunicação pública estatal de uma forma geral e a comunicação do legislativo de uma forma específica, deve-se definir o que entendemos por *Accountability*. Segundo Fernando Oliveira Paulino (2008), o termo *accountability* não tem uma tradução exata na língua portuguesa. Refere-se à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a entidades controladoras ou ao público. Paulino (2008 p. 103) defende também os processos de *accountability* como indispensáveis à democracia moderna, tendo em vista que “A demanda por *accountability* se origina da opacidade do poder, de um contexto de informação imperfeita e tem como eixo básico o princípio da publicização”.

Guillermo O’Donnell (1994) defende a necessidade de se aprofundarem as democracias a partir da incorporação de mecanismos de controle e prestação de contas que devem ser feitos por aqueles a quem é delegado o poder de representar as vontades e anseios de uma sociedade. O’Donnell (1994, p. 40) defende que “a transição de regimes autoritários para governos eleitos democraticamente não encerra a tarefa de construção democrática: é necessária uma segunda transição, até o estabelecimento de um regime democrático”. A institucionalização da democracia é parte significativa do conceito defendido pelo autor, que ainda apresenta uma dupla dimensão para o *accountability*:<sup>17</sup>

A idéia de representação envolve um elemento de delegação: por meio de algum procedimento, uma dada coletividade autoriza alguém a falar por ela, e eventualmente se compromete a acatar o que o representante decidir invocando sua condição de representante. Consequentemente, representação e delegação não são polos opostos. É por isso que é difícil distinguir radicalmente tipos de democracia que estão organizados em torno do que eu chamaria “delegação representativa” daqueles em que o elemento delegativo é fortemente predominante. A representação acarreta a ideia de *accountability*: de algum modo o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem ele afirma ter o direito de falar. Nas democracias consolidadas, a *accountability* opera não só, nem tanto, “verticalmente” em relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público (exceto, retrospectivamente, na época das eleições), mas “horizontalmente”

<sup>17</sup> Para O’Donnell o modelo de governo em análise são Poligarquias, cuja breve definição que ele oferece em seu texto é de que são sínteses complexas de três correntes ou tradições históricas: democracia, liberalismo e republicanismo. O autor admite que entre essas tradições existem princípios básicos – principalmente no que diz respeito à divisão entre público e privado – que são conflitantes e concorrentes. Contudo, o *accountability* é sedimentado a partir da necessidade de fazer convergir o impulso da igualação da democracia, o compromisso com a proteção das liberdades sociais do liberalismo e a sujeição dos governantes às obrigações públicas, abrindo mão dos interesses privados em nome dos interesses públicos. Esta convergência está representada no império da lei (O’DONNELL, 1998).

em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir maneiras “impróprias” de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades. Representação e *accountability*, por sua vez, acarretam o que em trabalho anterior chamei de dimensão republicana da democracia: uma cuidadosa distinção entre as esferas dos interesses públicos e privados dos ocupantes de cargos públicos.<sup>18</sup> (O’DONNELL, 1994)

Os conceitos de O’Donnell são, portanto, considerados limitados por não preverem formas mais coletivas de controle que coloquem em evidência organizações sociais para além de indivíduos. A partir dessa crítica, Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (2002) utilizam o conceito de *accountability* social para englobar um conjunto diverso de iniciativas levadas à cabo por ONGs, movimentos sociais, associações civis ou a mídia independente guiados por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a *accountability* da ação governamental.

O espaço público de muitas das novas democracias está sendo gradualmente ocupado por uma nova geração de associações civis, ONGs, movimentos sociais e organizações da mídia organizadas em torno de uma política de *accountability* social. A política de *accountability* social representa uma das diversas formas de politização com base na sociedade civil presentes nas novas democracias. Como ressaltamos anteriormente, o conceito de *accountability* social faz referência a um conjunto diverso de ações e iniciativas civis guiadas por demandas de *accountability* legal. Esta nova forma de política que surge no espaço da sociedade civil engloba uma variedade de formas de ação coletiva e de ativismo cívico que compartilham uma comum preocupação em melhorar o funcionamento das instituições representativas através do fortalecimento dos mecanismos de controle da legalidade dos funcionários públicos. Estes atores representam um subgrupo, algumas vezes relativamente minoritário da rede associativa global das sociedades latino-americanas.<sup>19</sup> (PERUZZOTTI, 2013, p. 5)

Ao se deparar também com as demandas de uma *accountability* social, um Estado *accountable* deve se posicionar também como proativo e transparente. A criação de mecanismos que, para além da própria divisão de poderes – que é considerada imprescindível para o sistema de freios e contrapesos da democracia moderna – passa a ser fundamental também na medida em que se tornam mais complexas e mais participativas as formas de prestação de contas. Ademais de servirem de freios e contrapesos entre si, cada poder deve, ele mesmo, ter sistemas internos de freios e contrapesos, sistemas internos de prestação de contas e de trans-

---

<sup>18</sup> O’DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? (1994). Disponível em: <[http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/65/20080624\\_democracia\\_delegativa.pdf](http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/65/20080624_democracia_delegativa.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2013.

<sup>19</sup> PERUZZOTTI, Enrique. A política de *accountability* social na América Latina. Disponível em: <<http://cidadhania.files.wordpress.com/2013/06/a-polc3adtica-de-accountability-social-na-america-latina.pdf>>. Acesso em: 30 de out. 2013.

parência. O poder legislativo ao passo que é ele mesmo fiscal de outro poder, deve ser ele mesmo fiscalizador. Para Paulino (2008), o *accountability* pressupõe a existência de um poder e a necessidade de controle desse poder. Nas palavras do autor:

Para isso, não é suficiente a mera boa vontade, é mister a criação de ferramentas que revelam os atos, as decisões e as políticas de qualquer autoridade. Prestar contas é também estabelecer um diálogo, abrir uma ponte de comunicação permanente e institucional entre os funcionários e os cidadãos. (PAULINO, 2008, p. 102)

Um Estado democrático para se legitimar necessita, cada vez mais, de ser *accountable*, mas deve também ser ele também instrumento no mínimo não obstrutor do *accountability* social. O *accountability* social, ao contrário do horizontal não vai ser exercido pelo próprio poder público, ele é exercido pela sociedade, logo, não está no escopo das tevês legislativas serem elas mesmas mecanismos de *accountability* social.

Contudo, como prevê O'Donnell (1998, p. 28), o *accountability* só é possível em sociedades em que patamares mínimos são garantidos,<sup>20</sup> dentre eles, a liberdade de opinião e de associação, assim como de ter acesso a várias fontes de informação, permitindo articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas. Compreendendo a esfera pública contemporânea brasileira como limitada quanto aos aspectos da pluralidade de fontes de informação, entende-se que os veículos públicos, de uma forma geral, e os públicos estatais, de uma forma específica, podem contribuir para fortalecer os patamares mínimos necessários a uma democracia que se pretenda *accountable*. As tevês legislativas devem fazer parte de um rol de mecanismos e instrumentos de transparência, prestação de contas e educação para cidadania, o que já é, por definição, uma ampliação do conceito de *accountability* horizontal de O'Donnell, mas que também não chega a ser parte dos mecanismos de *accountability* social de Peruzzotti e Smulovitz (2002).

As televisões legislativas aproximam-se mais do conceito de *answerability* de Andreas Schedler (2005). A este conceito correspondem às dimensões de informação e justificação da prestação de contas que pode ser considerado parte do *accountability* horizontal. O conceito de Schedler corresponde à capacidade de se cobrar dos funcionários públicos e dos políticos que expliquem as suas decisões. Ou seja, ainda segundo o autor, esse conceito engloba a capacidade de perguntar pelos feitos, o que seria a dimensão informativa da prestação

<sup>20</sup> Atributos estabelecidos por Dahl em 1989 e citados por O'Donnell (1998): 1) autoridades eleitas; 2) Eleições livres e justas; 3) Sufrágio inclusivo; 4) o direito de se candidatar a cargos eletivos; 5) liberdade de expressão; 6) informações alternativas; 7) liberdade de associação.

de contas, mas também questionar os motivos, o que seria a dimensão da justificativa ou argumentativa, como define o autor (SCHEDLER, 2005, p. 14).

Da maneira como funcionam hoje, ou seja, para além das transmissões ao vivo das atividades parlamentares, as tevês legislativas abrem a dimensão da prestação de contas por intermédio dos seus programas. Programas estes que, além de darem informações das atividades e dos processos legislativos, abrem-se, em maior ou menor grau, aos questionamentos do público. É, a partir dessa abertura, ou seja, da criação de instrumentos para além da prestação de contas formais ou não que as tevês serão analisadas.

Cabe pontuar, contudo, que este conceito está inserido dentro dos limites da tradição do Estado burocrático weberiano que, assim como o conceito de patrimonialismo, serão utilizados para a compreensão do modelo de Estado brasileiro. O *accountability*, aqui, não é pressuposto da nossa compreensão de Estado, mas é um conceito que será utilizado como lastro entre as contribuições da leitura de um Estado classista, opção teórica desta tese, e do Estado Burocrático que ajuda na compreensão de peculiaridades do Estado brasileiro.

## 2.5 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA EM DIFERENTES DIMENSÕES

Para este ponto, o desafio é fazer dialogar duas perspectivas de análise da comunicação pública. As perspectivas que, aqui, para fins metodológicos, chamaremos de estrutural e processual. Com o apoio da Economia Política da Comunicação (EPC), buscou-se entender o que define a comunicação pública do ponto de vista estrutural, e com o apoio dos teóricos da comunicação organizacional, entender essa definição do ponto de vista prático e processual.

A abordagem crítica da Economia Política da Comunicação tem suas análises centradas na propriedade e distribuição de poder na sociedade. Para Graham Murdock (2005, p. 11) :

Apesar de distintas tradições internas, para os economistas políticos a produção e o consumo cultural não são simplesmente questões de organização econômica ou expressão criativa e suas relações. A eles preocupa sempre também questões sobre a organização do poder e suas consequências para a constituição da vida pública.

Mas também nas estruturas e formas de organização dos sistemas de comunicação. Vale considerar, neste ponto, o que diz Helena Sousa (2006) sobre as formas e abordagens dos estudos de mídia, que só fazem sentido, para leitura da Economia Política da Comunica-

ção, se feitos de forma a considerar a totalidade do modelo comunicacional, a sua localização histórica e social e sua práxis. Nas palavras da autora:

O estudo das comunicações e dos media não é, de facto, mais pensável sem a tentativa de compreensão das estruturas de mercado e das suas articulações com a esfera política, sem a interrogação da propriedade das empresas e dos actores que dominam os mercados nas chamadas sociedades livres, sem a análise cuidada das tendências e das contra-tendências, das forças e das tensões que sistematicamente reorganizam o poder comunicacional de que as esferas públicas estão dependentes. A Economia Política da Comunicação e dos Media é uma porta de entrada no campo que pode contribuir fortemente para a contextualização de outros saberes e de outras narrativas. (SOUSA, 2006, p. 5)

Para a realidade brasileira, discutir propriedade e distribuição de poder na sociedade passa necessariamente por discutir a forma como se organizaram os meios de comunicação. Aqui, busca-se entender as relações propostas pela Economia Política da Comunicação a partir da análise específica de um objeto, ou seja, a partir dos veículos de comunicação do legislativo. Por ser o Congresso Nacional um *locus* de reprodução em menor escala da distribuição de poder dentro da sociedade, pode-se tentar entender, de saída, os veículos a partir da proposta da EPC.

### 2.5.1 As tevês legislativas em sua dimensão estrutural

Se forem analisadas separadamente as casas legislativas brasileiras, Senado Federal e Câmara dos Deputados encontram-se características distintas entre elas, entre os que nelas trabalham e aos que dentro delas representam os interesses dos Estados e do povo brasileiro. Na Câmara dos Deputados, em termos numéricos, caberiam seis vezes o Senado Federal. Para ingressar no Senado Federal, o político necessita obter muito mais votos que para ingressar na Câmara dos Deputados, o que concede à casa uma aura de superioridade e isso pode ser visto também na diferença salarial entre os trabalhadores das duas casas, por exemplo.

Não obstante, o Senado Federal, pelo seu perfil mais restrito e até mesmo elitista, é, na maioria das vezes, a casa que representa os interesses mais conservadores. As diferenças econômicas do custo de uma candidatura ao Senado e do custo de uma candidatura à Câmara também são altas. Dessa forma, dentro do próprio Congresso Nacional, entre as duas casas as diferenças estão presentes e são de conhecimento público, como, de fato, acontece em qualquer sistema bicameral.

Também, nas próprias casas, há uma divisão importante entre o chamado baixo clero e alto clero. Geralmente, tem a ver com o partido do parlamentar, com o Estado que ele representa ou foi eleito, com a quantidade de candidaturas que este já exerceu e sua classe social ou condição financeira. Entre os comunicadores do Congresso Nacional é comum ouvir referências ao alto e baixo clero parlamentar, inclusive como forma de equilibrar, por vezes, a pluralidade de vozes nos veículos. De uma forma geral, o alto clero tende a monopolizar os debates, articular melhor a fala, ter melhores assessores e ser melhor posicionado nas mídias comerciais.

As diferenças entre as duas casas estão representadas também na porcentagem de políticos que detêm, direta ou indiretamente, concessões de meios de comunicação. De acordo com uma pesquisa realizada pelo Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, dezoito senadores, ou 22,2% da atual legislatura, são sócios ou associados de emissoras de rádio e TV e 52 deputados, ou 10,1% da Câmara dos Deputados, estão em igual situação<sup>21</sup>. Por outro lado, tramita no Congresso Nacional um número significativo de projetos de lei que visam regulamentar, por exemplo, os artigos da Constituição Federal que tratam da comunicação, alguns com mais de vinte anos em tramitação e sem perspectivas de serem votados.

Uma nova Lei Geral das Comunicações Eletrônicas e de Massa também foi discutida pelo Governo Federal até o final da gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A princípio, o último anteprojeto teve a sua elaboração coordenada pelo ex-ministro da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, Franklin Martins. No entanto, com a mudança de governo o projeto teoricamente mudou também de pasta e “passou a ser debatido” pelo Ministério das Comunicações, cujo titular passou a ser Paulo Bernardo.

Já no início do governo Dilma Rousseff, Bernardo alegou que não encaminharia mais de imediato ao Congresso Nacional o anteprojeto para a Lei de Comunicação Eletrônica elaborado na gestão do ex-presidente Lula. A nova equipe, segundo o ministro, pretendia reabrir a discussão e, até, submeter o texto à consulta pública a proposta, o que é previsto na regulamentação da mídia, mas, até o momento, o projeto continua sob poder do Ministério das Comunicações e sem aparente manifestação de que o mesmo será, ainda neste governo, encaminhado ao Congresso Nacional.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> **Ações contra concessões de rádio e TV é protocolada no STF.** Disponível em: <<http://intervozes.org.br/acao-contra-concessoes-de-radio-e-tv-e-protocolada-no-stf/>>. Acesso em: 30 set. 2012.

<sup>22</sup> **Paulo Bernardo diz que projeto sobre regulamentação da mídia não deve ir para o Congresso.** Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/paulo-bernardo-diz-que-projeto-sobre-regulamentacao-da-midia-nao-deve-ir-para-congresso-2841212>>. Acesso em: 29 out. 2013.



Não é difícil, portanto, identificar que, no Brasil, a disputa se dá, principalmente, por meio das concessões públicas para exploração comercial da radiodifusão. Ela é o espaço onde fundem os interesses comerciais de vários setores do capital produtivo, mas é também onde se fundem, principalmente, os interesses do capital político e ideológico. A comunicação comercial no Brasil é a grande arena pública dos acontecimentos midiáticos e é, nos meios de comunicação, que as disputas pela hegemonia, majoritariamente, realizam-se. É importante também ressaltar que este é um espaço em que há pouca ou nenhuma regulamentação do Estado; consequência do conflito de interesses acima relatado entre reguladores-concessionários.

Outra consequência do conflito entre reguladores-concessionários é a falta, muitas vezes, de definições concretas nas próprias leis brasileiras para que a regulamentação seja realmente efetiva. Uma dessas ausências, por exemplo, tem como consequência direta o objeto em questão nesta tese. Não há, na regulamentação das comunicações do Brasil, a definição do que seja a radiodifusão privada, pública e estatal. Tal diferenciação, prevista no Art. 223 da Constituição Federal, apesar de ser considerada uma inovação normativa – por diferenciar público de estatal – nunca foi regulamentada.<sup>23</sup>

Esta falta de definição, mas, principalmente, a confusão feita pela própria Constituição em diferenciar o público do estatal faz com que, com exceção da EBC, que foi criada por uma lei que remete à regulamentação do Art. 223,<sup>24</sup> todas as outras emissoras que compõem o chamado “campo público” não tenham oficialmente a definição de comunicação pública, ou não saibam categoricamente, onde se localizam. As tevês legislativas, por exemplo, transitam entre diferentes conceitos como o de pública, de estatal e de institucional.

Não é objetivo deste trabalho estabelecer uma taxonomia rigorosa destes conceitos de comunicação. A partir da compreensão de uma dupla dimensão da comunicação, as questões serão, neste trabalho, divididas entre estruturais e processuais. Busca-se, portanto, a partir do ponto seguinte, explorar as principais questões que, no Brasil, dificultam a construção do conceito de comunicação pública e, por consequência, o seu fortalecimento.

---

<sup>23</sup> Esta questão é trabalhada pela autora em sua dissertação de mestrado: CARVALHO, M. M. *Ambiguidade no princípio da complementaridade entre os sistemas de radiodifusão da CF: inoperância regulatória, crise do Estado e domínio privado*. Dissertação (Mestrado em Comunicação). UFPE. 2009.

<sup>24</sup> Vale esclarecer que Lei 11.652 de 2008 só faz essa regulamentação no que tange à radiodifusão pública, sem entrar no mérito da regulamentação dos demais sistemas previstos no Art. 223 da Constituição Federal.

### 2.5.2 A comunicação pública como estrutura

A discussão, do ponto de vista estrutural, do que venha a ser a Comunicação Pública no Brasil pode partir de várias abordagens. Aqui se optou por partir do problema inicial deixado pela não regulamentação adequada do art. 223 da Constituição Federal, que trata da complementaridade dos serviços público, privado e estatal de radiodifusão. A Constituição Federal de 1988 é a principal normatização que o Brasil dispõe do ponto de vista do Estado Democrático de Direito. Este é o principal marco ou ponto de partida para se problematizar o que é identificado como “nós críticos” da regulamentação da área.

É na Constituição também que está impressa uma importante disputa feita pelos atores políticos em torno da regulamentação das comunicações, no início da redemocratização brasileira entre meados da década de 1980.<sup>25</sup> Ao longo dos últimos 20 anos, autores brasileiros que discutem o tema das políticas de comunicação no Brasil, dedicaram-se a tentar responder ou conceituar a ausência regulatória, propondo aos seus modos, diferentes nomenclaturas e conceituações.

Ericson Meister Scorsim (2008), José Carlos Torves (2007), Valério Brittos e César Bolaño (2008), Eugênio Bucci (2005; 2008), Bernardo Kucinski (2007; 2008), Murilo César Ramos (2008 e 2013), Venício Lima (2011a) e Mariana Martins de Carvalho (2009), tentaram, em diferentes medidas, conceituar o que vem a ser essa complementaridade tripartite e explicitar a ambiguidade na definição do que seria serviço público e serviço estatal de comunicação. Essa diferenciação inexistente tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, sendo que ambos têm sistemas públicos, que são mantidos de diferentes formas, mas a ampla maioria com forte participação do Estado.

Iniciando as discussões, a partir do ponto de vista jurídico-normativo trazido por, Ericson Meister Scorsim (2008) em seu texto – *Delimitação conceitual das TVs Estatal, Pública e Privada*. Apesar de não entrar no mérito da discussão sobre se deve ou não haver separação entre o público e o estatal, Scorsim reconhece a complementaridade exposta no Art. 223 da CF e se propõe a conceituar o que são as três figuras jurídicas ali expostas. O autor resgatou uma classificação aceita para os serviços públicos e a aplica à radiodifusão da seguinte forma: (i) serviço público privativo do Estado (sistema de radiodifusão estatal), (ii) serviço público não privativo do Estado (sistema de radiodifusão público) e (iii) Atividade econômica em sentido estrito (sistema de radiodifusão privado). O jurista reconhece que, na prática, há

---

<sup>25</sup> Para uma compreensão melhor desse processo ler: MOTER, 1995.

uma confusão conceitual entre a televisão estatal e a televisão pública e indica a necessidade de delimitação desses conceitos.

José Carlos Torves (2007), em *Televisão Pública*, além de diferenciar as emissoras comerciais, das estatais e públicas, classifica especificamente as emissoras educativas, culturais e comunitárias. Como os demais autores, parte do problema central: “No Brasil, o espaço público historicamente tem se confundido com o estatal, daí a necessidade de compreender o caráter público por meio da reconstrução conceitual, da reconstituição dos meios e das imagens no espaço de reconhecimento social, das novas formas de existência e do exercício da cidadania” (TORVES, 2007, p. 108).

Brittos e Bolaño (2008, p. 8, grifos nossos) identificam também o problema da delimitação conceitual no princípio da complementaridade.

O que há, portanto, é um panorama extremamente complexo, em que se articulam interesses públicos e privados, diferentes formas de financiamento e modelos de produção, o que não foi até o momento devidamente estudado, mas, seguramente, apresenta as mais variadas distorções em relação aos padrões mais elevados de organização dos sistemas nacionais de televisão em países democráticos. Trata-se, em essência, de uma forte herança do modelo implantado à época do regime militar, acrescido da referida anomalia de emissoras de vocação aberta e de serviço público, **inclusive aquelas que deveriam ser classificadas como de publicidade obrigatória dos atos do poder público, os chamados canais institucionais, como as TVs Senado, Câmara e Justiça, postas decididamente fora do lugar.**

Eugênio Bucci (2008), na obra *Em Brasília 19h: a guerra entre a chapa-branca e o direito à informação no primeiro governo Lula*, dedicou um capítulo a fazer “um breve ensaio sobre o público, o estatal e o corporativismo disfarçado” (BUCCI, 2008, p.254). Antes de entrar nas definições, ele faz uma contextualização:

O Brasil não tem um padrão equilibrado para a radiodifusão, seja em rádio ou em TV. Os veículos comerciais parecem preencher todos os vazios. Os veículos de comunicação pública, quando existem, são minoritários e cabisbaixos. Na média, padecem cronicamente de má gestão. Ora, para que o espaço público – atualmente mediado pelos meios eletrônicos, cuja presença se tornou mais forte e mais central que a dos meios impressos – respire valores pluralistas, é preciso que exista uma convivência saudável entre o sistema público, não comercial, e o sistema privado comercial por definição. (BUCCI, 2008, p. 256)

E ainda detecta o problema:

A Constituição Federal em seu artigo 223, fala em complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. Quanto ao que o primeiro representa, não cabe dúvidas: trata-se daquele que é propriedade de particulares, que tem por objetivo o lucro, e, por fonte de receita, a publicidade. O limbo se insurge no que se refere aos outros dois. E já começa na própria Constituição, que institui os sistemas estatal e público de radiodifusão sem indicar uma distinção mínima entre ambos. Prossegue na ausência de lei complementar para organizar a matéria. Poucos são os estudiosos que sabem fazer uma distinção sensata sobre o que é o sistema estatal e o público. No vazio legal, o senso comum dos profissionais – e dos políticos – da área consagrou o maniqueísmo estapafúrdio de que a comunicação estatal é aquela que “defende o ponto de vista do governo” e a pública é aquela que “dá voz à sociedade”. Não é nada disso, mas o senso comum prevalece. (BUCCI, 2008, p. 259)

Nas reflexões de diferentes autores, fica claro que são possíveis diferentes avaliações e possibilidades para se pensar a organização dos sistemas de radiodifusão. Vê-se, portanto, como ponto em comum a complementaridade, principalmente no que diz respeito à diferenciação entre o público e o estatal e também acerca do que venha a ser a definição do privado e do comercial. Nem mesmo o sistema privado, que existe no Brasil de forma mais consolidada que os demais, consegue ter uma definição minimamente próxima entre os autores. Scorsim (2008, p. 6), por exemplo, classifica o serviço de radiodifusão privado de atividade econômica de sentido estrito da seguinte forma:

A televisão privada é aquela de titularidade dos agentes econômicos que oferecem uma programação voltada para o atendimento de sua finalidade lucrativa. Atualmente, já prevalece a lógica de mercado no sistema de radiodifusão privado, porém a doutrina e a jurisprudência tratam, ainda, como serviço público privativo do Estado. Um conceito só se justifica se ele refletir a realidade dos fatos e do direito. Mostra-se inadequado insistir na manutenção da utilização de uma noção clássica, sendo que as realidades constitucional, social e tecnológica apontam para a necessária atualização de seu sentido.

Essa classificação pode dar à comunicação – mesmo que apenas em um sistema, o privado – o sentido de mercadoria e fortalecer o discurso de não regulamentação pública do sistema comercial. Ao colocar a comunicação como atividade econômica em sentido estrito, Scorsim (2008) nega a condição da comunicação como um serviço público em qualquer que seja a sua forma de exploração, e, assim sendo, negará a sua condição de direito humano.

Torves (2007), por sua vez, afirma que o sistema privado é comercial por definição, e diferencia a exploração privada da exploração comercial. Esta última é apenas uma variação daquela, assemelhando-se à regulamentação existente para saúde e educação no Brasil. Existem as privadas, com fins lucrativos (ou comerciais), e as sem fins lucrativos (TV universitária e comunitária). E, portanto, a figura que comumente costuma-se chamar de privada, ele

denomina comercial. Essa classificação assemelha-se à proposta dada pela regulamentação da educação.<sup>26</sup>

Nessa classificação, há apenas a diferença entre público e privado, sendo o serviço público aquele mantido e administrado pelo poder público (as escolas públicas municipais e estaduais e as universidades públicas estaduais e federais). O serviço privado é todo aquele mantido e administrado por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, sejam elas empresas, organizações sociais ou fundações de direito privado. O serviço privado se distingue entre particular em sentido estrito (lucrativas) e o privado sem fins lucrativos, tais como escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas.

Na mesma linha que Torves (2007), posiciona-se Ramos (2013, p. 16), que acentua que:

as ideias de serviço público e de não comercial, para (...), afirmar que, não obstante o enunciado do Artigo 223 da Constituição Federal, o ambiente normativo do rádio e da televisão no Brasil não comporta um sistema privado (sic). O que nele existe é, mediante o uso de outorgas de concessão e permissão pela União, uma radiodifusão prestada em regime público, como serviço público, sendo que uma maioria presta o serviço de forma comercial, tendo a publicidade como sua forma primordial de financiamento, enquanto uma minoria, que se convencionou chamar de campo público, presta o serviço sem fins comerciais, mediante fontes diversificadas, não publicitárias, em geral insuficientes, de financiamento. Logo, o que diferencia a TV Brasil, emissora de televisão da EBC, da TV Globo, por exemplo, não é a determinação constitucional de sua complementaridade; uma seria ‘pública’ e a outra ‘privada’. Ambas são emissoras prestadoras de um mesmo serviço público, embora com formas empresariais e de financiamento diferentes, e, principalmente, com propostas muito diferentes de programação.<sup>27</sup>

Pensar a regulamentação da comunicação a partir das semelhanças com outros serviços públicos que estão na mesma seção que a Comunicação na Constituição Federal (título VIII - Da Ordem Social), como a educação e saúde encontra resistência por parte dos movimentos sociais que se organizam em torno da comunicação. A principal argumentação é de que, tanto as universitárias quanto as comunitárias comporiam o que se convencionou chamar de “campo público” e que elas também dependem financeiramente dos investimentos públicos para se manterem distantes dos apelos do mercado. O tipo de aproximação proposto pelos

---

<sup>26</sup> Para mais, ver Carvalho (2009).

<sup>27</sup> RAMOS, Murilo César. Empresa Brasil de Comunicação (EBC): uma análise do seu modelo institucional. Disponível em: [http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/\\_conselhocurador/files/ebc\\_-\\_analse\\_modelo.pdf](http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/ebc_-_analse_modelo.pdf). Acesso em: 08 de novembro de 2013.

movimentos sociais da área da comunicação seria classifica-los mais pela função que cumprem esses serviços do que necessariamente o modelo jurídico no qual eles se enquadrariam.

Juridicamente, as emissoras universitárias, comunitárias e os canais institucionais (do executivo, legislativo e do judiciário) passaram a existir a partir da lei do Cabo (Lei 8.977), de 1995. Antes disso, as emissoras de caráter público existiam apenas no formato das concessões, que só se diferenciam entre educativas e comerciais, a primeira destinada prioritariamente (não exclusivamente) para o poder público ou instituições públicas (de direito público ou privado) e a segunda a pessoas físicas e jurídicas de direito privado. Torves (2007, p. 87) em contradição com o que defendeu Scorsim (2008) sobre o sistema de comunicação privado, critica o fato de esse sistema, embora sendo uma concessão pública, comportar-se como empresa privada, sem nenhum compromisso público, tendo como única finalidade o lucro. Nesse mesmo sentido, posicionam-se também Bolaño e Brittos (2008, p. 10):

O sistema privado não se pode eximir das obrigações de serviço público, visto tratar-se de concessão pública, exigindo, no caso dos países plenamente democráticos, contratos de concessão, cadernos de encargos e controle público sobre os conteúdos, de modo a evitar as distorções conhecidas no mercado brasileiro: censura privada e manipulação.

Acerca do sistema público de radiodifusão é que as definições vão ficar ainda mais complexas, pois, além de ter a confusão conceitual com o estatal, não se trata mais de um sistema que tenha tradição no Brasil, como o comercial. Na própria constituinte a discussão para inclusão desse modelo na Carta Magna era a partir da argumentação do seu “ineditismo” visto que, um dos principais legisladores constituintes da comissão que deu origem ao capítulo da comunicação, Artur da Távola, entendia que o, então, sistema público de comunicação existente no país era um sistema estatal e que não havia um sistema público, como ele chamou, nos moldes europeus.<sup>28</sup>

Para Ramos (2008), assim como para Bucci (2008), apesar da opção dos legisladores constituintes, não deveria haver a diferenciação proposta no Art. 651 223, no princípio da complementaridade, entre o público e o estatal. Ramos (2008) afirma ser equivocada a diferenciação, pois, separa o público do estatal como se um pudesse existir sem o outro. Isso, ainda segundo ele, induz a uma confusão conceitual entre Estado e Governo, como se aquele pudesse se reduzir a este.

---

<sup>28</sup> TÁVOLA, Artur. **Pronunciamento.** In: Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Anais da Assembleia Nacional Constituinte, 1987.

Na ocasião da escritura do texto constitucional, e mesmo algum tempo depois, até parecia para muitos de nós que o Artigo 223 era inovador, porque trazia para o lado do estatal e do privado um sistema público de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Havia, porém, embutida na formulação do Artigo 223 uma armadilha normativa que nos escapou durante muito tempo, em grande parte por conta da difícil luta que fora levar para a Constituição Federal um capítulo inteiro dedicado à Comunicação Social. (...) No Brasil, a ideia, inscrita na Constituição, de sistemas complementares, estatal, público e privado, separa equivocadamente o público do estatal, como se um pudesse existir sem o outro, além de induzir a uma confusão conceitual entre Estado e governo, como se aquele pudesse se reduzir a este. Ainda mais, a ideia inscrita na Constituição isola o privado do estatal e do público, como se aquele pudesse existir sem a licença e o controle regulatórios destes. (RAMOS, 2008, p. 2-5)

Logo, a posição de Ramos (2008) com relação ao sistema privado e o perigo que o isolamento deste pode significar para o controle regulatório estatal coloca estas ideias em franca concorrência com as ideias de Scorsim (2007). Tomando como base esse conflito conceitual, alguns dos teóricos optaram por partir de ideias construídas sobre os serviços públicos estatais de uma maneira geral; outros, das experiências de demais países.

Scorsim (2008) reconhece a existência da confusão conceitual entre a televisão estatal e a televisão pública e indica a necessidade de delimitação desses conceitos. Para o autor, o sistema público possibilita a concretização dos direitos à educação e à cultura por intermédio das televisões educativas e, especialmente, no caso das televisões comunitárias, o exercício direto pelos cidadãos das liberdades de expressão e de comunicação social.

A televisão pública é uma das modalidades de serviço de televisão, integrante do sistema de radiodifusão público, caracterizada como um serviço público não-privativo do Estado cuja função primordial é a execução de serviços sociais relacionados à educação, à cultura e à informação, realizada por organizações independentes do Estado, com a participação e o controle social, que não integram a administração pública e que não possuem fins lucrativos, submetidos a um regime de direito público de modo preponderante. (...). Em outras palavras, o sistema público é o âmbito, por excelência, para a realização dos direitos sociais relacionados à educação e à cultura. (SCORSIM, 2008, p. 3)

Para o autor, a principal característica do serviço público seria sua independência em relação ao poder público. Bolaño e Brittos (2008) inspirados pela discussão sobre a TV Brasil, sistematizaram possíveis propostas para o sistema público influenciados pelos modelos europeus. Inicialmente, os autores apresentam duas possibilidades que podem seguir este novo modelo público. A primeira seria a manutenção do modelo atual, com um setor público mais centralizado, ligado de alguma forma ao Poder Executivo – independentemente do grau de

autonomia que ele venha a ter em relação ao governo, problema a que os autores creditam a maior relevância, mas que vão tratar em outro texto – e a outra possibilidade é a constituição de um novo modelo, misto, mais ou menos como o europeu.

O primeiro caso é a reafirmação do projeto cultural do regime militar, relativamente mitigado, com um setor comercial hegemônico, estruturado sobre a base do sistema de concessões e afiliações, com alta capacidade de manipulação e poder de *lobby* e de agendamento político e cultural. O segundo caso, menos provável, é também menos previsível, visto que se trata de uma construção nova, dependente das idas e vindas da luta política e da correlação de forças em cada momento do processo. (BOLAÑO; BRITTOS, 2008, p. 9)

Os autores não dão importância a essa discussão tomando como consensual a complementaridade proposta no Art. 223, e partem da diferença básica entre público e privado, seguindo a linha do modelo europeu. O setor privado/comercial, para eles, como já foi mencionado, é reconhecido necessariamente como parte do público, pois deve cumprir com as necessidades do interesse público. O sistema público, por sua vez, estaria dividido entre estatal e não estatal:

**O sistema público estatal** deve submeter-se também a formas democráticas de controle público, evitando concentração de poder e uso político dos meios. **O sistema público não estatal**, entendido provisoriamente como comunitário, universitário e outros sem fim lucrativo, assim como o estatal, deve atuar excluído da lógica da publicidade comercial, salvo as exceções conhecidas de patrocínio cultural, conforme regulamentação específica. (BOLAÑO e BRITTOS, 2008, p. 10, grifos nossos)

Assim os autores não fazem uma diferenciação sistemática do que venha a ser o público e o estatal, pois, segundo os mesmos, tendo em vista que as necessidades do sistema público não estatal, não lucrativo, devem ser preenchidas, de alguma forma pelo Estado, não diferindo, em essência, daquelas do público estatal (financiamento e qualificação técnica), pode-se pensar num modelo constituído, à moda europeia, no seu conjunto, por dois setores (público e comercial). Com esse pressuposto, fazem uma proposta de organização do conjunto dos setores público e estatal, tomando como base as estruturas e não o conteúdo do modelo europeu, constituído por três redes nacionais:

**Um primeiro canal centralizado**, à maneira do que parece virá a ser a recém criada TV Brasil, com capacidade de concorrer pela liderança de audiência em nível nacional. Um canal deste tipo deveria propor-se a conquistar uma participação de 30% da audiência nacional (*share*). **Um segundo canal mais segmentado** – que poderia ser definido em nível estadual, como as atuais emissoras educativas, mas com o mesmo elevado grau de autonomia financeira e de gestão pensada para a primeira TV e dispondo de mecanis-



mos semelhantes de controle público. Teria por objetivo algo em torno de 15% de *share* diário, podendo disputar espaço com a primeira rede em determinados momentos, através de uma programação mais vinculada à cultura local. **O terceiro canal totalmente descentralizado**, com uma grade estruturada à base de produção local independente, muito próximo do que deveria ser uma TV comunitária. A coordenação da grade se daria, de um modo geral, em nível local, mas o conjunto das emissoras desse sistema se articularia em rede nacional, em determinados horários, de modo a permitir que toda a produção local pudesse atingir, em algum momento, a audiência nacional, como ocorre tradicionalmente com a televisão pública alemã, por exemplo. Em média poder-se-ia supor um *share* de 5%. (BOLAÑO; BRITTOS, 2008, p. 11)

O público não-estatal para Bolaño e Brittos (2008) seria justamente o que Torves (2007) classificou como as privadas sem fins lucrativos, como as universitárias e as comunitárias e as demais sem fins lucrativos, mas os autores não dão importância a essa classificação.

Dando ênfase a necessidade de não se diferenciar o público e o estatal encontram-se os trabalhos de Ramos (2008;2013) e Bucci (2008). A partir da contribuição que Ramos (2008) traz sobre a divisão dos sistemas público e estatal que, na opinião do autor, constitui uma “armadilha normativa” da legislação brasileira, Bucci (2008) defende a necessidade de se entender o estatal como público.

Bucci (2008), por sua vez, parte da diferenciação entre uma empresa pública de comunicação estatal e a Secretaria de Comunicação do Governo. A primeira, como serviço público, deve prestar informação de interesse público e tem compromisso com a objetividade, já a segunda deve representar a fala oficial e institucional dos governos, além de prestar os serviços de assessoria de imprensa.

Não é por acaso que, na opinião de Bucci (2005), nas democracias modernas, o campo das Relações Públicas do Governo e da Propaganda de Governo tornou-se especializado, não se confundindo com um outro campo, que é o da prestação de informações jornalísticas ao cidadão. Tanto um quanto o outro são indispensáveis, legítimos e necessários, e, cada vez mais, caminham separadamente e de modo transparente para benefício de todos (BUCCI, 2005, p. 228).

Em seguida o autor, reforça a postura de que o público e o estatal não devem ser dissociados. Ele desenvolve essa concepção a partir da sua prática na Radiobrás, fazendo considerações sobre o que se compreende como sistema público:

as emissoras ditas públicas não-estatais pertencem, em geral, a uma associação ou a uma fundação, enfim, não são de propriedade do Estado. São, porém, geridas por regras públicas. Normalmente elas têm os seus dirigentes aprovados por um conselho cuja maioria é formada de representantes da so-

cidade – governos podem até indicar alguns membros do conselho, mas o bom senso recomenda que os representantes do Executivo não constituam maioria. (...) Isso não garante, porém, que numa TV formalmente pública as vozes dos movimentos sociais ou dos cidadãos aparecerão mais do que poderiam aparecer numa TV estatal. Também não garante que uma TV pública não sofra pressões governamentais, por meio de constrangimentos políticos ou chantagens orçamentárias. Elas sofrem pressão e por vezes, muitas vezes, cedem a elas. (BUCCI, 2008, p. 261)

Em contrapartida, o autor tenta resgatar a função pública do que também se convencionou chamar sistema estatal. Ele observa que:

Nenhum órgão de radiodifusão sob gestão do Estado pode virar defensor de um “ponto de vista” em detrimento de outros pontos de vista, mesmo que seja o ponto de vista do presidente da República. Quem oficialmente defende governos são os porta-vozes, os ministros, a base de sustentação ao governo no Congresso. Aos meios estatais de radiodifusão cabe entrevistar as fontes que falam pelo governo – e não assumir para si a fala que deve ser das fontes. Os meios estatais não podem tomar como seus os pontos de vista do governo porque não pertencem ao governante ou, se preferirem, pela mesma razão que Estado e partido – ou coalizões partidárias, envolvendo mais de um partido – são entidades que o gestor público tem o dever de separar. Os meios não têm, não podem ter e não podem abraçar “ponto de vista”. Os meios estatais são públicos, por definição, o que quer dizer que não pertencem mais a uns, que apoiam o governo, do que a outros, que não o apoiam. Não se pode admitir, sob nenhuma justificativa, que um lápis, uma impressora, uma ambulância ou um canal de TV do Estado não sejam administrados com critérios pessoais. Não se pode admitir que se subordinem a “pontos de vista”. O que é estatal, ora essa, também é público – obviedade que parece ter sido esquecida. Em matéria de comunicação pública, não pode haver dúvidas, o estatal deve ser entendido como uma subcategoria do público, ou seja: embora nem tudo que é público seja estatal, tudo que é estatal só pode ser público. (BUCCI, 2008, p. 259-260)

Ainda, segundo o autor, “a opinião de que a comunicação pública, *stricto sensu*, não estatal, daria mais voz à sociedade é um sofisma cuja intenção é demonizar o estatal, que teria de nascer a sina governista, e santificar o público, que jamais cairia em tentação” (BUCCI, 2008, p. 26). Contudo, a sua experiência não permite a ausência de críticas à forma com que, no Brasil, se apropriou do público/estatal de forma a servir, de fato, aos governos. Não há, em Bucci (2008), nenhuma consideração sobre disputas existentes dentro do Estado Classista. Ao optar aparentemente pela teoria de um Estado Pluralista, defensor por natureza do “bem comum”, ele faz uma defesa, de certa forma, idealista do modelo de comunicação pública e do modelo público-estatal. Ao trabalhar do ponto de vista de um Estado ideal, o autor desconsidera disputas importantes que se dão no seio do próprio poder.

Ainda sobre o princípio da complementaridade, Venício Lima (2011a, p. 98) defende que a divisão entre o público e o estatal tem uma razão de ser histórica localizada nas disputas durante a constituinte que deu origem a esse artigo.

Aqueles que combatem a distinção entre os sistemas estatal e público de radiodifusão afirmam que “não existe diferença entre estatal e público. O que é estatal é público, pois o Estado é, ou deve ser, público”. Nesse sentido, sim, é verdade, o estatal deve ser público. Mas a questão aqui é outra. Trata-se da convivência entre três sistemas que, embora tenham em comum a prioridade de atendimento ao interesse público, são controlados pelo Estado, pela iniciativa privada ou pelo público.

Diferentemente da contribuição dada por Bucci (2008), Scorsim (2008), parte da discussão normativa sobre a televisão estatal (que, aqui, pode ser compreendida sem prejuízos como sistema de radiodifusão), que considera uma modalidade de serviço público privativo do Estado, sendo que uma de suas finalidades é assegurar a comunicação social de caráter institucional, nos termos do Art. 37, §1º da CF, a respeito dos atos e fatos relacionados ao Poder Executivo, ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário.

No sistema de radiodifusão estatal, há maior espaço para a realização do direito dos cidadãos à informação de caráter institucional e, ao mesmo tempo, de cumprimento do dever do Estado em termos de comunicação institucional. Isto implica a possibilidade de criação e manutenção de canais de televisão para atendimento da referida obrigação. (...) O poder público tem deveres a cumprir no que tange à educação e à cultura. Em razão disso, a televisão estatal não se reduz à realização da comunicação institucional. Nesse sentido, é possível que um canal de televisão integrante do sistema estatal veicule tanto conteúdos relacionados à informação institucional quanto à educação e à cultura. (SCORSIM, 2008, p. 3)

Sobre as diferenças conceituais entre Bucci e Scorsim, observa-se que não há uma discordância necessariamente em relação ao que venha a ser o papel a ser desenvolvido pelos meios que podem fazer a comunicação institucional, o que há é uma questão de ordem teórico-conceitual, mas que também não deixa de ser político-ideológica, sobre se deve ou não haver diferença entre público e estatal. Bucci (2008) não nega a necessidade de se ter um veículo institucional, governamental, mas acredita que a gestão deste não pode ser confundida com a gestão dos demais sistemas públicos só pelo fato de ambos terem relação com o Estado. Nessa discussão, é importante deixar claro que chamar de estatal ou de governamental/institucional não é só uma mera diferença de nomenclatura, mas sim uma forma de se posicionar politicamente frente ao que se entende por Estado e o que se entende por Governo.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Ver Ramos (2013).

A posição de Bucci de defender o estatal como público rendeu posições contrárias, cabe, aqui, destacar um debate conceitual feito sobre o mesmo objeto por Kucinski (2007; 2008). Este autor travou um embate com Bucci no que diz respeito ao papel dos veículos de comunicação do Estado. No artigo, “A Radiobrás no Governo Lula” (2008a), Kucinski alegou que o cenário existente no Brasil àquela época era de uma comunicação dominante de caráter privado de má qualidade, uma comunicação pública débil e fragmentada, e uma comunicação estatal que ficou com vergonha de ser estatal.

a [emissora] estatal tem as funções principais de divulgar as campanhas sanitárias, educativas e outras de utilidade pública, e prover informação básica, precisa e acurada sobre os atos do governo. Serve, inclusive, como fonte de informação primária para o jornalismo das empresas privadas, como era o papel histórico da Agência Brasil da Radiobrás. (...) Comunicação oficial de Estado não é propaganda. É um serviço público essencial nos estados modernos. Por trás dessa concepção de que comunicação do governo é algo nefasto está também a ideia de que o Estado é nefasto, quanto menor melhor. É a proposta neoliberal do Estado mínimo. E também o equívoco conceitual de considerar que o Estado não faz parte da esfera pública, quando ele é a mais pública de todas as partes dessa esfera. (...) A rede pública tem a função de produzir informação jornalística, cultura, crítica e entretenimento movidos estritamente pelo interesse público, em competição qualificada com o jornalismo das redes privadas, esse movido essencialmente pela busca de lucro e, portanto, pelos índices de audiência. A competição da rede pública não é com a do Estado, é com a da empresa privada. (KUCINSKI, 2008b, p. 3, grifos nossos)

Há, claramente, entre os dois autores uma diferença de ideias sobre onde deve estar alocada a comunicação institucional do governo. Vale ressaltar também que, na ocasião deste debate conceitual, a Empresa Brasil de Comunicação e seus veículos generalistas que cumprem uma função pública não-governamental tinham acabado de serem criados. Logo, as diferentes funções da comunicação estatal começavam a se definir com a criação de um sistema público não institucional/governamental, sem que, para isso, o governo tivesse que abrir mão dos seus veículos.

Era, a princípio, no papel da Radiobrás que residia a polêmica entre os autores, contudo, a ideia de prescindir de um veículo próprio do governo não fora ventilada por nenhum dos autores. Kucinski (2008), no entanto, defende que, diante da postura que a mídia comercial tem e do poder que ela exerce, um governo não pode abdicar de ter um veículo de comunicação próprio, inclusive, por questão de segurança nacional. De certa forma, esta mesma argumentação encontra-se presente no discurso das tevês legislativas quando elas, ao se definirem ou ao se apresentarem em suas páginas eletrônicas, enfatizam a falta de diálogo entre os mei-

os de comunicação comercial e as pautas do poder público e/ou a cobertura sem preconceitos das atividades parlamentares.

O que defende Kucinski, grosso modo, é uma divisão desse poder que a mídia tem de forma mais política e, até mesmo, partidária. Como, para o autor, a mídia nunca é neutra; ou ela é governista, quando o governo faz o jogo da dependência, como foram os governos de Dutra, Café Filho, Jânio Quadros e Fernando Henrique, ou ela é anti-governista quando os governos são representantes de projetos que o autor identifica como de autonomia nacional, como foram os governos de Getúlio, Juscelino, que rompeu com o FMI, Jango e Lula.

A incompatibilidade entre governos populares portadores de projetos nacionais e a mídia oligárquica é de tal ordem que muitos desses governantes tiveram que jogar o mesmo jogo do autoritarismo, para dela se proteger. Getúlio criou a Hora do Brasil como programa informativo de rádio para defender a revolução tenentistas contra a oligarquia ainda em 1934, quando o regime era democrático, fundado na Constituição de 34. No Estado Novo foi ao extremo de instituir a censura previa através criando o Departamento de Imprensa e Propaganda. (DIP). No seu retorno democrático, estimulou Samuel Wainer a criar sua cadeia *Última Hora*. (KUCINSKI, 2008c, p. 3)

É a partir destas reflexões que o autor afirma que a política de comunicação do governo Lula foi equivocada. Kucinski (2008c) diz que o governo errou a começar por não atribuir à comunicação e às relações com a mídia o mesmo peso estratégico que atribuiu às suas relações com a banca internacional. É, contudo, na, até então, ausência de uma estrutura organizada de comunicação pública federal e na política adotada pela Radiobrás que o autor centra suas críticas.

Nesse vazio, o único grande aparelho de comunicação social do governo, o sistema Radiobrás acabou embarcando numa política editorial chamada de “comunicação cidadã,” que tinha como preocupação fundamental e explícita de dissociar-se do governo do dia. O que é pior: despojava a Radiobrás de sua atribuição formal de sistema estatal de comunicação. Isso num momento histórico que exigia, ao contrário: reforçar o sistema estatal de comunicação. Fechar a Radiobrás foi o ato síntese de todos os grandes erros na política da comunicação do governo Lula.<sup>30</sup> (KUCINSKI, 2008c, p. 4)

Apesar de Kucinski não ser mais do governo quando a lei da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) entrou em vigor e absorveu a Radiobrás neste “novo” sistema público, sabe-se que a EBC incorpora muitas das ideias introduzidas pela equipe coordenada por Eugê-

---

<sup>30</sup> Ademais, completa Kucinski (2008c, p. 4): “ao fechar a Radiobrás o governo violou a Constituição que manda coexistirem os três sistemas; público, privado e estatal. E não é à toa que a Constituinte cidadã assim decidiu. (...) Ter um sistema Estatal de comunicação minimamente funcional, com credibilidade e legitimidade junto á população é uma espécie de apólice de seguro contra golpes de Estado”.

nio Bucci na ocasião da gestão da Radiobrás. De fato, a gestão de Bucci tentou dar um caráter público ao que até então era, até mesmo legalmente, um espaço de comunicação institucional do governo, a Radiobrás.

Para Ramos (2013, p. 7), no primeiro governo de Lula, a Radiobrás, embora não institucionalmente, aproximou-se muito de um modelo de empresa pública com razoável grau de autonomia do governo. As mudanças na linha editorial promovidas pela gestão Bucci podem ser consideradas como o início do processo da criação da EBC, mesmo que esse processo ainda não pudesse ser reconhecido como público não institucional.

Ressalta-se, entretanto, que alguns problemas de cunho prático para a autonomia da EBC foram criadas com a reestruturação que acabou com a Radiobrás e fundiu o sistema governamental à nova empresa pública, vinculando esta à Secretaria de Comunicação da Presidência da República. O que defendeu Bucci para esse processo foi que deveria haver dentro do sistema público, que também é estatal: (i) veículos ligados a uma empresa pública de comunicação autônoma e independente do governo; e (ii) veículos institucionais governamentais, esses sim ligados à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, responsáveis pelos atos institucionais do presidente, e aos órgãos similares de representações dos demais poderes (legislativo e judiciário).

Partindo do debate feito em torno da comunicação estatal, pode-se dizer que, do ponto de vista estrutural, as tevês legislativas são **veículos públicos**, pois o espectro por onde circulam as ondas que dão origem à rádio difusão é público; **estatais**, pois sendo público e de titularidade do Estado todo o sistema de concessões, autorizações e permissões para o uso do espectros é necessariamente estatal, bem como por ser administrado por um poder público do Estado; e **institucionais**, já que são veículos ligados a uma determinada instituição e que, para além, de produzir comunicação, que pode ou não ser pública, produz também comunicação necessariamente institucional.

Uma das questões mais discutidas internamente entre os trabalhadores desses veículos de comunicação é justamente a dificuldade de definição da sua função pública ou institucional. Cada trabalhador entrevistado durante a pesquisa de campo referia-se a esta dúbia condição, ou à “dupla personalidade”, inclusive como se elas fossem necessariamente opostas. Do ponto de vista normativo (mas não necessariamente legal) não há incompatibilidade na comunicação ser estatal (nomenclatura, muitas vezes, recusada pelos trabalhadores da casa), pública e institucional.

Em todo caso é certo que na gestão costumeira dos órgãos de comunicação do Estado brasileiro, as relações de apropriação privada da “coisa pública” vão, muitas vezes, além do

aceitável para esferas que se pretendem democráticas. Os dirigentes são indicados e demitidos, a qualquer tempo, diretamente pelos chefes dos poderes da República – o Executivo, o Legislativo (que controla a TV Senado e a TV Câmara, entre outras) e o Judiciário (TV justiça). E, de fato, é assim que funcionam todos os veículos estatais.

Contudo, as disputas internas dos próprios órgãos é que vão fazer, na prática, com que eles não respondam necessariamente de forma igual e que tenham, inclusive, características próprias. É, nessas contradições, a força motriz que pode ser considerada nas contradições entre público e privado e entre o político e o técnico-burocrático, por exemplo, que a autonomia relativa aparece como resultante. É a partir dela que os modelos também dos aparelhos de estado vão se desenhar.

Mas há outro tipo de qualificação da comunicação pública que não é uma qualificação estrutural, mas sim, processual. Para essa qualificação, não é suficiente que ela seja parte do sistema público de radiodifusão e que, portanto, tenha obrigações legais (restritas ainda no Brasil) de adequação a princípios constitucionais que, além de não regulamentados, não são fiscalizados.

### **2.5.3 A comunicação pública em processos**

Pode-se iniciar a discussão sobre o aspecto processual da comunicação pública a partir do texto de Elizabeth Brandão, *O Conceito de Comunicação Pública* (2009). A autora entende a Comunicação Pública a partir de cinco possibilidades: (i) os conhecimentos e técnicas da comunicação organizacional; (ii) como a comunicação científica; (iii) como a comunicação de Estado ou governamental; (iv) como comunicação política; ou (v) como estratégias de comunicação da sociedade civil organizada (BRANDÃO, 2009).

Sobre a comunicação de Estado ou governamental, que interessa diretamente a esta tese, Brandão (2009) argumenta que é uma dimensão da comunicação pública que compreende ser de responsabilidade do Estado e do Governo estabelecer um fluxo informativo e comunicativo com seus cidadãos. Vale ressaltar que os estudos da comunicação organizacional elaboram, de forma mais sistemática e conceitual, a questão da comunicação governamental, separando esta da comunicação generalista e não o público do estatal, como é predominante a discussão da comunicação pública se observada pelo aspecto estrutural.

Para Brandão (2009, p. 4-5), a comunicação estatal e governamental não é necessariamente pública por ser estatal e governamental, tendo em vista que:

na medida em que ela é um instrumento de construção da agenda pública e direciona seu trabalho para a prestação de contas, estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos político, econômico e social, em suma, provoca o debate público. Trata-se de uma forma legítima de um governo prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público. Entendida desta forma, a comunicação promovida pelos governos (federal, estadual ou municipal) pode ter a preocupação de despertar o sentimento cívico (campanhas publicitárias); informar e prestar contas sobre suas realizações, divulgando programas e políticas que estão sendo implementadas; motivar e/ou educar, chamando a população para participar de momentos específicos da vida do país; proteger e promover a cidadania ou convocar os cidadãos para o cumprimento de seus deveres.

Dessa forma, para Brandão (2009), a comunicação de Estado e governamental é pública quando cumpre a função de informar a sociedade sobre os atos do governo de uma forma geral, mas também quando favorece o processo de *accountability* social. Encaixam-se, para tanto, neste conceito, as tevês legislativas da maneira como elas funcionam, hoje, no Brasil. O autor argumenta, ainda, que, tanto em relação à característica de seus conteúdos quanto ao público, que pretende atingir:

a população de um país, de um Estado, de um município ou cidade, a maioria dos instrumentos utilizados pela comunicação feita pelo Estado ou por um governo faz parte da chamada 'grande mídia' - televisão, rádio, web, impresso – e o método mais utilizado é a campanha publicitária. (BRANDÃO, 2009, p. 5)

Além desses meios, acrescenta a autora, as novas práticas de participação política que a sociedade têm encontrado para se fazer ouvir, somadas ao desenvolvimento acelerado da tecnologia e à maior possibilidade de sua utilização pela população, fazem surgir outros meios e formas de comunicação do Estado com seus cidadãos, com forte componente político participativo. Em suas palavras:

É o caso das ouvidorias, dos 0800, dos *cal centers*, dos Conselhos, das audiências públicas. São formas novíssimas de manifestação sobre as quais ainda não é possível fazer uma análise criteriosa. No entanto, aparecem no cenário político brasileiro e de outros países como uma promessa de participação mais ativa e consciente dos cidadãos. (Brandão, 2009, p. 5)

Graça Monteiro (2009) propõe uma separação um pouco diferente da de Brandão (2009). Para fins de comparação, a autora divide em quatro modalidades a comunicação pú-



blica: institucional, a comunicação governamental, política e pública propriamente dita. O que a princípio parece ser parte de uma mesma comunicação, é visto por ela da seguinte forma:

**a) A comunicação institucional** “é aquela que no composto organizacional constrói uma imagem e uma identidade corporativa forte e positiva de uma organização, mas que também é responsável pela construção de uma imagem crível da instituição” (p. 37). Esse tipo de comunicação deve “mostrar ao público o papel das organizações, afirmando a identidade e prestando contas das atividades realizadas, permitindo o acompanhamento da política da instituição” (MONTEIRO, 2009, p. 38).

**b) a comunicação governamental** é um tipo de comunicação praticada pelo governo, que visa à prestação de contas e o estímulo ao engajamento da população nas políticas, “é exclusiva dos poderes executivo, legislativo e judiciário nos níveis federal, estadual e municipal. Cabe à Secom coordenar e, em alguns casos, executar a veiculação da publicidade legal, institucional, de utilidade pública e mercadológica da administração pública federal direta e indireta” (MONTEIRO, 2009, p. 38);

**c) a comunicação política** “está relacionada diretamente aos processos eleitorais, sendo, portanto, aquela praticada por candidatos e por partidos políticos e dirigida a seus eleitores” (MONTEIRO, 2009, p. 38); e

**d) a comunicação pública:** deve responder à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público: estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço ao público; apresentar e promover os serviços de administração; tornar conhecida as instituições (comunicação externa e interna); divulgar ações da comunicação cívica e de interesse geral; e integrar o processo decisório que acompanha a prática política (MONTEIRO, 2009, p. 38-39).

Assim, a comunicação pública não é exclusiva das instituições de governo e tampouco essas instituições fazem necessariamente esse tipo de comunicação. A autora faz questão de ao final dizer que, embora haja uma tendência generalizada entre autores e profissionais de comunicação de associar a comunicação pública àquela originada nos órgãos de governo, observa-se “que a comunicação pública é feita também por movimentos sociais e organizações do terceiro setor e ainda por empresas privadas cujas ações sociais transcendem os limites dos negócios privados” (MONTEIRO, p. 39).

Nesse mesmo sentido, vai Duarte (2011, p. 02),<sup>31</sup> para ele, a comunicação pública é determinada tanto pelo espaço que ela ocupa na esfera pública quanto pelo seu conteúdo:

A Comunicação Pública ocorre no espaço formado pelos fluxos de informação e de interação entre agentes públicos e atores sociais (governo, Estado e sociedade civil – inclusive partidos, empresas, terceiro setor e cada cidadão individualmente) em temas de interesse público. Ela trata de compartilhamento, negociações, conflitos e acordos na busca do atendimento de interesses referentes a temas de relevância coletiva. A Comunicação Pública ocupa-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão. Assim, fazer comunicação pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo.

Duarte (2011) põe, a partir dessa definição, o foco definitivamente no processo que a comunicação pública assume para ser comunicação pública, independentemente da institucionalidade do veículo. Para ele, a **comunicação governamental**:

diz respeito aos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo os gestores e a ação do Estado e a sociedade. O Estado, nesse caso, é compreendido como o conjunto das instituições ligadas ao Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo empresas públicas, institutos, agências reguladoras, área militar e não deve ser confundido com governo. (DUARTE, 2011, p. 2)

Conforme o autor, o governo é apenas o gestor transitório do Estado. Ele aponta ainda que: “Os agentes são a elite política e todos os integrantes das instituições públicas, representantes eleitos, agentes públicos nomeados e funcionários de carreira” (DUARTE, 2011, p. 2).

A **comunicação política**, por sua vez, “trata do discurso e ação de governos, partidos e seus agentes na conquista da opinião pública em relação a ideias ou atividades que tenham a ver com poder político, relacionado ou não a eleições” (DUARTE, 2011, p. 3).

A **comunicação pública**, por fim, diz respeito à interação e ao fluxo de informação relacionados a temas de interesse coletivo.

O campo da comunicação pública inclui tudo que diga respeito ao aparato estatal, às ações governamentais, partidos políticos, terceiro setor e, em certas circunstâncias, às ações privadas. A existência de recursos públicos ou interesse público caracteriza a necessidade de atendimento às exigências da comunicação pública. As interfaces entre as diversas áreas são várias e as linhas divisórias, fluidas – até etéreas. O desafio da CP em colocar a perspec-

---

<sup>31</sup> DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**. Disponível em: <<http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>>. Acesso em: 1 Dez. 2011.

tiva do conjunto da sociedade e do indivíduo-cidadão acima das instâncias governamentais, privadas, midiáticas, pessoais e políticas é o que, de alguma maneira, unifica o conjunto. (DUARTE, 2011, p. 3)

Em outro texto, Duarte recorre a Paulo Freire para reafirmar o caráter dialógico da comunicação. Para Freire (1985) o conceito de comunicação é mais ampliado que o de informação e o processo de comunicação prevê um canal de diálogo entre emissor e receptor, de forma que esses papéis possam ser intercambiados. A comunicação é, portanto, necessariamente dialógica, prevê obrigatoriamente diálogo e interação entre as partes, enquanto a informação pode ser compreendida como a emissão de um conteúdo, sem pretensão de ser processo.<sup>32</sup> Nessa linha, para Duarte não basta para a comunicação pública ter centralidade do processo no cidadão “por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também o diálogo, do respeito às suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável” (DUARTE, 2009, p. 61).

Heloiza Matos (2009) também reconhece a importância de relacionar cidadania, participação ativa e democracia na definição do conceito de comunicação pública, que tem sido, no Brasil, historicamente compreendido como sinônimo de comunicação governamental. “O entendimento da comunicação pública como espaço da/para a sociedade organizada é relativamente recente” (MATOS, 2009, p. 47).

A autora estabelece as diferenças, nos estudos da comunicação governamental, entre a comunicação pública, na sua acepção estrutural e processual e esclarece justamente que os referenciais da comunicação organizacional não são diferentes, por exemplo, dos da Economia Política da Comunicação. Isso, no entanto, não impede o diálogo proposto entre as partes, como se pode ler no seguinte excerto:

não estamos tratando das políticas de comunicação como forma de controle e regulamentação ou desregulamentação da propriedade e da utilização dos meios e tecnologias de comunicação. Refiro-me aqui às normas, princípios e rotinas de comunicação social do governo, explicitadas ou não em suportes legais que visem regulamentar as comunicações internas e externas do serviço público. (...) consideramos que a comunicação pública envolve também a resposta do cidadão a iniciativas no fluxo das relações comunicativas entre o Estado e a sociedade. (MATOS, 2009, p. 48)

<sup>32</sup> O conceito da comunicação dialógica em Paulo Freire foi, até o momento, da melhor forma sistematizado por Venício A. Lima no livro *Comunicação e Cultura: as ideias de Paulo Freire*, publicado pela primeira vez em 1981 e com reedição comemorativa de trinta anos de publicação e noventa anos de Paulo Freire, em 2011, pelas Editoras UnB e Fundação Perseu Abramo. Para Lima (2011, p. 140): “Freire define a comunicação como uma relação social, ou seja, um processo de interação entre Sujeitos em diálogo. A comunicação é encarada como a “tradução” do princípio dialógico, ao nível do ato de conhecer, para o plano social. Uma vez que o verdadeiro conhecimento sempre resulta de relações de transformação entre o homem e o mundo, isso implica tanto reflexão como ação. Assim, a comunicação é práxis da epistemologia dialética de Freire”.

Em outra ocasião, a autora diferencia a comunicação política da comunicação pública, nos seguintes termos: “existe uma **comunicação política**, sofrendo influência do que poderíamos chamar de *processo comunicativo moderno*. Neste caso, adentra-se em uma batalha competitiva para influenciar e controlar as percepções do tema político através dos meios de comunicação de massa” (MATOS, 1999, [s. p.]).

Ainda na opinião de Matos (1999, [s. p.]), a conquista da atenção do público por meio de técnicas de marketing “acaba definindo os assuntos e o formato como eles são apresentados ao cidadão”. A esse respeito, a autora observa que:

Com a redemocratização brasileira, os governos civis pareceram pensar a tarefa comunicacional principalmente como uma tarefa exclusiva da **comunicação política**, como produto da publicidade ou das estratégias de marketing, visando o convencimento, o impacto junto à opinião pública e a busca de resultados imediatos. Se analisarmos a comunicação do Executivo nesses últimos 20 anos, a comunicação não foi entendida como processo, muito menos como política. Conseqüentemente, o discurso é reciclado de acordo com as circunstâncias, de acordo com as questões candentes do momento: não se definiu a comunicação como processo de reconstrução da cidadania. (MATOS, 1999, p. 2)

Em texto posterior, no qual faz uma revisão conceitual da Comunicação Política, Matos (2006, p. 67) dá a seguinte definição:

A concepção instrumental coloca a Comunicação Política como um conjunto de técnicas usadas por políticos e governantes para seduzir e manipular a opinião pública. Neste eixo também podem ser incluídas a comunicação governamental e suas estratégias recorrentes de abordar a sociedade pela via da propaganda ideológica e/ou institucional; tais fronteiras nem sempre são fáceis de delimitar.

Vista como parte de outro processo, a **comunicação pública** seria aquela “que envolveria o cidadão de maneira diversa, participativa, estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade” (MATOS, 1999, sem página). Assim, “a determinação do conteúdo da comunicação pública é orientada pelo ideal normativo das referências convencionais, tais como: o interesse público, o direito à informação, a busca da verdade e da responsabilidade social pelos meios de comunicação de massa” (MATOS, 2006, p. 65).

No trabalho da autora, no entanto, um pouco diferente dos demais autores, encontra-se a defesa de que existe um novo *locus* para a análise do conceito de comunicação pública, um *locus* que se desloca da mídia, como produtora dos conteúdos de interesse público, para o

campo da Comunicação Política, que a autora identifica como espaço interdisciplinar que tem se dedicado a estudos nos domínios do exercício do poder. A autora se encontra, portanto, nesta análise com os estudos da Economia Política da Comunicação, sendo que seu interesse não é retomar “a dimensão técnica da persuasão, que caracteriza inúmeras pesquisas (desde a propaganda política até o marketing político), mas é voltar-se para a dimensão política que tem sido usada nos estudos da Comunicação Política” (MATOS, 2006, p. 67).

A comunicação governamental é vista, então, como uma das formas da Comunicação Pública e a autora busca entender as possíveis articulações entre Comunicação Política e Comunicação Pública, de uma forma mais complexa do que as que foram, até então, tratadas aqui. Para ela, a comunicação pública é “um modelo teórico institucional do sistema político para mediar interações comunicativas entre o Estado e a Sociedade” (MATOS, 2006, p. 61). Nesse sentido, os conceitos de democracia e cidadania são fundamentais, pois surge a necessidade de identificar o que venha a ser o “bem-comum” ou o “interesse comum” para uma determinada sociedade e para um determinado Estado. Conforme a autora:

o ‘interesse comum’ aparece como resultado de um processo de deliberação coletiva e é condição necessária para a legitimidade do exercício do poder e da racionalidade na tomada de decisões políticas – não apenas do voto, durante o processo eleitoral, mas de forma contínua e ampliada, ou seja, das decisões que afetam a vida dos atores sociais. (MATOS, 2006, p. 70)

Desse modo, mesmo sendo, de uma forma geral, uma comunicação política, as funções que devem cumprir as mídias legislativas são funções da comunicação pública, na medida em que, ao romperem com a lógica dos interesses voltados para audiência, aproximam-se da lógica da prestação pública de contas, o chamado *accountability* social, uma vez que “o agendamento e a formatação das questões de interesse público não são explicados e justificados para a audiência” (MATOS, 2006, p. 66).

Seria, portanto, também correto afirmar – a partir da leitura processual da comunicação pública –, que a sua função de *Prestação de Serviço Público* que cumpriram as mídias públicas estatais e institucionais estaria para comunicação pública, no seu processo de legitimação, como a função *Programa* está para a comunicação comercial. Essa nova função que cumpre a informação dentro do Estado Capitalista e que legitima a comunicação pública estatal deve estar fundamentada na prestação de serviço público para a ampliação da democracia participativa por meio das transmissões ao vivo das atividades parlamentares, bem como por uma programação voltada à educação para cidadania:

É necessário estabelecer distinções entre os canais institucionais, compreendidos pelo parlamento e administração pública, os canais organizacionais, incluindo partidos e movimentos e forças organizadas, os canais midiáticos, com a participação das mídias de massa e aquelas presentes no espaço da Internet, e os canais interpessoais, construídos pelos grupos sociais e as relações entre indivíduos. (MATOS, 2006, p. 68)

O que interessa especificamente a esta tese é a distinção entre os canais institucionais, organizacionais e públicos, pois tanto a TV Câmara quanto a TV Senado transitam igualmente por todas essas dimensões, sendo impossível, para a completude de sua função, deixar de realizar qualquer um desses papéis. Existe, portanto, uma multiplicidade de papéis na comunicação pública estatal, de uma forma geral, e na comunicação legislativa, em particular. Nessa multiplicidade de papéis pode estar também a chave para legitimação da comunicação legislativa. Conforme Matos (1999, p. 3):

Essa multiplicidade de objetivos pressupõe também uma multiplicidade de atores sociais envolvidos, tornando difícil a conceituação da comunicação pública como uma modalidade da comunicação política. Se estamos nos referindo à legitimidade e a representatividade do poder estatal no sistema político, essa modalidade de comunicação é aquela travada unicamente entre partidos, candidatos, eleitores e mídia, e então poderia ser considerada como **política**. Mas se aceitarmos um fluxo contínuo de comunicações que vai do governo ao cidadão, mas também faz o caminho de volta, do cidadão ao governo, teremos que admitir a diversidade de gêneros e formas de expressão que incluam os aspectos formal, informal, imaginário e a questão do limite entre o espaço público e privado.

É essa diversidade de gêneros que justifica, por exemplo, que a programação das tevês legislativas cumpra o papel de um canal institucional de transmissão do plenário e das comissões, bem como realize a divulgação de atos do poder legislativo e, indo além, crie programas em que estejam previstos mecanismos de participação da sociedade, bem como, cumpra o papel de prestação de serviços públicos, como acontece mais na TV Câmara do que na TV Senado, por exemplo.

A necessidade de criar um processo dialógico, de educação para a cidadania e que permita fortalecer instrumentos de *accountability* confere uma outra legitimidade ao modelo da comunicação legislativa adotado pelo Brasil (inclusive pela ausência de um sistema público à época em que essas tevês foram criadas). Legalmente, a única obrigação que lhes é atribuída é a de garantir e priorizar a transmissão do plenário das casas. Essa é, portanto, a atribuição por excelência desses veículos e que garante, de saída, a transparência e a publicidade dos atos do poder legislativo, exigidas pela Constituição. Uma série de outras funções, como foi dito, garantem também a estas tevês um caráter generalista, mas sem perder o foco na polí-

tica, na aproximação do poder legislativo com a sociedade, bem como da propaganda e a legitimação deste mesmo poder.

Para além das funções estruturais e processuais debatidas acima, autores da comunicação pública ou do serviço público de comunicação buscaram também sistematizar as características deste tipo de comunicação em princípios universais que os qualificassem. Esta é, portanto, uma dimensão que une as esferas ditas estruturais e processuais e que buscam, a partir de referências e práticas reais da comunicação pública em países europeus, por exemplo, definir critérios aplicáveis em diferentes modelos e sistemas de comunicação.

#### **2.5.4 Princípios e características universais da comunicação pública: a contribuição dos autores europeus**

Feito o debate sobre a realidade do Brasil e os principais entraves que o modelo brasileiro de radiodifusão pública ou de comunicação de serviço público precisa dar conta, vale, aqui, esclarecer princípios considerados universais para a comunicação pública. Este ponto será dividido entre as contribuições de autores europeus no sentido do esforço em conceituar a comunicação de serviço público e as contribuições da Unesco (2011), cujos estudos recentes serviram base para a elaboração dos indicadores desta pesquisa. Ambos partem de pressupostos básicos de uma comunicação pública nos quais tanto as questões estruturais como processuais estão presentes. Em diálogo com essas posições estarão algumas sistematizações das discussões feitas acima.

O conceito europeu de serviço público que também parte da divisão feita entre comunicação pública estrutural e processual, como pode ser ilustrado pela fala de Manuel Pinto (2005, p. 14):

Um projeto de serviço público de televisão é caracterizado pela efetiva participação do público em todas as etapas da sua definição e implementação. Fazemo-lo no pressuposto de que não é suficiente a titularidade pública de uma operador, a independência da sua ação e a definição de um certo tipo de conteúdo para que o canal ou canais assim operados se distingam de forma significativa dos operadores privados. Estamos convencidos de que se impõe que a entidade pública de televisão defina e concretize um outro modo de estar presente na sociedade, explorando modalidades de comunicação que abram às portas às instituições, grupos e organizações da sociedade civil, às suas iniciativas, preocupações e situações.

A tradição europeia convencionou chamar a comunicação pública de **radiodifusão de serviço público**, ou televisão de serviço público e rádio de serviço. No texto “Estrategias de adaptación de las televisiones públicas europeas. Límites y incertidumbres de futuro”, Yves Achille e Bernard Miége analisaram, em 1994, os dez anos das mudanças na radiodifusão europeia que tiveram início na década de 1980 com a chegada da comunicação comercial naquele continente. A dupla parte da ideia central de que o conceito de Serviço Público para as comunicações começa a entrar em crise junto com o próprio serviço na ocasião da privatização. Essa temática acompanhará os autores europeus que discutem a comunicação pública ou a comunicação de Serviço Público no decorrer dos últimos trinta anos e algumas crises.

Para Joaquim Fidalgo (2005), durante as décadas iniciais da existência do serviço público de comunicação, a situação manteve-se estável porque funcionava um regime de *monopólio público*. “Ou seja, era assumido tacitamente que um “serviço público” de televisão que correspondia a um “servidor público”, um operador de propriedade, “financiamento e controle *estatais*” (FIDALGO, 2005, p. 23). Esta certeza mudou com a chegada de novos operadores das comunicações, com a chamada privatização das comunicações na Europa. Sistema comercial e sistema estatal passaram a conviver e a serem responsáveis pela prestação do serviço de comunicação, ao passo que também eram regulados, tanto do ponto de vista da União Europeia como do ponto de vista dos Estados, por autoridades independentes.

Tanto o histórico da prestação do serviço de comunicação pelo Estado, como a existência de autoridades reguladoras, fez com que critérios que balizavam a comunicação de serviço público tivessem também que ser prestados pelos operadores comerciais. Ou seja, quando a televisão comercial chegou àquele continente, já havia uma experiência de serviço público, de critérios e princípios que contribuíram para uma regulação. Para Toby Mendel (2011), as emissoras nacionais, financiadas pelo Estado por meio de recursos públicos, têm sido, ao longo da história, componente vital do setor de radiodifusão.

Elas têm, segundo o autor, “o potencial de proporcionar complementação efetiva aos serviços comerciais, satisfazendo as necessidades de informação e os interesses aos quais o mercado não chega a responder” (MENDEL, 2011, p. 3). O que também não foi suficiente para evitar as constantes tentativas de flexibilização dos processos regulatórios. A regulação da comunicação (assim como de todos os serviços público) funciona de forma diferente de país para país, mas seguem regras unificadas da UE (União Europeia), o que garante uma certa regulação integrada da comunicação que não existe em países como o Brasil, por exemplo.



No entanto, regular a radiodifusão não é uma tarefa simples, como não é simples, na verdade, a regulação de qualquer produto da indústria cultural. Segundo Enrique Bustamante (1999, p. 15-16, tradução nossa):

a televisão tende a ser tratada como economia estrita, como negócio sem paliativos, depreciando seus aspectos políticos, sociais, culturais, ideológicos. Convém, nesse sentido, recordar que a economia pura está, como em outros meios e indústrias culturais, indisponível. Ainda que seja apenas, em primeira instância, porque o sistema televisivo de um país é fruto sempre de arbitragens múltiplas do Estado sobre as tradições, as resistências e os interesses presentes. E porque a regulação, explícita ou implícita, por ações ou omissões, condiciona sempre o jogo econômico e de competição da televisão. Nesse sentido, a economia da televisão é sempre uma economia política, que deve estudar não só os “preços” do setor, seus agentes e mecanismos de fixação, mas também a articulação do mercado com o Estado em cada espaço e tempo histórico determinado, incluindo suas vertentes socioculturais.

A leitura de Bustamante é feita a partir da crise econômica que a Europa passou em meados da década de 1990. Posteriormente, no início dos anos 2010, a crise voltou a afetar o continente e, como sempre, a necessidade de redução dos custos do Estado colocou a discussão sobre a comunicação de serviço público (seu modelo de financiamento) na ordem do dia. A desresponsabilização do Estado com esse setor foi colocada em pauta e a flexibilização do conceito de televisão/rádio de serviço público exigiu um posicionamento formal da academia, mas também dos atores políticos. Segundo Fidalgo (2005, p. 24), “a própria noção de ‘público’ tem evoluído ao longo dos tempos, dando azo a mal-entendidos ou a interpretações nem sempre coincidentes”.

A questão colocada, então, por aqueles que defendiam a saída do Estado ou a flexibilização da operação da comunicação pública por ele, era justamente o que caracterizaria (ou não) um serviço público de comunicação. Partia-se das exigências feitas pelas autoridades reguladoras para prestação dos meios de comunicação por órgãos privados, como princípios norteadores do serviço público para dizer que os serviços públicos de radiodifusão poderiam ser igualmente prestados por órgãos públicos ou privados, reduzindo, portanto, a discussão ao estatuto jurídico do serviço. Sobre a questão, Manuel Pinto (2005) atenta para a faceta estrutural sobre o papel do Estado que está por trás do debate proposto sobre o serviço público. Conforme aponta:

Subjacentes ao debate sobre o serviço público de televisão estão concepções, multividências e projetos distintos de sociedade. E alguns dos equívocos deste debate poderão residir precisamente na redução desse problema a uma

questão de definição conceitual, como se o sentido e o alcance dos conceitos se recortassem de forma descontextualizada e à revelia dos modelos de organização e gestão da vida social. Cabe observar que mesmo a perspectiva minimalista, como é a daqueles que sustentam que o Estado se deve retirar da posse, controle e intervenção direta no meio televisivo, deixando o campo aberto à iniciativa privada defende que há lugar para pensar e definir um ‘serviço público’. (PINTO, 2005, p. 13)

Mais uma vez, vê-se emergir na discussão do que é comunicação pública ou de serviço público uma concepção maior que é, na verdade, sobre o papel que o Estado deve desempenhar. No caso, se como produtor e promotor da informação, mas também como regulador ou se apenas de regulador da comunicação.

No entanto, a Europa parte de outra realidade de debate sobre a comunicação de serviço público porque, exatamente ao contrário do Brasil, a Europa iniciou o seu serviço com esse tipo de comunicação. Apenas cinquenta anos depois (se consideradas as primeiras transmissões de rádios públicas) da existência de serviços públicos se deu a entrada de serviços privados na radiodifusão. O que, então, Pinto (2005) coloca como ponto de partida para o debate para qualquer tipo de operador, que é o conceito de Serviço Público de televisão e rádio, já estava minimamente estabelecido pelos veículos estatais nesses países na ocasião da chegada da prestação privada desses serviços.

Esta pode ser considerada uma questão de fundo para se dizer que, mesmo sendo este um problema também para os que discutem a comunicação de serviço público no Velho Continente, ela é ainda mais complexa para os que se propõem a debatê-lo no Brasil, bem como em qualquer país da América Latina. Isso fica claro nas justificativas de Mendel (2011), em seu estudo de direito comparado do serviço público de radiodifusão no mundo, em que compara oito países, e sobre o qual justifica não analisar nenhum país latinoamericano “porque, na região, a radiodifusão pública é relativamente subdesenvolvida, quando comparada ao restante do mundo” (MENDEL, 2011, p. 5).

Cabe então, também tentar compreender em que pressupostos foi apoiada a conceituação dos serviços públicos de radiodifusão na Europa. Fidalgo (2005, p. 24)) elenca alguns princípios básicos que, ao menos no plano teórico, permanecem como características de uma comunicação de serviço público:

Dentre os princípios básicos que regiam esse STP original, sobressaíam alguns que, pelo, menos no plano teórico, sempre foram acompanhando o conceito: a *universalidade* (fazer chegar a televisão a todos os cidadãos do país, e em igualdade de condições de acesso), a *diversidade* (uma programação variada, regida genericamente pela conhecida trilogia: informar, formar e entreter), o *financiamento público* (fosse através de uma taxa associada à posse

de um aparelho de televisão, fosse mediante recurso o orçamento do Estado) e a *independência* (tanto face aos diferentes governos como face aos interesses particulares) – embora este último, sobretudo nos tempos de posse estatal em regime de monopólio, tenha sempre sido dos mais polêmicos e mais desigualmente observados.

A estes princípios, Manuel Pinto acrescenta ainda a participação dos cidadãos, a relação com a sociedade e a exemplaridade. Sobre a participação dos cidadãos, Pinto (2005, p. 18) acrescenta que “defendemos a procura de soluções participadas, mas exequíveis, e a todos os níveis de responsabilidade avaliáveis” e conceitua da seguinte forma:

O investimento em processos participativos implica, desde logo, linhas de ação que passam, nomeadamente, pela prática das audições públicas em todos os processos e momentos importantes da decisão, nomeadamente ao nível da produção legislativa. Requer igualmente a construção de uma cultura de consensualidade entre as principais forças políticas em torno dos grandes eixos de desenvolvimento do SPT, com vista a assegurar a independência do operador público face aos poderes do momento, a continuidade dos programas de ação e planeamento para além do curto prazo (...). Esse caminho dificilmente se fará sem cuidar de reforçar as entidades de regulação e de acompanhamento da programação, nomeadamente através da qualificação dos representantes da sociedade civil, da dotação de meios de ação e da procura de eficácia dos pronunciamentos. Nesse sentido, tanto o operador como as instâncias de regulação e acompanhamento poderão contratualizar a monitorização da programação e a ação geral do operador de SPT, a fim de habilitar análises e decisões baseadas em estudos rigorosos. (PINTO, 2005, p. 19)

A relação com a sociedade (suas pautas seu cotidiano e questões de interesse real) pode ser considerada, inclusive, resultante do princípio acima citado, mas que, mesmo assim, merece ter sua conceituação. Esse conceito traz, em si, uma diferenciação do tipo de serviço público de comunicação com relação ao privado, por exemplo. A televisão de serviço público se diferencia, segundo Manuel Pinto como realidade específica, na medida em que se assume como uma instituição da sociedade, agindo em estreita relação com as outras instituições, vocacionadas para dar a eles vez e voz, sem estar condicionada pelas exigências do sucesso, embora também não as rejeite.

Trata-se, portanto, ainda segundo o autor, de “fazer da vida social o centro de gravidade a partir do qual o serviço público é pensado, se estrutura e se concretiza. É a ação social na verdade das suas formas, agentes e contextos, que dá sentido ao serviço público” (PINTO, 2005, p. 16). A exemplaridade é, muitas vezes, comentada de maneira superficial, eventualmente, até como algo mais residual do que um princípio lógico, no entanto, apresenta-se co-

mo fundamental na ordem regulatória, pois tem a função de estender as ações positivas do sistema público para os demais sistemas.

A televisão de serviço público afirma-se e diferencia-se pelo seu caráter de referência e de exemplaridade. Em lugar de nivelar por baixo, põe a fasquia da exigência o mais elevada possível, no que toca ao profissionalismo, às especificidades do discurso e estética televisivas, à capacidade de despertar interesses e de alargar horizontes. Não envereda por uma política minimalista que se circunscreve aos mínimos que a lei prevê. Essa “excelência”, que deve constituir uma permanente meta a perseguir, não se pode confundir, no estilo e nas formas, com sisudez ou elitismo. (PINTO, 2005, p. 16)

Outra questão essencial trazida por Pinto (2005) é acerca dos gêneros televisivos permitidos pela televisão (aqui, leia-se comunicação pública). O que outrora fora tratado sempre com preconceitos, o autor trata de forma a negar, de saída, todo e qualquer dogma proibitivo para a programação da TV pública. “Nenhum gênero televisivo deve ser, à partida, estranho à televisão de serviço público, porquanto, a ‘pedra de toque’ não se situa ao nível dos gêneros, mas antes no modo de os tratar e de confeccionar com eles a grelha de programação” (PINTO, 2005, p. 16). De tal forma, trata-se o serviço público não como algo que “conota necessariamente sisudez, esforço, estímulo intelectual, e seria incompatível com alegria, relaxamento e gozo” (PINTO, 2005, p. 18), mas, principalmente por aquele serviço cuja programação e ação estratégica deveriam ser orientadas de modo a:

proporcionar aos cidadãos e à população em geral uma informação rigorosa, diversificada e equilibrada sobre os assuntos que fazem a atualidade (do âmbito local ao planetário; do generalista ao especializado); uma contextualização das questões de atualidade conduzida nomeadamente através de debates pautados pela pluralidade ideológica e temática; um alargamento dos horizontes da vida, através da representação de realidades diversas e da criação de mundos possíveis; uma descompressão adequada aos tempos de lazer e de descontração. (PINTO, 2005, p. 17-18)

Por outro lado, quem traz uma conceituação do serviço público a partir da ótica do financiamento é Enrique Bustamante (1999). O serviço público depende de financiamento público total ou hegemônico. “Em sua forma dominante de financiamento por uma taxa ou imposto específicos, e dirige o cidadão, que paga pela disponibilidade de umas programações protegidas da pressão comercial, inclusive no caso de que não as consuma” (BUSTAMANTE, 1999, p. 20). O autor defende, ainda, que apenas o Estado é capaz de prestar uma comunicação de serviço público nos moldes e princípios aqui elencados “porque a televisão, produto custoso como temos sinalizado, não se pode cobrar, nem seu consumo discriminar-se por

meio de preços, é evidente que só o Estado pode responsabilizar-se pela sua manutenção, gestão e desenvolvimento” (BUSTAMANTE, 1999, p. 19).

Ainda de forma a contribuir com as propostas de como deveria ser o serviço público da radiodifusão, Felisbela Lopes (2005) fala de um serviço público de televisão que pode ser coabitado “pacífica ou atribuladamente com canais privados e um operador público e que, pelo menos no plano teórico, tem princípios e valores específicos que o orientam para uma determinada direção” (LOPES, 2005, p. 82). Apesar de parecer defender, nesta afirmação, que o serviço público poderia ser prestado por operadores privados, em vários pontos elencados como de princípios clássicos do serviço público, a autora alerta para a incompatibilidade de alguns quesitos com a lógica da operação comercial com fins de lucro.

Lopes divide a sua conceituação entre *princípios clássicos, valores e áreas a serem privilegiados*. Essa tese irá se deter às duas primeiras categorias. No campo dos *princípios clássicos*, a autora anuncia o *princípio da continuidade*, que não é exclusivo do serviço público; o *princípio da mutabilidade*, que impõe à televisão pública uma adaptação constante à sociedade e caracteriza-a por um constante devir; o *princípio da igualdade*, que a autora afirma ser uma extensão do princípio jurídico que coloca todos os cidadãos no mesmo nível perante a lei, impedindo qualquer espécie de discriminação.

Para a autora, em um serviço público de televisão, “o princípio da igualdade alarga a possibilidade de recepção da mensagem audiovisual a todos os cidadãos que partilhem a nacionalidade do órgão público” (LOPES, 2005, p. 86). Este princípio também pode ser concebido em termos de gratuidade das emissões, equidade nos discursos e oportunidades de participação nos canais de comunicação. Segundo a autora, deste princípio, por exemplo, “resultam custos acrescidos que as empresas privadas nem sempre podem suportar” (LOPES, 2005, p. 86). Por fim, a autora fala dos princípios da *neutralidade*, que seria o impedimento de qualquer juízo de valor feito por um serviço público e a *participação dos cidadãos no funcionamento dos serviços públicos*, considerado fundamental para “uma maior democracia da sociedade” (LOPES, 2005, p. 86).

Em relação a *Valores*, a autora inclui: a qualidade dos programas; a diversidade (orientada para os indivíduos, vocacionada para os temas, integradora de realidades de diferentes ares e territórios e de formatos); a identidade cultural e o distanciamento face às fontes de financiamento, que garante, por sua vez, a autonomia.

De uma forma geral, pode-se ver que as questões que, de certo modo, preocupam o modelo europeu, também estão presentes no Brasil. São questões universais sobre a radiodifusão de serviço público ou a comunicação pública. Pode-se reconhecer que, em maior ou me-

nor grau, tais questões acabam por fazer parte do debate acerca das comunicações em qualquer país que pretenda discutir o tema. São questões que devem ter um caráter universal, para que se possa trabalhar com parâmetros universais de qualidade de um serviço público, mas que também podem e devem ter impressos nos seus “princípios clássicos” e “valores” a realidade de cada país.

## 2.8 As contribuições da Unesco para o debate e os indicadores adotados

Na linha da discussão feita pelos autores europeus, a Unesco organizou, no ano de 2011, um estudo que teve como objetivo agregar um conjunto de indicadores de qualidade nas emissoras públicas, relacionado a campos como o da “transparência das informações e uso dos recursos públicos, a diversidade na produção dessas emissoras, a originalidade e a preocupação com novas linguagens e novas plataformas, entre outros” (UNESCO, 2011, p. 11) que serviu de base para os indicadores que foram usados nesta tese.

Para além desses indicadores, o estudo da Unesco contribui também com o apuramento de vários conceitos caros a esta pesquisa. Os modelos de Radiodifusão Pública existentes são distintos, mas, para a Unesco, algumas características são ou deveriam ser comuns: (i) independência editorial e financeira; (ii) autonomia dos órgãos de governança; (iii) pluralidade, diversidade e imparcialidade da programação; (iv) claro mandato de serviço público, estabelecido em documentos legais pertinentes; e (v) prestação de contas e fortalecimento dos instrumentos necessários à *accountability* junto ao público e junto aos órgãos reguladores independentes (UNESCO, 2011).

O documento defende a existência das emissoras públicas como uma forma também de inibir monopólios e oligopólios, bem como afirma que a radiodifusão só pode ser definida como serviço público (mesmo quando explorada, mediante concessão pública, por empresas privadas).

Portanto, na prática, e não apenas na lei, a radiodifusão deve levar informação e cultura à sociedade, ajudando-a no acesso à informação independente, no livre trânsito das ideias e na formação crítica dos cidadãos. De modo especial, as emissoras públicas devem liderar, devem destacar-se como referências na busca e no atingimento desses objetivos praticamente universais. (UNESCO, 2011, p. 13)

No entanto, assim como todos os autores, até então, trabalhados – inclusive dentre os que admitem a hipótese de prestação do serviço de comunicação pública a partir de um operador privado –, em determinadas questões, são apontados princípios que são colocados como praticamente inaplicáveis ou muito improvavelmente cumpridos por operadores privados. Nesse sentido, os operadores privados cujo financiamento se dá exclusivamente pela audiência terão certamente dificuldades de lidar com critérios considerados primordiais à comunicação pública.

O relatório também parte do princípio de que o modelo hegemônico, hoje, de coexistência do sistema público-estatal com o comercial, é o ideal do ponto de vista da pluralidade de vozes. Ainda conforme o relatório da Unesco (2011, p. 13):

Hoje, não há mais a menor razoabilidade na presunção de que as emissoras públicas se oponham às emissoras privadas. Nos debates contemporâneos é cada vez mais unânime a compreensão de que ambos os sistemas são complementares, necessários um ao outro e, ambos, necessários à democracia.

O documento aponta também três outros elementos que definem uma comunicação pública, que dizem respeito à natureza pública ou tipo de propriedade da emissora, ao financiamento e ao ordenamento público. Sobre *natureza pública* (do ponto de vista jurídico) *da propriedade da emissora*: “ela não pode ser propriedade direta de grupos privados, por definição”. Ela pode, portanto, ainda segundo a Unesco (2011, p. 13), “ser financiada por fundos que sejam abastecidos por entes privados, *mas não pode ser controlada por acionistas privados* – ou não será pública”.

O segundo aspecto considerado como decisivo é o financiamento das operações da emissora. De acordo com o relatório, ele tem que ser assegurado por regras públicas, em conformidade com a legislação vigente e garantidas pelo Estado. A emissora pública não pode estar subordinada ao governo, “mas deve ter sua existência assegurada pelas leis vigentes, inclusive quanto à sua forma de financiamento” (UNESCO, 2011, p. 14). E por fim, o ordenamento público, refere-se à sustentabilidade da emissora pública. “Assim, o financiamento da instituição pode vir diretamente dos lares com televisão (como no caso da BBC), mas o ordenamento jurídico obriga que esse pagamento seja efetuado e também garante que ele chegue intacto até o caixa da estação” (UNESCO, 2011, p. 14).

Em outro ponto, no qual o documento aponta, mais uma vez, três condições que se fazem necessárias para as emissoras públicas, a questão da transparência também é acrescentada:

1. Independência: garantida através de estruturas adequadas, como conselhos administrativos plurais e independentes. 2. Garantia do financiamento: adequado ao atendimento das necessidades e interesses do público e à promoção do livre fluxo de informações e ideias. 3. Transparência: essas emissoras devem ser diretamente *accountable to the public*, devem poder ser fiscalizadas de maneira direta e transparente, especialmente no que diz respeito ao cumprimento de sua missão e ao uso do dinheiro público.

Por fim, o relatório aborda o problema da definição de emissoras estatais. Aqui, vale abrir um parêntese para resgatar duas possíveis formas de conceituar a comunicação pública no Brasil,<sup>33</sup> conclusões das quais se aproxima a proposta da Unesco (2011).

A primeira proposta de regulação se dá a partir da lógica da regulamentação de outros dois direitos humanos, a saúde e a educação, garantidos constitucionalmente dentro do mesmo Título em que está regulamentada a comunicação no Brasil, que é o Título da Ordem Social. E, a segunda, apoia-se em Celso Bandeira de Mello (2003), para quem a submissão às leis do Direito Público é o que caracteriza o serviço público.

Na primeira proposta, entendeu-se que tanto o público (que também é estatal principalmente pela sua forma de financiamento) quanto o privado (que pode ou não ser comercial), estão dentro de um Sistema maior que poderia ser o “Sistema Nacional de Comunicação”, ou um “Sistema Público Nacional”, como acontece com o Sistema Único de Saúde ou o Sistema Nacional de Educação, por exemplo. Em termos de acepção jurídico-normativa:

Como sistema público/estatal seriam entendidas as entidades, órgãos e empresas públicas criados ou incorporados, mantidos e gerenciados pelo poder público. Assim como na saúde, para esta gestão poderiam ser criados os mais diferentes órgãos de participação popular, como os conselhos municipais, estaduais e o conselho nacional, todos com os necessários mecanismos de autonomia com relação aos governos e ao mercado. (CARVALHO, 2009, p. 180).

Em termos de gestão, o sistema estatal não deve representar apenas o ponto de vista do governo, e, para tanto, devem-se criar mecanismos de controle social para que isso não ocorra. Contudo, ele também deve prever canais direcionados à comunicação institucional dos poderes executivo, legislativo e judiciário, a fim de que a prática cruzada de utilização dos mesmos veículos e empresas não contamine o sistema público generalista, por exemplo. E, em termos de financiamento, deve estar previsto, na dotação orçamentária do Estado, o finan-

---

<sup>33</sup> As conclusões que aqui serão apresentadas estão presentes em trabalho anterior da autora “A ambiguidade no princípio da complementaridade entre os sistemas de radiodifusão na CF inoperância regulatória, crise do Estado e domínio privado” (2009).



ciamento deste sistema por mecanismos de fundo fixo com percentuais estabelecidos por lei para que também a aprovação de verbas não dependa dos governos e parlamentares.

Sobre esta questão a Unesco parte do mesmo pressuposto: de que toda comunicação estatal, na ordem democrática, é pública. Não obstante, nem toda emissora pública é estatal e, muito menos, deve ser estatal. No entanto, salienta-se que:

Emissora estatal, enfim, não é sinônimo – nem deve ser – de uma emissora de propaganda partidária empenhada na defesa dos interesses eleitorais ocasionalmente instalados no governo. No Estado de Direito, se uma emissora se pauta segundo tais parâmetros, ela age ao arpejo dos princípios democráticos em vigor nas sociedades livres. Em resumo: emissoras estatais devem ser públicas, devem cumprir uma finalidade pública, não são partidárias e são pautadas pela impessoalidade. Isto posto, podemos iniciar este breve esforço para delimitar os contornos da definição de uma emissora estatal. A definição de emissora estatal terá, neste trabalho, a função de distinguir metodologicamente as emissoras pertencentes ao Estado ou a ele vinculadas – que, no entanto, são públicas, no exato sentido em que os entes da administração pública na democracia são públicos – daquelas que são públicas, mas não guardam vínculos administrativos diretos ou indiretos com o Estado. Nesse sentido, a definição de emissora estatal resulta do atendimento de três requisitos: sua propriedade e sua natureza jurídica a vinculam direta ou indiretamente ao Estado, nos termos da legislação que rege a administração pública do país; sua gestão cotidiana está subordinada a autoridades de um dos três poderes da República; e sua programação sofre limites decorrentes dos dois requisitos anteriores, estando, portanto, mais a serviço das necessidades de divulgação decorrentes da lógica interna do Estado do que a serviço de refletir livremente o debate e a diversidade cultural que resulta das dinâmicas não-estatais típicas da vida social. (UNESCO, 2011, p. 21)

Já sobre o sistema privado, concordando com o que já foi dito anteriormente por autores Brasileiros da Economia Política da Comunicação e das Políticas de Comunicação, podemos dizer que:

O sistema privado seria aquele que, por oposição, não seria mantido nem administrado pelo Estado. Dentro deste estariam divididos em comercial e não-comercial, os com fins lucrativos e os sem fins lucrativos, respectivamente. Com fins lucrativos são aqueles cujas fontes de financiamento são advindas quase exclusivamente da publicidade e/ou da venda dos seus serviços (no caso das radiodifusoras a cabo). Entre os veículos sem fins lucrativos estariam as comunitárias e as universitárias geridas por instituições de ensino superior (aqui vale fazer uma ressalva, visto que seria problemático encaixar as instituições públicas de ensino superior que operam este tipo de concessão como privada sem fins lucrativos). As sem fins lucrativos, como na educação e na saúde poderiam ter parte do seu financiamento advinda do Estado, mas também devem ter outras fontes de financiamento. (CARVALHO, 2009, p. 180-181).

A partir desta conceituação do sistema privado, tenta-se responder alguns dos questionamentos acima levantados sobre a prestação do serviço público de radiodifusão ou de comunicação pública por entes privados. Neste sentido, é possível dizer que, nas entidades acima citadas, no caso de não serem públicas no sentido normativo-jurídico, mas não terem como finalidade o lucro. Infere-se, portanto, que, apenas nestas condições, uma entidade que não gerida por um ente estatal, possa, a partir da garantia de todos os outros princípios e sob regulação de uma autoridade independente, presta um serviço de comunicação público.<sup>34</sup>

**Tabela 1** – Modelo 1 de Regulação da Comunicação apresentado por Carvalho (2009)

SISTEMA NACIONAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	
<p><b>Conselho de Comunicação Social</b> – órgão responsável pela aprovação das outorgas, regulação, regulamentação concedidas pela União e fiscalização das atividades de comunicação eletrônica e de massa, sejam elas privadas ou estatais. O Conselho deve ser composto por membros dos governos e da sociedade civil, com as responsabilidades de garantir e pluralidade de vozes, a riqueza cultural e a inserção das diversas localidades do país. Esta composição deve ser amplamente discutida e aprovada dentro de um processo de Conferências Municipais, Regionais e Nacional de Comunicação.</p>	
SISTEMA PRIVADO	SISTEMA PÚBLICO
<p><b>Comercial</b> – com fins lucrativos, mas também subordinada às normatizações do Sistema Nacional de Comunicação. Sua outorga, concessão ou autorização deve ser, além de aprovada, fiscalizada pelo Conselho Nacional de Comunicação. A renovação das mesmas deve passar por um mecanismo de controle público.</p>	<p><b>Governamental/Institucional</b> – com função de noticiar atos dos três poderes. Gerido pelos representantes de cada poder, com controle público. Exemplos: NBR (mas que deve ser ligada à Secretaria de Comunicação da Presidência da República e não à empresa pública de comunicação); tevês e Rádios do Senado, tevês e rádios da Câmara dos Deputados e também das respectivas representações locais do Poder Legislativo; tevês e rádios do Poder Judiciário.</p>
<p><b>Não Comerciais</b> – Sem fins lucrativos- filantrópico. universitária e comunitária. Estas por sua vez podem receber auxílios do Estado e também</p>	<p><b>Não Governamental/Institucional</b> – Gestão compartilhada, transparente, democrática e representativa. Construída a partir do processo de Con-</p>

<sup>34</sup> O que diferencia não é o compromisso com o interesse público, este compromisso, como bem explicou Mello (2003), é dever de todos que prestam um serviço público. Os princípios são igualmente válidos para a totalidade do sistema, estando, portanto, a manutenção da exploração privada do serviço público condicionada ao cumprimento total dos princípios e deveres estabelecidos no momento da autorização, outorga ou concessão, por exemplo. Para isso, é necessário atualizar as leis e criar, principalmente, instrumentos/órgãos fortes, eficazes, representativos, transparentes e democráticos de controle público do sistema de comunicação (CARVALHO, 2009, p. 182).

<p>estando livres para buscar suas fontes alternativas de financiamento.</p> <p>Sua outorga, concessão ou autorização deve ser, além de aprovada, fiscalizada pelo Conselho Nacional de Comunicação. A renovação das mesmas deve passar por mecanismos de controle público.</p> <p>Obs.: Uma questão que vale ser problematizada se pensada a regulamentação da comunicação a partir dessa lógica, é a alocação das Universitárias exploradas por Instituições Públicas de Ensino Superior (IFES). As IFES não são órgãos ligados ao Poder Público Estatal, sejam elas federais ou estaduais e, assim sendo, não podem ser encaradas como privadas mesmo que não comerciais.</p>	<p>ferências.</p> <p>Financiamento público/estatal, com destinação orçamentária garantida por legislação específica como a porcentagem garantida à saúde e a educação, por exemplo.</p> <p>Cabe ao Conselho Nacional de Comunicação fiscalizar suas atividades e garantir o estabelecimento de controle público.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: (CARVALHO, 2009, com adaptações).

No entanto, neste quadro, apresentamos, para além, dessa diferença crucial que tem a comunicação com relação à saúde e à educação (o fato de ter de ser objeto de concessões e permissão), também uma segunda possibilidade de regulamentação da comunicação pública pensada a partir da lógica de caracterização do serviço público proposta por Celso Bandeira de Mello (2004) de que a submissão às leis do Direito Público é o que caracteriza o serviço público.

Antes de apresentar uma segunda possibilidade, vale resgatar duas premissas defendidas pelo jurista Celso de Mello: (i) mesmo quando os serviços públicos são prestados por terceiros por meio de concessão, autorização ou permissão, o Estado “assume como próprios, por serem reputado imprescindíveis, necessários ou apenas correspondentes a conveniências básicas da sociedade, em determinado tempo histórico” (MELLO, 2004, p. 624); e também (ii) em se tratando especificamente da radiodifusão, o Estado não pode permitir que o serviço seja prestado exclusivamente por terceiros, mas também é obrigado a oferecer em concessão, permissão e autorização.

Dessa forma, a sistematização com base nesse pensamento se dá da seguinte forma: (i) o Estado é quem detém a propriedade sobre o espectro eletromagnético e é ele o responsável por conceder a permissão para exploração desse bem, seja via poderes executivo e legislativo, como acontece, ou por meio de órgãos auxiliares como o Conselho de Comunicação Social, como foi proposto durante a constituinte; (ii) o Estado tem obrigação de prestar, por si ou por criaturas suas, e de conceder a figuras não estatais, tal serviço; (iii) a radiodifusão é um

serviço público e, portanto, deve estar sob o regime de direito público, independentemente de quem seja o seu concessionário, permissionário ou entidade autorizada a prestar tais serviços; e (iv) deve também estar submetida a controle público e a participação social.

Para melhor visualização da proposta, apresentamos a reprodução do quadro abaixo:

**Tabela 2** – Modelo 2 de Regulamentação da Comunicação apresentado por Carvalho (2009)

SISTEMA NACIONAL DE COMUNICAÇÃO	
<p><b>Conselho de Comunicação Social</b> – órgão responsável pela aprovação das outorgas, regulação, regulamentação concedidas pela União e fiscalização das atividades de comunicação eletrônica e de massa, sejam elas privadas ou estatais. O Conselho deve ser composto por membros dos governos e da sociedade civil, com as responsabilidades de garantir e pluralidade de vozes, a riqueza cultural e a inserção das diversas localidades do país. Esta composição deve ser amplamente discutida e aprovada dentro de um processo de Conferências Municipais, Regionais e Nacional de Comunicação.</p>	
SISTEMA PÚBLICO	SISTEMA COMERCIAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Governamental/Institucional</b></li> <li>- NBR</li> <li>- TV Senado/Rádio Senado</li> <li>- TV Câmara/Rádio Câmara</li> <li>- Tevês das Assembleias Legislativas e as Tevês Câmaras Municipais</li> </ul> <p>Obs. 1: Gestão e financiamento ligados aos órgãos de assessoria de comunicação de cada um dos poderes e não a empresas públicas de comunicação.</p> <p>Obs. 2: Sua atividade deve ser fiscalizada pelo Conselho Nacional de Comunicação Social, que por sua vez deve garantir mecanismos de controle público e participação social.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Educativas/Culturais</b></li> <li>- EBC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Comercial</b></li> <li>- Redes de comunicação que têm sua principal fonte de renda a publicidade e que não pode receber verbas do Estado para sua manutenção. Como todas as emissoras dos demais sistema faz parte do serviço público de comunicação e deve, portanto, estar em consonância com o sentido do serviço público outorgado para sua exploração, podendo, se descumpridas as regras da concessão, permissão ou autorização, perder o direito de exploração.</li> <li>- Sua concessão ou autorização deve ser, além de aprovada, fiscalizada pelo Conselho Nacional de Comunicação que, por sua vez deve garantir mecanismos de controle público e participação social. A renovação das mesmas deve passar por mecanismos de controle público.</li> </ul>

Obs. 3: Gestão ligada a empresas públicas de comunicação de caráter nacional com financiamento previsto por leis, sem que a dotação orçamentária fique à mercê de aprovação do executivo ou legislativo. Com possibilidade de, em menor parte, ter o complemento do financiamento feito por meio de apoios culturais.

Obs. 4: Sua atividade deve ser fiscalizada pelo Conselho Nacional de Comunicação Social, que por sua vez deve garantir mecanismos de controle público e participação social.

- **Universitárias**

- TVU Pernambuco

- TV UnB

- TV PUC Minas

Obs. 5: Gestão ligada às instituições de ensino superior com caráter local ou regional (estados e cidades) e com financiamento da própria instituição concessionária/permissionária e, em menor grau, com financiamento do Estado, com previsão orçamentária que leve em consideração a capacidade de captação da instituição diferenciando, por exemplo, a porcentagem destinadas às organizações ligadas às instituições públicas e privadas.

Obs. 6: Cabe explicitar que, as emissoras universitárias juridicamente não existem sem que seja pela Lei do Cabo, exceto a do Rio Grande do Norte e a de Pernambuco. Contudo, a proposta é que elas se tornem um tipo de autônomo de concessões como são as educativas. Outra peculiaridade é com respeito a sua fiscalização, ela deve se dar também mediante atuação de Conselhos Estaduais de Comunicação, que apesar de não terem função de apreciação das outorgas, devem trabalhar no sentido de garantir mecanismos de controle público e participação social.

Fonte: (CARVALHO,2009, com adaptações).

O documento da Unesco (2011) apesar de reconhecer que conceitualmente estatal e público não necessariamente se diferenciam, propõe, para fins analíticos, a diferença desses dois tipos de emissoras. No entanto, observa-se que, na prática, muitas dessas questões, para fins da análise das tevês Câmara e Senado, são bem mais complexas e menos lineares. Ambas as casas reivindicam, com ou sem ressalvas, a institucionalidade própria das suas funções, como emissoras públicas e de acordo com a definição da Unesco, elas se enquadrariam como estatais, como pode ser visto na definição da propriedade.

Quanto à propriedade e natureza jurídica, o relatório considera que a emissora estatal é uma instituição de propriedade do Estado, seja por ter a natureza jurídica de empresa pública (estatal), pertencendo à administração pública indireta, como é o caso, no Brasil, da EBC (Empresa Brasil de Comunicação), proprietária da *TV Brasil*, seja por integrar a administração pública direta – casos, também no Brasil, da *TV Justiça*, órgão integrante do Supremo Tribunal Federal, ou da *TV Câmara*, que integra a Câmara dos Deputados – (UNESCO, 2011, p. 22). Para as emissoras públicas, a propriedade jurídica pode ser constituída como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), figura que aparece no direito brasileiro a partir da lei nº 9790, de 23 de março de 1999, ou uma fundação de direito privado, desde que preveja mecanismos de verificação e fiscalização de sua administração pelo poder público e pelos cidadãos. O poder público a fiscaliza, por dever, mas não pode administrá-la (UNESCO, 2011, p. 23).

Neste ponto, pode-se dizer que a análise da Unesco dialoga com a segunda proposta sugerida nos quadros acima. E é praticamente tão somente quanto a ela que parece haver uma concordância quanto aos conceitos adotados. No entanto, vale considerar que há diferenças grandes entre os modelos estatais elencados. A *TV Brasil*, por exemplo, é conceitualmente diferente dos demais canais do poder público. A *TV Câmara* e a *TV Senado*, por representarem o poder legislativo e, portanto, um poder de natureza muito mais difusa do que o poder executivo, é também de certo modo diferente da *TV NBR*, que representa o poder executivo federal em que por ser um poder mais centralizado, por consequência, as disputas são menores. Essa possível maior pluralidade das emissoras legislativas devido à coexistência de diferentes atores e forças políticas dentro de um mesmo poder é que interessam a esta tese.

A esta pesquisa não interessa apenas, de forma genérica, identificar onde não se realiza a comunicação pública nas emissoras estatais. Ao contrário, busca-se, a partir da compreensão partilhada no documento da Unesco (que observa que a comunicação estatal, é também necessariamente pública), identificar as potencialidades para a realização da comunicação pública, tentando, ao máximo, diluir, não só na teoria, mas também a partir da análise da prática

de processos que ocorrem dentro das tevês, a dicotomia entre público e estatal, bem como agora também, governamental e institucional. Para tanto, serão usados os indicadores do relatório da Unesco a fim de analisar as *TVs Câmara* e *Senado* com o objetivo de, ao final, localizar que tipo de função cumprem esses canais na comunicação pública e quais os caminhos para que se fortaleçam nesses veículos os valores universais da comunicação pública.

Ainda no tocante ao documento da Unesco, vale problematizar aqui algumas questões pertinentes ao objeto em questão. Ao tratar da forma de gestão, o documento entende que, nas emissoras estatais, seus dirigentes e seus quadros executivos sejam nomeados por órgãos de um dos três poderes da República. A gestão não é, portanto, independente do aparelho de Estado, ou do poder estatal. Ao passo que, as emissoras públicas devem ter seu órgão máximo de poder num conselho independente de representantes da sociedade, a nomeação pode passar por – ou mesmo se originar de – órgãos de Estado (o que acontece, por formas e mecanismos distintos, com várias emissoras públicas no mundo). Os conselheiros, no entanto, não devem obediência ou lealdade ao governante (UNESCO, 2011, p. 22-23).

Pode-se dizer que o formato de gestão colocado pela Unesco como o formato das emissoras estatais é, hoje, o formato de gestão da *TV Câmara* e da *TV Senado*, grosso modo. Mas vale ressaltar que, em relação à *TV Câmara*, por exemplo, os quadros executivos e dirigentes nomeados pela Mesa Diretora da casa são majoritariamente quadros de funcionários de carreira da Câmara dos Deputados. Ou seja, há, de fato, uma indicação representada pelo chefe daquele poder, no entanto, essa indicação é costumeiramente limitada a pessoas que já trabalham nas casas. Isso pode representar um possível equilíbrio entre o corpo técnico burocrático e a política.

É importante ressaltar que esta não é uma questão normativa ou formalizada, mas relatada como uma prática que existe desde que foram admitidos funcionários de carreira para a comunicação do legislativo. Ainda segundo relato dos próprios trabalhadores, a prática passou a ser adotada com a criação das *TV Câmara* e nunca foi quebrada por nenhum Presidente da casa. Não só essa como muitas outras normas dentro da *TV Câmara*, pôde-se perceber, são validadas pelo costume e não referenciadas legalmente. Isso torna também essas conquistas altamente vulneráveis do ponto de vista da garantia desses acordos.

No Senado, a relação é menos conflituosa para com o conceito apresentado, seguindo a linha mais estatal, do ponto de vista da Unesco, ou mais institucional, a partir das nomenclaturas aqui adotadas. Já houve, na casa, atos normativos que garantiam que a Secretaria Especial de Comunicação Social (SECS) fosse ocupada por funcionários de carreira da casa, mas esses atos foram derrubados para que pessoas de fora do quadro e de confiança da presidência

da casa assumissem o cargo. Entretanto, historicamente, houve alternância nas gestões e alguns dos diretores eram de fora da casa e outros funcionários de carreira, mas todos cargos de confiança da presidência (assim como na Câmara).

Ao contrário da Secretaria de Comunicação do Senado, a direção da tevê, por exemplo, foi, na maior parte do tempo de funcionários de carreira e não o contrário. A maioria dos cargos é, de fato, ocupada por funcionários da casa, que se alternam nos cargos de chefia, por exemplo, de acordo com as mudanças na presidência da casa (como também acontece na Câmara), e que também são de dentro da própria instituição. Em ambas as casas, no entanto, a área de influência das mesas diretoras parece estar bem mais forte na cúpula das secretarias do que necessariamente nas chefias de redação ou no dia-a-dia da produção de notícias.

Feitas as considerações necessárias e com o apoio dos indicadores da Unesco, foram elaborados pontos de análises para serem aplicados às duas casas a fim de identificar as convergências e as divergências entre a *TV Câmara* e a *TV Senado*, bem como, das duas com relação à comunicação pública.

Cabe, agora, apresentar um segundo momento da metodologia deste trabalho, a parte das técnicas de pesquisa que explicarão como, a partir das discussões teóricas, do método adotado e dos indicadores da Unesco, foi organizada a pesquisa empírica e a parte analítica desta tese.



## **PARTE II**

### **ESTADO, DEMOCRACIA E COMUNICAÇÃO**

---



## **CAPÍTULO 3**

### **ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO ESTADO BRASILEIRO E COMUNICAÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL**

O sistema de comunicação legislativa no Brasil tem uma programação, ou melhor, uma ampla grade de programas, para além da transmissão das atividades legislativas ou parlamentares. Pode-se inferir, desde já, que o modelo de comunicação legislativa desenvolvido no Brasil representa também a diferença com relação ao modelo de comunicação, a partir dos diferentes modelos de Estado em cada um desses países.

Uma das justificativas da existência da comunicação legislativa como ela se dá hoje no Brasil, e que está presente no próprio discurso dos veículos, é a necessidade de contraposição, ou complementaridade, ao sistema comercial que pouco (ou até de forma distorcida) noticia as questões relativas às atividades legislativas, ou as atividades do poder público de forma geral. Essa motivação pode não ser a principal para a existência dos veículos legislativos, mas ela, certamente, é uma forte condicionante. Esse modelo, no Brasil, também se propõe ou se justifica – ainda tomando como base o discurso das fontes – pela ausência, nos demais veículos, da função de ‘educação para a cidadania’, como forma de aproximar cidadãos e poder público, ampliar a transparência e promover a prestação de contas.

Nessa perspectiva, neste capítulo, apresentamos uma análise da configuração do Estado Brasileiro, buscando compreender como, no amplo e complexo quadro por este composto, a comunicação pública encontra espaço. Igualmente, observamos um resgate histórico das tevês legislativas federais no Brasil, procurando investigar o surgimento, as características e o cenário em que se desenvolveram, considerando a legislação que cria e regulamenta esse serviço, bem como os desafios e impasses dessas tevês.

### 3.1 O ESTADO BRASILEIRO E A COMUNICAÇÃO PÚBLICA ESTATAL

A comunicação será sempre instrumento de poder e, portanto, dentro da sociedade capitalista, objeto de disputa e de tentativa de construção da hegemonia da classe dominante. O Estado, como capitalista coletivo ideal, cumpre uma função coordenadora do conjunto dos poderes sociais e garante que os interesses da classe capitalista sejam apresentados como interesses nacionais, mas que também garante interesses coletivos para garantir a sua legitimidade.

Contudo, para Bolaño (2000, p. 17), os interesses do Estado e do Capital podem divergir no sentido de que para o Estado, a comunicação social será sempre *Propaganda*, e seu objetivo será sempre o de garantir o reconhecimento, por parte dos cidadãos, da sua soberania, do seu monopólio; enquanto que para os capitalistas individuais a *Publicidade* garante as necessidades vinculadas à acumulação do capital. Acrescenta-se, portanto, por meio do sistema público estatal a função de transparência e instrumento de fortalecimento da *accountability* social que a comunicação de Estado também faz uso para se legitimar.

Os interesses gerais do capital, representados pelo Estado como capitalista coletivo ideal, opõem-se, na prática, aos interesses imediatos e particulares dos capitalistas individuais. A organização dos sistemas nacionais de comunicação, em cada caso particular, visa justamente à compatibilização das posições em disputa, de acordo com as particularidades históricas. E é por esse motivo que comunicação estatal no Brasil se desenvolveu de forma tão fracionada se compararmos aos modelos de comunicação de serviço público da Europa.

Pela ausência de uma comunicação pública que, historicamente, centralizasse os serviços de interesse público e garantisse o mínimo de equilíbrio entre diferentes interesses sociais, a comunicação pública no Brasil surgiu de iniciativas isoladas como as televisões estaduais educativas e, posteriormente, pela lei do cabo que cria o instituto das tevês do poder público, mas também as universitárias e comunitárias, por exemplo. Todas essas televisões concorrem pela identificação enquanto comunicação pública. Esse processo que contou com uma ausência de regulamentação do sistema público até 2008, fez surgir o que nos movimentos sociais passou a denominar de “campo público”,<sup>35</sup> que reunia emissoras de rádio e televisão que independente de serem estatais ou não, se reúnem ou se definem a partir da identidade de não serem comerciais, quase que por uma negação mais do que por uma afirmação.

---

<sup>35</sup> Ver definição de Campo Público apresentada por Ramos (2013) na nota de rodapé de número 2.

### 3.1.1 O Estado brasileiro

Falar do Estado brasileiro é falar de um Estado capitalista em desenvolvimento e com traços bem diferentes dos Estados europeus, fonte das análises que ilustram o capítulo anterior. Falar do Estado Brasileiro é também, falar de uma herança colonial que se difere inclusive da herança dos demais países da América do Sul.

O Brasil é, portanto, um Estado capitalista com suas peculiaridades na sua formação socioeconômica, e, como não poderia ser diferente, na formação do Estado, bem como no modelo de comunicação adotado ao longo dos anos.

Como é de amplo conhecimento na literatura sociopolítica e econômica do Brasil, o Estado brasileiro é um estado tipicamente patrimonialista (FAORO, 2001; BUARQUE DE HOLANDA, 1995; FIORI, 2000; TAVARES, 2000; CARDOSO DE MELLO, NOVAIS, 1998; SCHWARTZMAN, 1982). Schwartzman (1982) lembra que o termo “patrimonialismo” – um conceito fundamental na sociologia de Max Weber – é usado para se referir a formas de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada (1988). Tanto Raymundo Faoro (2001) quanto Sérgio Buarque de Holanda (1995) foram às origens ibéricas da colonização brasileira encontrar as nossas heranças patrimonialistas.

#### 3.1.1.1 *A formação patrimonialista do Estado Brasileiro*

Ao mergulhar na formação do Estado português, Faoro (2001) resgatou a história do soberano que se confunde com o titular de toda a riqueza e de toda a economia. “As garras reais, desde cedo, se estenderam ao comércio, olhos cobiçosos no comércio marítimo” (FAORO, 2001, p. 20). O autor complementa essa reflexão, ao afirmar que “a Coroa criava rendas de seus bens, envolvia o patrimônio particular, manipulava o comércio para sustentar o séquito, garantia a segurança de seu predomínio” (FAORO, 2001, p. 22). Segundo relatos de Holanda (1995, p. 36), no caso particular de Portugal durante o período de transição do feudalismo para o capitalismo:

a burguesia mercantil não precisou adotar um modo de agir e pensar absolutamente novo, ou instituir uma nova escala de valores, sobre os quais firmasse permanentemente seu predomínio. Procurou, antes de associar-se a antigas classes dirigentes, assimilar muitos dos seus princípios, guiar-se pela

tradição mais do que pela razão fria e calculista. Os elementos aristocráticos não foram completamente alijados e as formas de vida herdadas da Idade Média conservaram, em parte, seu prestígio antigo.

Essa não separação entre o público e o privado, a valorização de decisões unilaterais comandadas por uma elite que era ao mesmo tempo política e econômica e que governava para garantir seus próprios interesses é uma característica ou uma tradição que os países ibéricos foram mantendo, mesmo com a alteração do modelo econômico vigente. A essas características podem ser incorporadas tantas outras elencadas ainda por Holanda, como a não valorização do trabalho, atrelada à manutenção da riqueza por meio da renda, muitas vezes garantida pela terra e pela manutenção dos interesses proprietários, que, por sua vez, eram defendidos pelo Estado, que passou a carregar consigo, mesmo no capitalismo, as tradições das estruturas feudais.

Para Faoro (2001), essas origens atravessaram o oceano e séculos e criam raízes na formação do Estado brasileiro. Muda o continente, o país, o modelo econômico, mas a mesma tradição se renova e se reinventam para se manter nuclearmente imutável. Conforme o autor:

De Dom João I a Getúlio Vargas numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. O capitalismo politicamente orientado — o capitalismo político, ou o pré-capitalismo —, centro da aventura, da conquista e da colonização moldou a realidade estatal, sobrevivendo, e incorporando na sobrevivência o capitalismo moderno, de índole industrial, racional na técnica e fundado na liberdade do indivíduo — liberdade de negociar, de contratar, de gerir a propriedade sob a garantia das instituições. A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi. (FAORO, 2001, p. 819).

A formação do Estado brasileiro foi, dessa forma, fundada no colonialismo, na concentração de terra, renda e poder, no trabalho escravo, no coronelismo, no favorecimento pelo conhecimento, na troca de favores, no servilismo e na distribuição apadrinhada do poder dentro de uma elite patriarcal, que Gilberto Freyre chamou de “Privatismo Patriarcal”, em casa Grande e Senzala, livro de 1933. Não era fácil, segundo Holanda (1995), aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre o domínio público e o domínio privado.

Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto do seu interesse particular; as funções, os empregos, os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário, e não a interesses objetivos, como sucede Estado Burocrático, teorizado por Weber e adotado tanto por Faoro quanto por Holanda, em que teoricamente prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se, no Estado patrimonial, mais de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos e menos de acordo com as suas capacidades próprias. Na opinião de Holanda, falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. “O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos” (HOLANDA, 1995, p. 146).

A realidade histórica brasileira demonstrou, lembra Faoro (2001, p. 869), “a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista”. Para Maria da Conceição Tavares (2000), apesar da rapidez da industrialização e da urbanização do pós-guerra, o pacto de dominação brasileiro foi mantido desde meados do século XIX até os dias de hoje, apoiado no patrimonialismo econômico e político. Ainda segundo a autora, não se trata de nenhuma “teoria geral” da “modernização conservadora”, da “via prussiana” ou da “revolução passiva”, mas apenas de uma reflexão sobre a constituição das classes no capitalismo tardio brasileiro. No sistema de poder nacional, conclui Tavares, “as Constituições e os regimes políticos mudam muito rápido, mas o pacto de dominação fundamental permanece fortemente amarrado à Lei de Terras e ao Código Comercial de 150 anos atrás” (TAVARES, 2000, p. 13). A aliança entre os donos de terra, do dinheiro e do Estado não permitiram, segundo a autora, que as transições democráticas no Brasil fossem completadas.

### 3.1.1.2 *A relação entre Estado capitalista e mídia*

As palavras de Luís Fiori (2000) reforçam a leitura de Tavares. O autor resgata que, nos últimos 150 anos de história imperial e republicana, a economia passou por processos que tinham como objetivo central a manutenção dos privilégios de uma mesma classe. “Os momentos de refluxo destes ciclos internacionalizantes, os ajustes e as “substituições de importa-

ções” sempre tiveram como objetivo fundamental a preservação da riqueza mercantil e patrimonial das nossas classes proprietárias” (FIORI, 2000, p. 56).

Essa relação não poderia ser diferente com os meios de comunicação, nem os públicos nem os privados. Os meios de comunicação desde o século XX estiveram, na realidade brasileira, na composição de uma indústria que funciona a partir da comunicação de massa, que é a própria indústria cultural, bem como, sempre foram vistos como uma importante correia de transmissão para o sucesso das demais indústrias. A partir da lógica da propaganda e da cultura do consumo, os meios de comunicação criaram um forte laço com o setor empresarial e, com base na facilidade que esses meios tinham para formação da opinião pública e para a construção de consensos, criou-se forte laço com o Estado.

Dois momentos que marcam a história do Brasil do ponto de vista das tentativas de mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil – a partir da mobilização social e que reivindicavam aberturas democráticas –, foram também importantes para entendermos as relações entre Estado e Comunicação, bem como a constituição da esfera pública que se tem hoje no país. O primeiro desses momentos teve início no final da década de 1950, e seu final foi marcado pelo início da Ditadura Militar em 1964, e o segundo, teve início com a redemocratização do Brasil e com o processo da Constituinte, e culminou com a Constituição de 1988.

O primeiro momento é relatado por João Manuel Cardoso de Mello e Fernando Novais (1998), *Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna*, e começou a ser feito dentro do quadro que os autores denominaram de liberal-democrático. A luta pela igualdade, ressaltam os autores, é exatamente o combate coletivo pela quebra dos monopólios sociais. A desprezo das dificuldades da mobilização de homens e mulheres que carregavam a herança da escravidão e subserviência, um verdadeiro espaço público foi construído passo a passo. Os autores atribuíram as mudanças a algumas forças sociais que atuaram no Brasil naquele momento, ao “trabalhismo de feitio positivista”, ao socialismo e ao comunismo, bem como, às formas de pensamento social anti-individualista que decorreram da ética católica e do solidarismo cristão. Apesar das aparentes divergências entre todos esses setores, havia um valor que era comum a todos os grupos a ideia da construção da nação e da civilização brasileiras. Ainda segundo Cardoso de Mello e Novais (1998, p. 617):

No final dos anos 50, o ideário era amplo, formulado às vezes com a precariedade própria de tudo o que nasce no calor da luta política. Mas indo ao essencial, poderíamos dizer que abrangia: reforma agrária, para quebrar o monopólio da terra, atacar a miséria rural e evitar migrações em massa, que pressionava os salários urbanos para baixo; criar uma escola ao mesmo tem-



po pública, isto é, acessível a todos, republicana, quer dizer, que preparasse cidadãos para a democracia; subida de salários de base e ampliação de direitos sociais; controle do poder econômico privado, representado antes de tudo pelo capital multinacional; controle público dos meios de comunicação de massa. Havia, por certo, a resistência tenaz dos interesses dominantes, sejam internos – dos banqueiros, grandes empresários, da maior parte do pequeno e médio empresariado, dos latifundiários –, sejam externos – especialmente o governo dos Estados Unidos-, todos sempre dispostos a bater às portas dos quartéis, sempre prontos a desfraldar o fantasma do “comunismo ateu”, sempre expedidos no defender ora a ditadura, ora o liberalismo plutocrático. Esses interesses ganhavam amparo em parte expressiva da classe média, ciosa de superioridade em relação à massa, apegada tradicionalmente ao elitismo, sempre sensível ao impacto da elevação dos salários de base e da multiplicação dos empregos formais sobre o seu padrão de vida, amparado em boa medida em serviços pessimamente remunerados. E eram sustentados pelos principais meios de comunicação social, por boa parte da organização da igreja, que continuava atada aos ricos e poderoso, que continuava conservadora, pelos partidos políticos de centro direita.

Mas o ensaio de ampliação do espaço público, que, como bem lembraram os autores, foi feito a duras penas no referido período, não durou por muito tempo e foi colapsado pela Ditadura Militar que se perpetuou por mais de duas décadas no Brasil. Os autores fizeram um esforço para mostrar que as consequências, para o país, desse período marcado pelo autoritarismo foram maiores do que a violação dos direitos individuais e a eliminação dos direitos políticos, por exemplo, e que “não atingiram apenas as suas vítimas pela morte, pela tortura, pela prisão, pelo exílio, pela perseguição, pela censura, pelo simulacro de eleições livres; nem somente feriram a consciência jurídica da nação” (CARDOSO DE MELO; NOVAIS, 1998, p. 636). A ditadura desestabilizou um processo democrático, garantiu os privilégios de uma elite dominante com a ajuda de um instrumento que, a partir de então, seria indispensável tanto ao Estado como ao Capital: a indústria cultural. Na sequência, eles observam:

É preciso compreender que uma sociedade sem liberdades fundamentais efetivas é incapaz de dar abrigo firme a valores universais e de permitir o confronto inovador entre diversas visões de mundo e distintas alternativas de organização, presente e futura, da vida coletiva. A substituição da ética católica por valores modernos fundamentados racionalmente ficou bloqueada. No colégio, na universidade, nos grêmios estudantis, nos sindicatos, nos partidos políticos, nas associações culturais, nas manifestações artísticas, calaram-se, pela força, as vozes que insistiam em falar dos direitos dos cidadãos, da igualdade e da ampliação dos direitos sociais, das escolas republicanas, da disciplina público do poder econômico privado, do controle social dos meios de comunicação, do valor da autonomia que requer mulheres e homens educados democraticamente, conhecedores do mundo social em que vivem, capazes de formular com independência juízos morais, estéticos e políticos, numa situação de diálogo entre livres e iguais. Mas, para além da violência que empregou durante o período autoritário, a “Revolução de 64” moldou uma outra forma extremamente eficaz de garantir *duradouramente*

a dominação dos ricos e privilegiados. Forma muito prazerosa disfarçada de entretenimento, ou forma muito séria, revestida de informação objetiva: a indústria cultural americanizada. (CARODOS DE MELO; NOVAIS, 1998, p. 637)

Como todo grande setor do capital, a indústria cultural se firmou e se fortaleceu com a ajuda do Estado autoritário e, dialeticamente, o fortaleceu. Em troca – como tudo nessa relação se tornaria uma moeda de troca – além das bases para a formação de grandes oligopólios que fechariam de uma vez por todas a esfera pública nacional aos anseios de uma democratização da comunicação – o Estado montou uma infraestrutura de telecomunicações que possibilitou, já em 1970, a instalação de uma rede nacional.

Simultaneamente, ainda de acordo com Cardoso de Mello e Novais (1998), a indústria cultural se organizou como uma grande máquina capitalista, que utilizou os processos tecnológicos mais avançados e que estava voltada para a produção da mercadoria entretenimento. Essa mercadoria além de ter seu próprio valor, faz circular os produtos das demais empresas.

Ainda na opinião dos autores, a ditadura também foi responsável pelo sucesso que transformou a Rede Globo de Televisão numa empresa praticamente monopolista, “que pode opor barreiras quase intransponíveis à entrada de novos concorrentes ou ao crescimento dos que já estavam estabelecidos” (CARDOSO DE MELO; NOVAIS, 1998, p. 638). Dentre outras tantas benesses e trocas que marcaram a relação do Estado e da indústria cultural, principalmente os concessionários de rádio e TV, a feita sob o domínio dos militares, fez esse grupo se perpetuar como verdadeiros donos do poder e comporem junto com outras frações da elite; um grupo de intocáveis.

O que há, portanto, conforme atestam os autores, é um prolongamento do Estado nascido da “Revolução de 64”, essencialmente plutocrático e que cria “os verdadeiros donos do poder – a grande empresa multinacional, os megaproprietários de meios de comunicação, a banca, o grande empreiteiro, agora transformado em cabeças de grupos econômicos e políticos de que dispunham” (CARDOSO DE MELO; NOVAIS, 1998, p. 651). Nesse sentido, foi durante o período autoritário que se passou a investir também em meios de comunicação próprios do Estado. Para além de alguns poucos veículos já existentes ou estatizados por gestões anteriores, os veículos estatais buscaram se ater aos aspectos educativos e culturais.

O segundo importante momento de mobilização de atores sociais no Brasil em torno do aumento de direitos sociais, fez ressurgir na pauta dos movimentos populares a democratização das comunicações. Esse pleito formulou-se de maneira um pouco diferente do que na

década de 1950, como apontado por Cardoso de Mello e Novais (1998). Naquele primeiro momento, era reivindicada a socialização dos meios de comunicação, e, no segundo, a democratização, mais viável depois de três décadas de fortalecimentos das grandes empresas privadas de comunicação, principalmente durante a Ditadura Militar.

Maria Eduarda da Rocha Mota (2012) corrobora com a análise de Cardoso de Mello e Novais (1998) de que o período da Ditadura Militar no Brasil fortaleceu as relações patrimoniais entre Estado e meios de comunicação e foi determinante para sua manutenção. Segundo a autora a ascensão da Rede Globo ao posto de principal empresa de comunicação no país não se deu aleatoriamente nesse período, tampouco foi aleatória a perpetuação do modelo de concentração da audiência real e das verbas publicitárias, e o não investimento na comunicação pública. No entanto, Mota (2012) traz à tona a retomada da discussão em torno do tema da comunicação que se deu durante o período da redemocratização do país, e que garantiu o capítulo da Comunicação Social na nova Constituição.

A autora observa igualmente que, desde o final da década de 1970, os movimentos sociais, principalmente o sindical, abriram uma via alternativa ao corporativismo varguista e criaram movimentos sindicais livres da tutela do Estado e mais engajados na luta pela democratização. Com o fim do Regime Militar bem como da morte de Tancredo Neves, assumiu o poder José Sarney, o primeiro presidente civil após a ditadura militar não foi hábil em unificar os diferentes interesses das frações da elite brasileira que se manteve historicamente retroalimentada pelo Estado. O fracasso do Plano Cruzado para os empresários nacionais e internacionais fez gerar uma crise política além da já posta na economia. Segundo Mota (2012, p. 3):

A reação do grande capital veio de duas formas. A primeira delas foi o corte de investimentos, adiado até como forma de boicote ao Plano. A segunda reação do grande capital interessa-nos mais diretamente: trata-se da articulação de um discurso comum, para tentar reverter a seu favor o jogo travado em um espaço público que se transformava. Este passaria a ser o papel principal das grandes emissoras de TV a partir da redemocratização.

Nesse perspectiva, cresce a necessidade de trabalhar a opinião pública e de fazer as classes dominantes aparecerem como representantes da “sociedade civil”, cuja legitimidade havia sido consolidada na luta contra o autoritarismo. Ainda conforme a autora:

Nesse espaço público transformado, os meios de comunicação adquirem uma importância renovada como aparelhos privados de hegemonia, uma vez que não somente se multiplicam as forças e os focos da dissidência, como também eles próprios passam a ser objetos de disputa por parte dessas forças. (MOTA, p. 4)

Mais uma vez, o espaço que parecia se abrir em consequência da nova Constituição em que os movimentos sociais conseguiram, mesmo que timidamente, introduzir algumas de suas pautas como a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal, os princípios norteadores da radiodifusão e a proibição de monopólios e oligopólios foram atropelados pelos interesses da elite econômica e ideologicamente dominante no Brasil. Essa elite, ligada aos meios de comunicação, foi criada e desenvolvida com o apoio histórico do Estado e conseguiu construir as bases de um poder que, muitas vezes, coloca-se acima dos poderes do Estado e se auto-intitula o quarto poder público, colocando-se na defesa incondicional da manutenção dos interesses da classe dominante. A diferença, portanto, desse “quarto poder” para os demais é que, nele, autonomia relativa é muito mais limitada, pois se trata de um lócus privado, e a disputa de interesses de classe, como pode haver dentro do Estado, é abafada pelas relações de dominação e subordinação, bem como por tantas outras relações simbólicas. O “quarto poder” é, e se configurou exclusivamente dessa forma no Brasil, representante primordialmente de frações da classe dominante.

É, portanto, a partir dessa condição que, no Brasil, o processo de reivindicação de um sistema público de comunicação, que não estivesse ligado apenas aos interesses dos governos, fossem eles federal ou estaduais (pois boa parte das concessões educativas outorgadas durante a ditadura militar foi entregue a secretarias estaduais de educação ou comunicação), ressurgiu. Esse processo se fortalece logo depois da constituinte e tem como filhas primogênicas as tevês criadas pelo Art. 23 Lei do Cabo, que cria os canais básicos de utilização gratuita e, dentre eles, as tevês legislativas são as primeiras a saírem do papel. Com essa lei, outros setores do Estado, como o poder legislativo e judiciário, que tinham a sua participação na radiodifusão restritas ao vinte minutos da Voz do Brasil, passam a dispor de um canal, inicialmente, ainda limitado ao cabo.

### *3.1.1.2 A divisão dos poderes em Estados capitalistas*

Para entender o modelo de comunicação adotado pelo Estado brasileiro cabe explicar na prática como esse Estado se organiza. O Brasil, uma República Federativa de pouco mais de 120 anos, tem seu Estado de Direito, como todo Estado capitalista, baseado nos moldes do Estado pluralista. Esse é o discurso do Estado assumido pelo próprio Estado no Brasil, que é, portanto, dividido em três poderes igualmente importantes em suas dimensões: o Poder Exe-

cutivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Essa divisão está presente desde 1824 quando o Brasil promulgou a sua primeira Constituição, ainda no Império.

Vale entender, contudo, à luz de Gramsci (2000b) o que representa, para o Estado Capitalista, a divisão dos poderes:

A divisão dos poderes e toda discussão havida para sua efetivação e dogmática jurídica derivada de seu advento constituem o resultado da luta entre sociedade civil e sociedade jurídica de um determinado período histórico, com certo equilíbrio instável entre as classes, determinado pelo fato de que certas categorias de intelectuais (a serviço direto do Estado, especialmente burocracia civil e militar) ainda estão muito ligadas às velhas classes dominantes). (...) A ideologia liberal, com suas forças e suas fraquezas, pode ser muito resumida no princípio da divisão dos poderes, e surge a fonte da debilidade do liberalismo: a burocracia, isto é a cristalização do pessoal dirigente, que exerce o poder coercitivo e que, em um determinado ponto se transforma em casta. Daí a reivindicação popular da elegibilidade de todos os cargos, reivindicação que é, simultaneamente, liberalismo extremo e sua dissolução (princípio da constituinte permanente, etc.; nas Repúblicas, as eleições periódicas dos chefes de Estado dá uma satisfação ilusória a esta reivindicação popular elementar). (GRAMSCI, 2000b, p. 235)

Gramsci (2000b) lembra, ainda, que há a unidade do Estado na distinção dos poderes e que cada um cumpre um papel específico. No caso do Parlamento, ele está mais ligado à sociedade civil, o Poder Judiciário, por sua vez, estaria entre o governo e o Parlamento e representa a continuidade da lei escrita inclusive contra o governo. Naturalmente, ressalta o autor, os três poderes são também órgãos de hegemonia política (GRAMSCI, 2000b, p. 136). Essa ligação maior do Parlamento com a sociedade civil é o que, de certa forma, justifica que o legislativo seja o objeto desta pesquisa e não o executivo ou o judiciário, por exemplo. No entanto, cabe compreender como se dá, e como, historicamente, deu-se a comunicação dentro dos diferentes poderes do Estado Brasileiro.

### 3.1.2 A comunicação do Estado brasileiro

Os meios de comunicação têm uma relação íntima com o poder, e isso se torna cada vez mais presente à medida que os meios tornam-se mais populares e massivos. Gisela Tashner Goldenstein (1987, p. 28) lembra que o “desenvolvimento da imprensa, *grosso modo*, acompanhou o da burguesia e que grande parte dela ou nasce ou se torna arma de luta política no período que corresponde, em cada país, ao que se costuma chamar de revolução burguesa”,

ou seja, com a formação do Estado burguês moderno e a ascensão da burguesia como classe econômica e ideologicamente dominante. Esse movimento atesta a relação íntima de muitos jornais, no nascedouro da imprensa, com as lutas políticas, mas posteriormente também com o poder político hegemônico.

A análise de Habermas (1984, p. 36) sobre o nascedouro da imprensa escrita em *Mudança Estrutural da Esfera Pública* serve de ponto de partida também para a realidade Brasileira. O autor afirma que, tão logo o jornal ganhou expressiva notoriedade, as autoridades começaram a utilizar a imprensa para cumprir intenções da administração, “a imprensa logo se tornou sistematicamente útil aos interesses do poder administrativo”. Passou-se, então, a tornar públicos os decretos, portarias e demais ações de interesse público. Governos destinavam pessoas para fornecer informação à imprensa e, assim, foi se fixando a função da informação de servir ao público e facilitar o comércio.

Certamente, esta não foi a única função que a comunicação cumpriu para os governos, e mais adiante se demonstrará os usos e apropriações que estes fizeram. Contudo, deve ficar claro que todos, governo, sociedade civil e empresas, utilizaram os meios de comunicação para cumprimento de diferentes funções, tanto no plano econômico quanto no plano político-ideológico, entretanto, a função primordial desse veículo continua sendo a de construção da hegemonia da classe dominante, bem como a de acumulação do capital e reprodução das relações de produção.

No resgate histórico feito por Goldenstein (1987, p. 28), a autora mostra que na medida em que o poder burguês se estabeleceu, surgiu a necessidade de lidar com a classe operária e, juntamente com a repressão dos movimentos, foram reprimidos também órgãos capazes de elaborar uma visão política autônoma das classes dominadas.

No Brasil, a imprensa oficial chegou pelas mãos do governo português, em 1808, e, logo de início, os que pretenderam se aventurar no uso dos jornais sofreram com a censura imposta pela Coroa. Censura esta que já existia mesmo antes de a corte chegar ao Brasil. Durante praticamente um século, os jornais e as revistas foram os principais meios pelos quais o governo se comunicou com a população. Em meados do século XIX, mais especificamente em 1858, foi criado o primeiro serviço de telégrafo, que contava com uma linha entre a capital federal – Rio de Janeiro – e Petrópolis, cidade na qual o imperador D. Pedro II tinha casa de campo. Mas esse meio de comunicação, de início, servia somente aos interesses do império, sendo que o telégrafo só se tornou acessível à população, de forma mais geral, posteriormente.

O rádio veio marcar, de fato, uma mudança na amplitude do poder de transmissão de notícias, de propagandas e de publicidade. No Brasil, a primeira transmissão oficial de rádio foi feita pelo então presidente Epitácio Pessoa, em 7 de setembro de 1922, em um discurso comemorativo dos 100 anos da independência do país. Contudo, o rádio só se popularizou no final da década de 1920, início de 1930. É também na mesma época que as primeiras regulamentações do setor passaram a existir.

As primeiras emissoras de rádio eram “sociedades de rádio” ou “clubes de rádio”, sem objetivos comerciais, voltadas para fins culturais e de entretenimento, e mantidas por meio da contribuição dos associados. Portanto, em sua origem, foram organizados com caráter associativo e não visavam o lucro (MOTTER, 1994, p. 104). Podem-se, aqui, já classificar as primeiras transmissões de rádio no Brasil como uma iniciativa privada, pois não pertenciam ao Estado nem sofriam interferência do governo, mas possuíam caráter semelhante ao caráter comunitário, pois não tinham objetivos comerciais e eram financiadas pelos seus ouvintes.

Foi somente em 1931, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, por meio do Decreto nº 20.047/1931, que a radiocomunicação foi regulamentada no país. Esta, que foi a primeira legislação específica da área da comunicação, definia os serviços de radiodifusão como “serviços públicos”, que poderiam ser concedidos pelo Poder Público à exploração privada (MOTTER, 1994, p. 104). O decreto já considerava o espectro eletromagnético como um bem público e também estabelecia o Governo Federal como concedente. “Tal decreto acolheu que o espectro eletromagnético é um bem público, natural e limitado. Por isso foi função exclusiva do Governo Federal regulamentar a atividade” (MOTTER, 1994, p. 104).

O Decreto 21.111/1932 regulamentou a norma anterior e definiu importantes pontos, quais perduraram pelos trinta anos seguintes. Mas o Estado atuava apenas como regulador, em etapa posterior à organização dos serviços em bases comerciais. Esse modelo, com pequenas alterações do papel do Estado, por vezes também produtor de informação, é o que domina as relações de regulamentação das comunicações até os dias de hoje.

A entrada do Estado em alguns setores da economia é umas das características do primeiro governo de Getúlio Vargas. Nas mudanças promovidas para alterar o papel e o comportamento do Estado, novos atores foram introduzidos na administração pública, como as autarquias e as fundações, que atuam no serviço público, mas são regidas pelo Direito Privado.

A partir da década de 30, a situação modifica-se totalmente, acentuando-se a presença do Estado na economia durante toda a Era Vargas, por meio da reformulação do Estado e da descentralização, com a criação de uma série de autarquias, com funções administrativas, mas também de natureza industrial e comercial. Após a Segunda Guerra Mundial, essas tarefas ligadas à intervenção estatal na economia passam a ser exercidas por pessoas jurídicas de direito privado, ligadas à Administração Indireta do Estado (sociedades de economia mista e empresas públicas). (CEZNE, 2005, p. 327)

Na Era Vargas, a comunicação desempenhou um papel fundamental para o Estado e para os interesses do próprio presidente. Durante esse período, os meios de comunicação passaram a ser um instrumento do Estado ditatorial. Nesse tipo de Estado, as relações entre o público e o privado se estreitaram e a apropriação dos meios de comunicação estatais para promover a propaganda ideológica do governo foi mais explícita e recorrente.

Em 1939, foi criado o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), vinculado diretamente ao gabinete da Presidência da República, que tinha como função controlar os conteúdos dos rádios, impressos, cinema e teatro. Foi também naquele ano que se iniciaram as retransmissões obrigatórias e em cadeia nacional da *Hora do Brasil*, programa produzido pelo DIP, que, depois, seria transformado no programa que, até hoje é transmitido por todas as rádios às 19 horas (horário da capital federal): *A voz do Brasil*.<sup>36</sup> Este programa continua sendo um importante veículo de transmissão das comunicações dos poderes públicos, inclusive sendo considerado o primeiro meio de comunicação utilizado oficialmente pelo poder legislativo (JARDIM, 2008). A Voz do Brasil é composto por três blocos, um que transmite notícias do Poder Executivo, um do Poder Legislativo e outro do Poder Judiciário. Ainda a esse respeito, em seu *site*, a EBC observa que:

---

<sup>36</sup> Atualmente o Brasil passa por um debate sobre flexibilização do horário em que é transmitida A Voz do Brasil. O mais antigo programa de rádio no ar sem interrupções sofre campanha dos meios de comunicação privados tanto contra a sua obrigatoriedade de veiculação em si, quanto com relação à determinação também obrigatória do horário de transmissão, às 19 horas de Brasília. Algumas rádios da cidade de São Paulo já conseguiram, via justiça, liminar para transmitir o programa em outro horário e, realizam, nesse horário das 19 horas, serviços de informações sobre o trânsito. Apesar de não se ter visto nos quatro países, aqui, analisados em suas comunicações pública e legislativa (Portugal, Espanha, França e Noruega) nenhum tipo de programa similar a este, é importante também contextualizar que no Brasil o domínio histórico da comunicação comercial também não encontra similar nesses países. A hegemonia da comunicação comercial no Brasil inviabiliza, em determinadas ocasiões, que informações de interesse público que entram em conflito com os interesses comerciais seja transmitidas. É, portanto, o modelo oligopolista e desregulamentado do Brasil que, de certa forma, legitima a obrigatoriedade de um programa que atualmente tem noticiário dos três poderes da república e transmite informações de políticas públicas que atingem de alguma forma também pequenos nichos de cidadãos no país.



A Voz do Brasil está no ar há mais de 70 anos. O objetivo é levar informação aos cidadãos dos mais distantes pontos do país. O programa tem uma hora de duração. Os primeiros 25 minutos são produzidos pela EBC - Empresa Brasileira de Comunicação e levam aos cidadãos as notícias, de seu interesse, sobre o Poder executivo. Os demais 35 minutos são divididos e de responsabilidade dos Poderes Judiciário e Legislativo.<sup>37</sup> (EBC, 2012)

Além de ser o programa que está há mais tempo no ar sem interrupções, a Voz do Brasil consolida a voz do poder público, de uma forma geral, frente à população, principalmente àquela que, muitas vezes, só tem o rádio como veículo de informação. Nesse sentido, cabe observar que faz parte da realidade de algumas regiões do Brasil não ter acesso a redes e veículos de comunicação privados e, por outro lado, a ausência de veículos públicos – em especial, rádios – na maioria das cidades do país ainda justifica a existência desse programa nos moldes e com obrigatoriedade de veiculação no horário considerado nobre.

### **3.1.3 A chegada da televisão e a regulamentação do Estado**

A televisão chega ao Brasil em 1950, pelas mãos do empresário Assis Chateaubriant. Os primeiros aparelhos foram doações do empresariado das comunicações, tanto para criar espaços de amostragem para o novo veículo como para garantir sua forma de financiamento, que dependia de audiência. A publicidade, que representa, aqui, as vontades do setor produtivo e que financia os meios de comunicação de massa, participou, segundo Mota (2002), do desenvolvimento da TV no Brasil. Naquele período, já se previa o efeito que teria o aparelho para a política de ativação do consumo que estava em desenvolvimento pelo setor empresarial juntamente com o próprio Estado.

a publicidade participou ativamente do ciclo de expansão capitalista que tomou fôlego no Brasil a partir de meados da década de 50. Coube, sobretudo, a ela educar as camadas médias e inferiores da população segundo os princípios da cultura de consumo. Para desempenhar esta tarefa, a publicidade contribuiu decisivamente na articulação de uma indústria cultural e no desenvolvimento da TV no Brasil. (ROCHA, 2002, p. 47)

Getúlio Vargas voltou ao poder pelo voto, em 1951, e publicou o Decreto nº 29.783/1951, que criou uma comissão para elaborar um Código Brasileiro de Radiodifusão e Telecomunicações. Ao passo que a regulamentação para as comunicações não era implemen-

---

<sup>37</sup> Disponível em: <<http://www.ebcservicos.ebc.com.br/programas/a-voz-do-brasil>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

tada, na prática, o empresariado forjava o seu modelo, que mais adiante se escreveria no Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) e na hegemonia do sistema comercial como explorador das comunicações brasileiras.

Foi na década de 1960 que se introduziu mais fortemente a presença do Estado nas políticas de comunicação. A regulamentação convergente das telecomunicações e da radiodifusão foi feita por intermédio da Lei nº 4.117/1962, que instituiu o CBT. Esse código autorizou a criação de uma empresa pública, a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), que sai do papel apenas em 1967. O instrumento marca, ainda, uma vitória dos interesses empresarias frente aos interesses do Estado, o que pode ser ilustrado por esta passagem de Pieranti (2007), que relata a derrota de João Goulart no Congresso, onde foram derrubados os vetos feitos por ele a 52 artigos do projeto de lei que deu origem ao CBT :

Em linhas gerais, João Goulart questionou possíveis imprecisões jurídicas do texto e defendeu uma maior margem de manobra para o Estado. Criticava o estabelecimento de prazo fixo para a duração das concessões, o qual devia ser prerrogativa do poder público; defendia a verificação antecipada da veracidade das informações veiculadas; reclamava da possibilidade de renovação das concessões sem anuência da autoridade concedente e pleiteava a liberdade para que o Poder Executivo tratasse das tarifas. (PIERANTI, 2007, p. 42)

Dois anos depois da entrada em vigor do CBT, os militares tomam o poder e passam a imprimir a sua marca nas comunicações por intermédio de políticas para as estruturas da comunicação, mas também de informação governamental. Além de se apropriarem de veículos públicos, os militares também se apropriaram direta e indiretamente de veículos privados por meio de da edição de leis de controle de conteúdo bem como da designação de censores nas redações de jornais e revistas.

A carga patrimonialista que o governo brasileiro sempre carregou deve ser resgatada, aqui, para se entender o “ranço” autoritário a partir do qual o sistema público brasileiro foi criado. Como foi visto, já no governo Vargas, a primeira rádio nacionalizada foi usada como instrumento de legitimação do seu governo. Em seguida, com a chegada da televisão, a primeira emissora pública foi criada pelo governo militar, além da criação da Radiobrás, principal empresa estatal de produção de informações do Poder Executivo Federal.

### 3.2 O PODER EXECUTIVO E A COMUNICAÇÃO

O Poder Executivo “atua para colocar programas do governo em prática ou na prestação de serviço público. É formado por órgãos de administração direta, como os ministérios, e indireta, como as empresas públicas e demais autarquias”.<sup>38</sup> Como o Brasil adota o regime presidencialista, tem como chefe máximo do poder executivo o presidente da república, que é também o chefe do governo, que exerce o comando supremo das forças armadas e “tem o dever de defender a integridade e a independência do Brasil”.<sup>39</sup> Há também uma preocupação ou uma obrigação histórica e constitucional do Estado em dar publicidade aos seus atos em todos os níveis e instâncias. A Lei de Acesso à Informação<sup>40</sup> regulamentou essa obrigação do Estado como um direito do cidadão e disciplinou as formas de acesso e de prestação desse serviço.

No plano do executivo federal, o Diário Oficial da União (DOU) registra e publica todas as atividades administrativas do Brasil há 149 anos. Ele é dividido em três seções: 1) leis, decretos, resoluções, instruções normativas, portarias; 2) atos de interesse dos servidores da Administração Pública Federal; 3) contratos, editais, avisos e editoriais”.<sup>41</sup>

O DOU faz parte da Imprensa Nacional, criada por decreto do príncipe regente D. João, em 13 de maio de 1808, e que está ligada à Casa Civil da Presidência da República. As edições diárias são distribuídas para assinantes e também podem ser acessadas no Portal da Imprensa Nacional.<sup>42</sup>

Para além do DOU, o poder executivo passou a fazer uso mais específico e sistemático da comunicação a partir da chegada ao Brasil do cinema<sup>43</sup> e, posteriormente, do rádio. Em 1940, Vargas estatiza a Rádio Nacional do Rio de Janeiro, principal veículo de comunicação no Brasil naquele período. A comunicação passou a ser um forte instrumento do Estado ditatorial de Vargas.

O ano de 1937 foi marcado pelo início do Estado Novo, após o autogolpe de Getúlio Vargas. O país entrou em um regime ditatorial e o rádio passou a ser um dos instrumentos de poder mais utilizados por Vargas, a exemplo do que

<sup>38</sup> Disponível em: <[http://www.brasil.gov.br/sobre/obrasil/estrutura/poderexecutivo/br\\_model1?set\\_language=pt-br](http://www.brasil.gov.br/sobre/obrasil/estrutura/poderexecutivo/br_model1?set_language=pt-br)>. Acesso em: 28 mai. 2013

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Essa questão será aprofundada mais adiante.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Disponível em: <[http://www.brasil.gov.br/sobre/obrasil/estrutura/poderexecutivo/br\\_model1?set\\_language=pt-br](http://www.brasil.gov.br/sobre/obrasil/estrutura/poderexecutivo/br_model1?set_language=pt-br)>. Acesso em: 28 mai. 2013

<sup>43</sup> Para mais referências sobre esse período ler Estado e Cinema no Brasil, de Anita Simis.

já faziam Adolf Hitler, na Alemanha; e Benito Mussolini, na Itália. O rádio já se comportava como um dos principais veículos de integração nacional e um importante instrumento de construção de consensos para que a classe dominante não precisasse fazer uso das forças de coerção durante governos autoritários, como o de Vargas naquele momento. Esta não foi a primeira apropriação privada de um bem público, tampouco de um meio de comunicação. Contudo, este é um fato importante porque pela primeira vez um veículo de comunicação de massa é estatizado para fins de propaganda de um governo. (REBOUÇAS; MARTINS, 2009, p. 04)

É nesse período também que o governo volta a editar algumas normas para as telecomunicações e a radiodifusão. As primeiras haviam sido publicadas em 1931 e 1932 e voltam a acontecer em forma de leis e, principalmente, em forma de decretos até a ditadura militar, quando estes instrumentos se tornam ainda mais frequentes. Estes também investiram em infraestrutura para as comunicações. E, nesse momento, atuaram em plena sintonia com o setor privado abdicando de grandes investimentos na comunicação pública propriamente dita, dedicando-se ao investimento em infraestrutura pública para o setor privado em troca de apoio político e manutenção dos usos dos aparelhos privados para a construção de hegemonia necessária para a sua manutenção no poder.

Um ano importante para entender as políticas de comunicação no Brasil foi 1967. Durante esse ano muitos foram os acontecimentos promovidos pela ditadura militar. Foi criado o Ministério das Comunicações, que englobou a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, a Embratel e a Companhia Telefônica Brasileira. Apesar de legalmente criada em 1962, a Embratel começou a ser operada de fato em 1967. O Decreto-Lei nº 236, de 1967 modificou o anterior Código Brasileiro de Telecomunicações, estabelecendo o total de no máximo dez estações para cada grupo/entidade, sendo limitada em cinco a quantidade de emissoras em VHF. Manteve a decisão de que pessoas estrangeiras não poderiam participar da sociedade e/ou dirigir empresas de radiodifusão. O decreto também determinou que a origem e o montante dos recursos financeiros dos interessados em desfrutar de concessões deviam ser submetidos à aprovação do Contel. Deveriam também estar submetidos à aprovação prévia do órgão e do Ministério das Comunicações todos os atos modificativos da sociedade, assim como contratos com empresas estrangeiras. Esse Decreto-Lei ainda continua em vigor. (REBOUÇAS; MARTINS, 2009, p. 6-7).

A criação das televisões educativas na década de 1960 não teve grande impacto no equilíbrio com o setor privado a partir de uma modelo diferente de comunicação. A falta de investimento em comunicação pública e a limitação desses veículos ao caráter meramente educativo parece ter sido sempre parte do acordo entre o Governo Militar e os radiodifusores brasileiros em que um beneficiaria o outro. Enquanto ainda no ano de 1967 as emissoras comerciais conseguiram se organizar em forma de rede e estabelecer seu poder em cadeia naci-

onal, só em 82, portanto dez anos depois, as emissoras públicas conseguiram fazer tal tipo de organização e, mesmo assim, sem tantas condições financeiras.

Vale ressaltar que as emissoras públicas educativas nasceram no Brasil por intermédio do Decreto-Lei nº 236 de 28 de fevereiro de 1967. A primeira emissora desse tipo foi a *TV Universitária de Pernambuco*, cuja administração ficou a cargo da Universidade Federal de Pernambuco. Segundo Fradkin (2003), entre 1967 e 74, surgiram nove emissoras educativas, cujas origens e vinculações eram das mais diversas (universidades/Ministério da Educação, secretarias estaduais de comunicação, educação e cultura). Ainda segundo o autor, em 1972, o então Ministério da Educação e Cultura (MEC) criou o Programa Nacional de Teleeducação (PRONTEL), com o objetivo de coordenar as atividades desse tipo no país. Em 1978, foi realizado I Encontro Nacional de Dirigentes e Assessores de TV Educativa por iniciativa da Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa/FCBTVE (TVE do Rio de Janeiro). Desse encontro, resultou a primeira tentativa de se criar um sistema nacional formado por essas emissoras.

Em 1979, o PRONTEL foi extinto e foi criada a Secretaria de Aplicações Tecnológicas (SEAT). Em parceria com a *TVE* do Rio, que já tentava gerir uma rede, e com participação das emissoras educativas, foi criado o Sistema Nacional de Televisão Educativa (SINTED). A esse respeito, Fradkin (2003, p. 57) observa que:

Criado informalmente em 79, apenas em 82 o SINTED recebeu respaldo legal por meio da portaria nº 162 do MEC/Minicom. Em 83 com a inclusão das emissoras educativas de rádio, o sistema passou a se chamar Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa/SINRED e foi regulamentado pela portaria nº 344 do MEC.

Em 1990, a *FUNTEVÊ* passou a se chamar *Fundação Roquette-Pinto* e teve início um período de dificuldades econômicas que com consequências na estruturação na rede nacional de emissoras educativas:

A partir de 1993, a FRP e suas emissoras, a TVE do Rio de Janeiro e a Rádio MEC, enfrentaram uma séria crise econômica que resultou no declínio de sua programação e numa diminuição significativa do apoio técnico e financeiro que prestavam às coirmãs. Ao mesmo tempo, a TV Cultura de São Paulo também passou a ter acesso ao satélite, provocando uma imediata ruptura no frágil equilíbrio que sustenta o SINRED, na área da televisão, pois sua programação, àquela época, era de qualidade indiscutivelmente superior. A programação do SINRED passou a ser gerada pelas duas emissoras. (FRADINK, 2003, p. 61)

Um ano depois o *SINRED* foi transformado em *PROSINRED* na tentativa de manter a Fundação Roquette Pinto na coordenação do sistema. As emissoras foram reequipadas com o dinheiro do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), mas a iniciativa não resistiu muito tempo e, no ano seguinte, o *SINRED* foi desativado. Em 1998 a *Fundação Roquette Pinto* se transformou em *Associação de Comunicação Roquette Pinto (ACERP)*, deixou de ser gerida pelo MEC e passou para a Secretaria de Comunicação da Presidência da República. Os veículos ligados à *ACERP*, em 2008, foram incorporados à *EBC*.<sup>44</sup> Em 1997, foi fundada a Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais e em 1999 foi criada a Rede Pública de Televisão. Por intermédio da Lei que criou a *EBC*, a empresa também passou a ter, dentre suas atribuições, a função de criar e gerir a Rede Nacional de Comunicação Pública, a partir da união das emissoras universitárias, educativas e culturais.

No entanto, o fato de as emissoras públicas terem nascido como educativas e amarradas a padrões de vídeo-educação e tele-aula também contribuiu, segundo Valério Brittos e Daniela Lobato (2003, p. 4), para o atraso das emissoras públicas em relação às emissoras privadas, bem como acredita-se que contribuiu para as limitações, ainda hoje, enfrentadas pelas emissoras públicas estaduais.

As políticas que regem as telecomunicações no Brasil são historicamente marcadas pelo protecionismo ao desenvolvimento da TV comercial. À TV pública restaram às amarras do decreto-lei 236/67 (promulgado em 1967), instrumento pelo qual a ditadura complementou o Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962. O artigo 13 do decreto diz: “a televisão educativa se destinará à divulgação de programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates”.<sup>45</sup>

Tal engessamento representou a construção de um sistema estatal de comunicação muito peculiar ao Brasil, quase como um apêndice da função educativa do Estado, inicialmente, e, posteriormente como algo residual dentro de uma esfera pública fortemente dominada pelo modelo comercial.

---

<sup>44</sup> A *Associação Roquette Pinto* continua existindo e prestando serviço tanto para *EBC* quanto para a *TV Escola* do MEC.

<sup>45</sup> BRASIL. Decreto-lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967. Complementa e modifica a Lei nº 4117, de 27 de agosto de 1962. **Senado Federal**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 5 abr. 2013.

### 3.2.1 Radiobrás

Ainda na ditadura militar, o governo brasileiro investiu na criação de uma empresa de comunicação oficial de notícias. A Radiobrás foi instituída pela Lei nº 6.301, de 1975. De acordo com o texto oficial, essa lei “institui a política de exploração de serviço de radiodifusão de emissoras oficiais, autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasileira de Radiodifusão – RADIOBRÁS, e dá outras providências” (BRASIL, 1975). A criação da Radiobrás ocorreu no governo de Geisel, general que assumiu o poder imediatamente depois de Médici, que ficou conhecido como o mais linha dura dos presidentes militares. Médici investiu em campanhas de propaganda institucional do governo.

A Radiobrás nasceu vinculada ao Ministério das Comunicações e tinha os seguintes objetivos:

I - implantar e operar as emissoras, e explorar os serviços de radiodifusão do Governo Federal; II - implantar e operar as suas próprias redes de Repetição e Retransmissão de Radiodifusão, explorando os respectivos serviços; III - realizar difusão de programação educativa, produzida pelo órgão federal próprio, bem como produzir e difundir programação informativa e de recreação; IV - promover e estimular a formação e o treinamento de pessoal especializado, necessário às atividades de radiodifusão; V - prestar serviços especializados no campo de radiodifusão; VI - exercer outras atividades afins, que lhe forem atribuídas pelo Ministério das Comunicações. (BRASIL, 1975)

Além disso, a empresa deveria operar dentro de elevados padrões técnicos e propiciar a cobertura necessária para atender, sobretudo, às regiões de baixa densidade demográfica e reduzido interesse comercial, e às localidades julgadas estrategicamente importantes para a integração nacional (BRASIL, 1975). Instituída em 1975, ela só foi constituída em 27 de maio de 1976 pelo Decreto nº 77.698. Passou a fazer parte da Radiobrás, segundo esse decreto, a Rádio Nacional do Rio de Janeiro (estatizada por Vargas), além da TV Rádio Nacional de Brasília e a *Fundação Mauá*, que, na verdade, foi extinta e teve seus bens incorporados à nova empresa estatal. Uma curiosidade é que a Radiobrás foi fundada como empresa pública de direito privado, constituída como sociedade anônima, 49% das suas cotas poderiam ser abertas à participação dos Estados, Distrito Federal, Territórios ou Municípios, contudo, a União sempre fora sua única acionista.

Eugênio Bucci (2008) escreveu sobre a fundação da Radiobrás depois da experiência de ter sido presidente da empresa de 2003 a 2007. Para ele, “essa condição híbrida – uma empresa pública e ao mesmo tempo de direito privado – não era um bom negócio: reunia o pior dos dois mundos. Desafiada a ter agilidade de empresa privada a Radiobrás tinha o peso de

uma paquiderme” (BUCCI, 2008, p. 82). A Radiobrás, filha da burocracia do Estado Brasileiro com o autoritarismo dos governos militares, cresceu como uma máquina pesada e destinada a ser fiel aos interesses do governo do dia. A empresa sempre dependeu economicamente dos governos, que também lhes indicava, sem passar por nenhum conselho ou órgão do gênero, seus diretores e presidentes.

Ainda durante a ditadura militar, é sancionada uma nova lei que trata da Radiobrás. A lei nº 6.650, de 23 de maio de 1979, cria a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), à qual a Radiobrás passou a ser vinculada e também a Empresa Brasileira de Notícias (EBN). O novo objetivo da empresa, além dos iniciais que foram mantidos seria:

divulgar, como entidade integrante do Sistema de Comunicação Social, as realizações do Governo Federal nas áreas econômica, política e social, visando, no campo interno, à motivação e ao estímulo da vontade coletiva para o esforço nacional de desenvolvimento e, no campo externo, ao melhor conhecimento da realidade brasileira”. (BRASIL, 1979)

Há também uma pequena modificação no inciso VI do Art. 1 da Lei 6.301, que troca o Ministério das Comunicações pela Secretaria de Comunicação Social. Para Bucci, esta lei pode ser traduzida da seguinte forma:

a comunicação da Radiobrás deveria subordina-se a uma finalidade cívica e patriótica de convencimento do público em prol de causas nacionais. Logo, se alguma notícia pudesse, sob qualquer análise, desestimular essa tal “vontade coletiva para o esforço nacional de desenvolvimento”, ou estimular uma, digamos “vontade coletiva” de estagnação, essa notícia não deveria ser veiculada pela Radiobrás. Simples assim. Mais um gene de submissão. (BUCCI, 2008, p. 83)

Essa lei nunca foi revogada, mas acabou por cair em desuso. Ao longo dos anos, alguns decretos ainda foram sancionados e, com a democratização, a Radiobrás foi perdendo a característica demasiadamente autoritária e de “integração nacional” e de “integridade”, mas continuou fazendo o papel de agência de informações do governo, sendo a linha editorial sempre a favor do governo do dia.

No começo dos anos 1980, a estatal contava com nada menos que 42 emissoras sob o seu comando, quarenta delas instaladas, funcionando. Eram duas geradoras, cinco repetidoras de televisão, dez de rádios de ondas médias, treze de frequência modulada, duas de ondas curtas e oito em ondas tropicais. As estações governistas cobriam todos os rincões do Brasil como pequenos pilares do combate à subversão – fosse ela forasteira ou brasileira. (BUCCI, 2008, p. 92)



Com a democratização, a Radiobrás começou a ser “enxugada”, o Governo de José Sarney – que bateu o recorde de concessões e permissões comerciais de rádio e TV – determinou que as frequências controladas pela empresa estatal fossem passadas adiante.

Das 42 emissoras estatais que existiam antes da redemocratização, restaram apenas cinco. A abertura democrática trouxe uma nova organização dos meios de comunicação. O Estado perdeu espaço e o mercado voltou a reinar praticamente sozinho, sendo que este deixou de produzir concessionários políticos e passou a produzir em maior escala políticos concessionários (CARVALHO, 2009).

### **3.2.2 Empresa Brasileira de Notícias (EBN)**

A Lei no 6.650, de 23 de maio de 1979 que alterou as funções da Radiobrás e que criou a Secretaria de Comunicação da Presidência da República criou também a Empresa Brasileira de Notícias (EBN). Mais expressamente, o Art. 5º dessa lei dá ao o Poder Executivo autorização para transformar a Agência Nacional, órgão autônomo da Administração Federal direta, em empresa pública com a denominação de Empresa Brasileira de Notícias e vinculação à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Dentre os objetivos da EBN estavam:

Art. 6º - A Empresa Brasileira de Notícias tem por objetivo transmitir diretamente, ou em colaboração com órgãos de divulgação, o noticiário referente aos atos da administração federal e as notícias de interesse público, de natureza política, econômico-financeira, cívica, social, cultural e artística, mediante: I - A captação jornalística de dados e notícias em todo o País, podendo, para tanto, valer-se de processos eletrônicos ou cinematográficos; II - A elaboração dos elementos recolhidos e sua colocação em forma final de texto, som ou imagem; e III - A distribuição da matéria assim preparada aos veículos de comunicação, sempre que possível a preço de mercado. § 1º - Caberá também à Empresa a distribuição da publicidade legal dos órgãos e entidades da Administração Federal, entendida como tal a publicação de avisos, balanços, relatórios e outros a que estejam obrigados por força de lei ou disposição regulamentar ou regimental. § 2º - Exclusivamente para os fins previstos no parágrafo anterior, fica a Empresa Brasileira de Notícias equiparada às agências ou aos agenciadores a que se referem a Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965, e o Decreto nº 57.690, de 1º de fevereiro de 1966. § 3º - Para atingir sua finalidade, poderá a Empresa firmar convênios, acordos, contratos ou ajustes com entidades governamentais ou particulares. (BRASIL, 1979)

Pode-se entender que a *EBN* foi o verdadeiro embrião da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), que é parte da tentativa do governo brasileiro de criar o sistema público de comunicação e que foi oficialmente criada, em 2007, por decreto e, em 2008, por lei. Contraditoriamente, a história da EBN acabou junto com a democratização do país. A EBN foi fechada logo nos primeiros anos do governo Sarney e por força do Decreto nº 96.212, de 22 de junho de 1988, e foi incorporada à Radiobrás, deixando de lado a tentativa de não ser institucional da EBN para reforçando os veículos oficiais do governo e deixando claro em seu Art. 4 que “a RADIOBRÁS exercerá suas atividades sob estreita supervisão do Ministro-Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República, por intermédio da Subchefia para Assuntos de Imprensa e Divulgação – SID” (BRASIL, 1988).

A *Radiobrás*, por sua vez, deixa de existir em 2007, quando é criada a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), que incorpora – dentro de um projeto de comunicação pública teoricamente não oficial ou não institucional do poder executivo, com caráter generalista – a produção de alguns dos produtos da comunicação do Governo Federal. Isso vem gerando, por sua vez, alguns problemas do ponto de vista da autonomia dos trabalhos da EBC que tem como seu principal cliente<sup>46</sup>, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, à qual também é legalmente subordinado.

### 3.2.3 Empresa Brasil de Comunicação (EBC)<sup>47</sup>

Diferente dos modelos anteriormente expostos e atendendo a manifestações de organizações da sociedade que reivindicavam a criação de um sistema generalista e não governamental de comunicação pública, em dezembro de 2007m entrou no ar, junto com a TV Digital Terrestre brasileira, a *TV Brasil*, ligada à Empresa Brasil de Comunicação (EBC) que foi criada por lei no ano seguinte. A lei 11.652 de 07 de abril de 2008 institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a EBC.

---

<sup>46</sup> Apesar do termo parecer inapropriado para a comunicação pública, por se tratar de uma área da empresa destinada à captação de serviços para ampliar o financiamento da empresa independente do tesouro nacional, é usada essa nomenclatura.

<sup>47</sup> A Empresa Brasil de Comunicação já foi anteriormente tratada por esta autora em sua dissertação de mestrado (CARVALHO, 2009). As ideias aqui contidas estão presentes de forma mais amplamente expostas no referido trabalho.

A ementa que explica a finalidade da lei diz que esta institui princípios dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo, logo os de funções institucionais de tal poder, e de entidades de sua administração indireta, que, no caso, é a Empresa Brasil de Comunicação criada para fins não institucionais. Logo no seu segundo artigo, reafirma os princípios constitucionais e dá duas outras observações primordiais para se pensar um sistema público, que estão presentes no inciso VIII e IX:

Art. 2º A prestação dos serviços de radiodifusão pública por órgãos do Poder Executivo ou mediante outorga a entidades de sua administração indireta deverá observar os seguintes princípios: I - complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal; II - promoção do acesso à informação por meio da pluralidade de fontes de produção e distribuição do conteúdo; III - produção e programação com finalidades educativas, artísticas, culturais, científicas e informativas; IV - promoção da cultura nacional, estímulo à produção regional e à produção independente; V - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família; VI - não discriminação religiosa, político partidária, filosófica, étnica, de gênero ou de opção sexual; VII - observância de preceitos éticos no exercício das atividades de radiodifusão; VIII - autonomia em relação ao Governo Federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdo no sistema público de radiodifusão; e IX - participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão, respeitando-se a pluralidade da sociedade brasileira. (BRASIL, 2008)

Importante ressaltar a pertinência de se colocar a autonomia com relação ao Governo Federal, fazendo, mesmo que não propositalmente, a indispensável diferença entre Estado e Governo. No artigo 5º, no entanto, pode estar presente um dificultador para que se cumpra o objetivo legalmente estabelecido de manter a autonomia frente ao Governo. Nele, o Poder Executivo é autorizado a criar a empresa pública denominada Empresa Brasil de Comunicação S.A. – EBC –, vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

De acordo com Murilo César Ramos (2013),<sup>48</sup> a garantia formal de autonomia prevista no Art. 2 da referida lei é desconstruída nos capítulos seguintes a partir de uma análise mais profunda da lei que abre precedentes para uma ação do governo não condizente com a autonomia prevista na lei. Segundo Ramos (2013, p. 18):

---

<sup>48</sup> RAMOS, Murilo. **A Empresa Brasil de Comunicação (EBC): uma análise do seu modelo institucional.** Disponível em: <[http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/\\_conselhocurador/files/ebc\\_-\\_analse\\_modelo.pdf](http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/ebc_-_analse_modelo.pdf)>. Acesso em: 8 nov. 2013.

O principal vício normativo da EBC é, no meu entendimento, aquele expresso no Artigo 5º da Lei, que a vincula à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Afinal, trata-se do órgão responsável pela comunicação de governo, pela relação do governo com a imprensa e demais instituições de comunicação, dentre elas as agências de publicidade que mediam as verbas de propaganda governamentais.

Na sequência, o autor observa que “essa vinculação administrativa, e não hierárquica, seria mais lógica, e politicamente mais adequada, caso se desse com o Ministério da Cultura, ou com o Ministério das Comunicações” (RAMOS, 2013, p. 18). A Secretaria de Comunicação da Presidência da República é um órgão de Governo responsável pelas linhas gerais da comunicação do Poder Executivo o que legalmente não se confunde com o serviço público de comunicação generalista prestado pela EBC.

Outro problema da ordem da autonomia da empresa pode ser observado no inciso VII e VIII do Art. 8º. Esses incisos voltam a reforçar a ideia que pode determinar a continuidade de uma subordinação à Presidência da República por parte da EBC incoerente com os seus princípios:

Art. 8º Compete à EBC: III - estabelecer cooperação e colaboração com entidades públicas ou privadas que explorem serviços de comunicação ou radiodifusão pública, mediante convênios ou outros ajustes, com vistas na formação da Rede Nacional de Comunicação Pública; VII - distribuir a publicidade legal dos órgãos e entidades da administração federal, à exceção daquela veiculada pelos órgãos oficiais da União; VIII - exercer outras atividades afins, que lhe forem atribuídas pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República ou pelo Conselho Curador da EBC. (BRASIL, 2008)

Por mais que a lei queira regular a EBC como uma empresa autônoma, tanto a vinculação dela à Secom quanto algumas das competências, na norma, elencadas, demonstram as dificuldades que a empresa encontrará para cumprir a função que pela lei lhe foi atribuída. O inciso VIII do artigo acima citado fala de exercícios de atividades afins que a Secom pode atribuir à EBC, o que pode representar um precedente incompatível para que se possa manter a autonomia de um serviço que se pretende público, não governamental/institucional, como a EBC.

Cabe, aqui, apenas ressaltar que, para além da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, que cuida da comunicação oficial do Governo Federal, o Poder Executivo dispõe da organização de uma empresa pública de comunicação cujo foco é a produção generalista. Contudo, é dela a atribuição, como já foi mencionado, de alguns itens da produção da comunicação governamental e da distribuição da publicidade legal. Atualmente,

a *TV NBR*, principal veículo de radiodifusão responsável pela publicização das ações do Governo Federal,<sup>49</sup> ligada à Secom, tem também sua produção realizada pela EBC Serviço. Bem como, outros serviços como o de *clipping* dos principais jornais do país. Essa questão também não passou incólume às críticas de Ramos:

O que mais chama a atenção na relação política e administrativa da EBC com a Presidência da República é a circunstância dela ser responsável, ainda que sob contrato de prestação de serviços, pela produção de um canal inteiro de programação do governo, o NBR, destinado à distribuição por operadoras de televisão por assinatura e por redes abertas de satélite, além de produzir também, sob contrato, os programas semanais de rádio Café com o Presidente; Bom dia, Ministro; Brasil em Pauta, além de a Voz do Brasil, tradicional programa de rádio diário, transmitido em cadeia nacional, às 19h, com noticiário reservado aos poderes executivo, legislativo e judiciário. (RAMOS, 2013, p. 18)

As contradições presentes desde os primórdios da comunicação pública estatal no Brasil, seja ela institucional ou não, continuam presentes na lei que a criou a Empresa Brasil de Comunicação. Isso não invalida, contudo, a importância histórica da criação da EBC no escopo da regulação das comunicações e das políticas de comunicação do país.

### 3.2.4. TV NBR

A *TV NBR* iniciou as suas transmissões no dia 16 de junho de 1997, ou seja, depois de a *TV Senado* e antes de a *TV Câmara* entrarem no ar. Apesar de a lei 8977 de 1995, que garantiu a existência das tevês legislativas, não tratar de um canal do executivo nos mesmos termos dos canais do legislativo, ou seja, para transmitir atos do governo federal, foi nesse escopo que a *TV NBR* foi criada. A TV do Governo Federal, como se apresenta, tem a missão de oferecer aos telespectadores informações sobre as políticas, as ações e o dia a dia do Poder Executivo.

Cabe destacar que a Lei do Cabo prevê um canal destinado ao poder executivo, tanto federal como estadual, no entanto, esse canal seria um canal destinado à educação e à cultura e deveria ser gerido pelos órgãos que tratam da educação e da cultura na esfera do poder executivo, ou seja, os ministérios e as secretarias de estado e não às secretarias de comunicação. Nomeadamente, a alínea f do Art. 23 da lei 8977 de 1995 cria “um canal educativo-cultural,

<sup>49</sup> A TV NBR é transmitida, assim como as TVs Câmara e Senado, pelo sinal da TV a cabo e pelas parabólicas, além de transmitir em sinal aberto para Brasília. Assim como os demais canais do legislativo, foi criada pela Lei do Cabo.

reservado para utilização pelos órgãos que tratam de educação e cultura no governo federal e nos governos estadual e municipal com jurisdição sobre a área de prestação do serviço”. Mesmo sem lei que determinasse, apenas mediante uma decisão contratual, a *TV NBR* passou também ser transmitida pelos canais de TV a Cabo.

Vale lembrar que a *TV NBR* não é necessariamente o primeiro canal do executivo federal, ele é o primeiro canal com cobertura nacional. Junto com a inauguração de Brasília, no ano de 1960, entrou no ar a *TV Nacional*, que era a TV oficial do governo, mas que tinha transmissão apenas para a capital.

Com a extinção da Radiobrás a programação da *TV NBR* passou a ser produzida pela EBC Serviços, como explanado acima. A linha editorial é, portanto, dada pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República que, nesse caso, passa a ser cliente da EBC. Em 2008, a Presidência da República publicou o Decreto nº 6555, de setembro de 2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal e apesar de não falar especificamente dos veículos traça objetivos e diretrizes para serem seguidos por eles. Sobre os objetivos o Decreto diz:

Art. 1º As ações de comunicação do Poder Executivo Federal serão desenvolvidas e executadas de acordo com o disposto neste Decreto e terão como **objetivos principais**: I - dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas do Poder Executivo Federal; II - divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição; III - estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas; IV - disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais; e V - promover o Brasil no exterior. (BRASIL, 2008b)

Percebe-se, inclusive, uma preocupação dentro dos objetivos de estimular uma participação social no debate e formulação das políticas públicas que vai além da função da transparência e dialoga com a função que legitima a comunicação pública que se aproxima mais de um *accountability* e de uma educação para a cidadania. A mesma linha de aproximação com os princípios da comunicação pública de uma forma geral estão nas diretrizes previstas nesse Decreto:

Art. 2º No desenvolvimento e na execução das ações de comunicação previstas neste Decreto, serão observadas as seguintes diretrizes, de acordo com as características de cada ação: I - afirmação dos valores e princípios da Constituição; II - atenção ao caráter educativo, informativo e de orientação social; III - preservação da identidade nacional; IV - valorização da diversidade étnica e cultural e respeito à igualdade e às questões raciais, geracionais, de gênero e de orientação sexual; V - reforço das atitudes que promovam o desenvolvimento humano e o respeito ao meio ambiente; VI - valorização dos elementos simbólicos da cultura nacional e regional; VII - vedação do uso de

nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos; VIII - adequação das mensagens, linguagens e canais aos diferentes segmentos de público; IX - uniformização do uso de marcas, conceitos e identidade visual utilizados na comunicação de governo;

X - valorização de estratégias de comunicação regionalizada; XI - observância da eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos; e XII - difusão de boas práticas na área de comunicação. (BRASIL, 2008b)

No entanto, como os veículos do poder executivo não foram objeto de nossa análise, não cabe dizer se tal objetivo é cumprido.

### 3.2.5 TV Escola (Ministério da Educação)

A TV Escola é, portanto, o canal do poder executivo federal criado pela Lei do Cabo que deu origem também às tevês legislativas e aos demais canais básicos de utilização gratuita. A alínea f do Art. 23 da lei 8977 de 1995, citada na descrição da *TV NBR*, permite a criação, na verdade, para o poder executivo, de canais ligados aos ministérios da cultura e da educação. Foi, nesse escopo, que a *TV Escola* entrou no ar também em meados da década de 1990.

Apesar de ter sido criada ainda em 1995, a *TV Escola* só foi transmitida em cadeia nacional oficialmente em 4 de março de 1996. Apesar de, assim como a *TV NBR*, a *TV Escolar* ter pouca documentação sobre a sua criação e origem acessíveis facilmente, a página da *TV Escola* na *internet* traz uma definição da sua missão e, bem como as demais tevês estatais reivindica para si o papel de comunicação pública, algumas de forma indireta, e outras diretamente, como no caso da televisão do Ministério da Educação:

A TV Escola é o canal da educação. É a televisão pública do Ministério da Educação destinada aos professores e educadores brasileiros, aos alunos e a todos interessados em aprender. A TV Escola não é um canal de divulgação de políticas públicas da educação. Ela é uma política pública em si, com o objetivo de subsidiar a escola e não substituí-la. E em hipótese alguma, substitui também o professor. A TV Escola não vai “dar aula”, ela é uma ferramenta pedagógica disponível ao professor: seja para complementar sua própria formação, seja para ser utilizada em suas práticas de ensino. Para todos que não são professores, a TV Escola é um canal para quem se interessa e se preocupa com a educação ou simplesmente quer aprender. (TV ESCOLA, 2013)<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Disponível em: <[http://tvescola.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=94&Itemid=97](http://tvescola.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=94&Itemid=97)>. Acesso em: 26 nov. 2013.

A distribuição da *TV Escola* é muito parecida com a distribuição da *TV NBR*, da *TV Câmara*, da *TV Senado* e da *TV Justiça*, mas ela ainda é diretamente captada por escolas. Na definição de sua página na *internet*, a *TV Escola* se apresenta como uma plataforma que funciona com base na televisão, mas que também é distribuída pela *internet*. Na televisão, ela é distribuída por satélite aberto, analógico e digital, para todo o território nacional. Além da distribuição por satélite aberto, a TV é distribuída pelas operadoras de TV por assinatura. As escolas brasileiras, cerca de 50 mil, têm antenas e televisores instalados para recepção da TV Escola.

### 3.2.6 Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM)

Criada com o nome de Secretaria de Comunicação Social, a Secom foi instituída pelo Decreto nº 6.650, de abril de 1979, no governo do presidente, João Figueiredo. O decreto incorporava a Radiobrás à estrutura da então Secretaria, na qual estavam lotados apenas um secretário-geral, um inspetor de finanças, um chefe de gabinete e um consultor jurídico, e criava a Empresa Brasileira de Notícias – EBN. Segundo definição própria da Secretaria em sua página na *internet*, as principais atividades da Secretaria eram normativas e de assessoramento.

As atribuições de planejamento, execução e controle, inclusive dos contratos de publicidade e da comunicação social de governo, como dito acima, cabiam à Radiobrás. Segundo definição própria:

A Secom é responsável pela comunicação do Governo Federal, coordenando um sistema que interliga as assessorias dos ministérios, das empresas públicas e das demais entidades do Poder Executivo Federal. Assim, garante a disseminação de informações de interesse público, como direitos e serviços, e também projetos e políticas de governo. Para isso, pode convocar redes obrigatórias de rádio e televisão para a transmissão de pronunciamentos oficiais da presidenta da República e dos ministros. Atua para que as ações de comunicação obedçam a critérios de sobriedade e transparência, eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos, além de supervisionar a adequação das mensagens aos públicos. Também observa o respeito à diversidade étnica nacional e à regionalização no material de divulgação, avaliando os resultados.<sup>51</sup> (SECOM, 2013)

---

<sup>51</sup> Página da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Disponível em: <[http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/institucional/competencias/secretaria/impresao\\_view](http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/institucional/competencias/secretaria/impresao_view)>. Acesso em: 13 jan. 2013.



Na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que teve início em 2003, houve mudanças significativas na Secom. Logo no primeiro ano de mandato, em 28 de maio de 2003, alterações feitas pela Lei nº 10.683, que trata da estrutura da Presidência da República, e pelo Decreto nº 4.799, que trata da comunicação de governo do Poder Executivo Federal, deram à Secom a responsabilidade pelo assessoramento sobre gestão estratégica e pela formulação da concepção estratégica nacional. “Outra responsabilidade adquirida foi a da centralização das ações de comunicação institucional do governo e de utilidade pública, que, antes, contavam com ações isoladas das assessorias dos ministérios e outras entidades públicas” (SECOM, 2013). No Decreto nº 5.849, de 18 de junho de 2006, o órgão passou a integrar a estrutura da Secretaria-Geral da Presidência da República, com o nome de Subsecretaria de Comunicação Institucional.

Além de centralizar toda a comunicação do Governo Federal e dos órgãos da administração direta – seja nas campanhas publicitárias, de utilidade pública ou as páginas de todos os órgãos na *internet* –, a Secom é responsável por elaborar as linhas editoriais da *TV NBR* e dos programas *Café com o/a Presidente/a* e *Bom dia Ministro/a* (todos produzidos pela EBC Serviços). Para além desses instrumentos, a Secom mantém ainda o *Blog do Planalto*<sup>52</sup> e o informativo *Em Questão*,<sup>53</sup> bem como desenvolve estudos e pesquisa para aferir o alcance dos seus veículos.

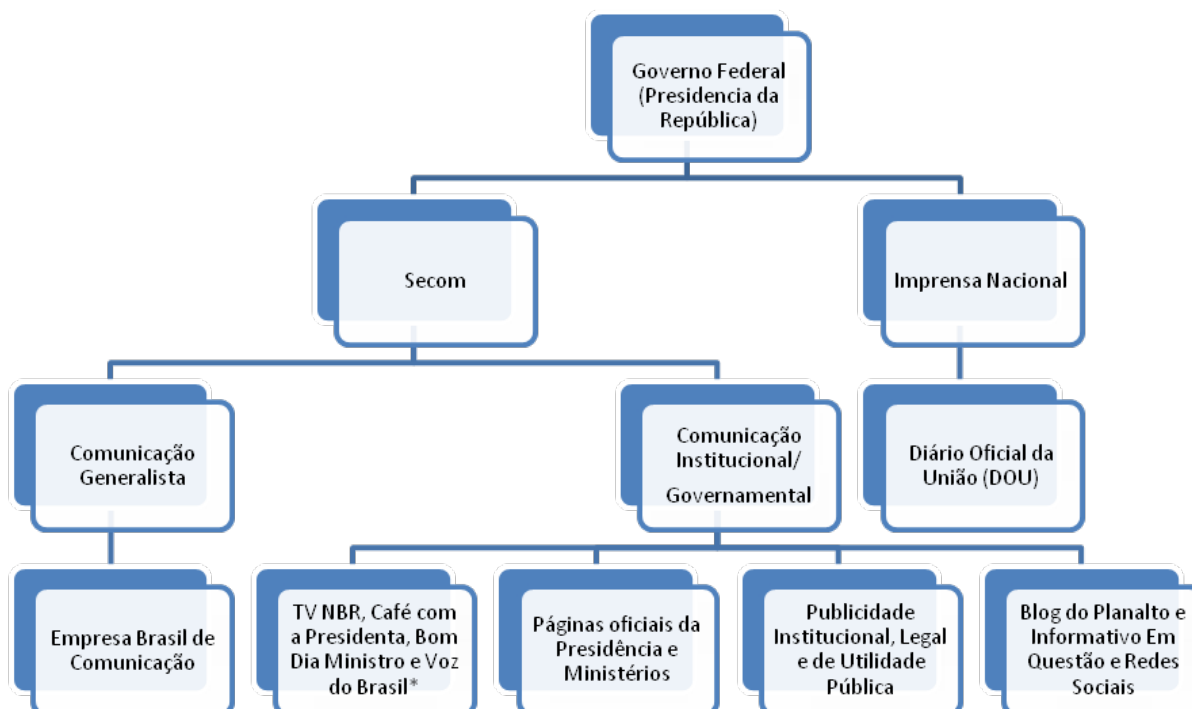
Vejamos o infográfico a seguir que resume o exposto sobre os canais do Executivo brasileiro:

---

<sup>52</sup> Blog que acompanha e noticiam todos os eventos, atos e agendas da Presidência da República. Escrito em uma linguagem mais informal que os canais oficiais.

<sup>53</sup> O informativo diário "Em Questão" é produzido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom). O seu conteúdo jornalístico busca contextualizar, explicar e orientar os cidadãos em relação às políticas públicas do Poder Executivo Federal. (SECOM, 2013). Disponível em: <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/comunicacao-publica/em-questao>  
Acesso em: 13 de jan. de 2013.

**Figura 3** – Comunicação do Poder Executivo



Fonte: elaboração própria.

### 3.3 A COMUNICAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

Assim como para o sistema de comunicação do executivo, aqui, será feita somente uma descrição dos veículos de comunicação no nível federal do poder judiciário e, para tanto, descreveremos apenas as atribuições e a comunicação o Supremo Tribunal Federal (STF). O STF é o órgão de cúpula do Poder Judiciário, e a ele compete a guarda da Constituição. O Supremo Tribunal Federal é composto por onze Ministros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação da escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

Entre suas principais atribuições estão a de julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da própria Constituição, entre outros. Destaca-se a competência para julgar, nas infra-

ções penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República, entre outros.<sup>54</sup>

Assim como os demais poderes, o Poder Judiciário tem seus atos e decisões publicados no Diário Oficial da União. Para além das publicações informativas do DOU, o STF conta com uma Secretaria de Documentação e uma Secretaria de Comunicação. Os veículos de comunicação do STF são a página oficial na *internet* – que oferece a seção Notícias, além de coberturas especiais –, contas nas redes sociais (*YouTube* e *Twitter*), a *TV* e a *Rádio Justiça*.

### 3.3.1 Rádio Justiça

A Rádio Justiça é transmitida em sinal aberto apenas para a Capital Federal, mas também funciona via satélite e pela *internet*. Segundo definição da página eletrônica do órgão:

A Rádio Justiça é uma **emissora pública de caráter institucional** administrada pelo Supremo Tribunal Federal. As transmissões em FM começaram em 5 de maio de 2004. Além da frequência 104,7 MHz, a emissora também é sintonizada via satélite e pela *internet*. Ao tratar os temas jurídicos em profundidade, a Rádio Justiça **busca evitar que assuntos importantes e complexos sejam abordados superficialmente**. Além da produção de notícias por equipe própria, jornalistas de outros tribunais e de entidades ligadas ao Poder Judiciário são correspondentes da Rádio Justiça em todos os estados.<sup>55</sup> (grifo nosso)

Sobre a sua atuação, a Rádio se define da seguinte forma:

**Jornalismo, educação, cultura, cidadania e prestação de serviço** são os eixos editoriais. O ouvinte pode acompanhar a Rádio Justiça 24 horas por dia. Além da produção de notícias por equipe própria, jornalistas de outros tribunais e de entidades ligadas ao judiciário, são correspondentes da Rádio Justiça em todos os estados. Desse modo, o acompanhamento dos fatos da Justiça brasileira tem o ponto de vista de múltiplas fontes.<sup>56</sup> (Grifos nossos)

Para além disso, é a equipe da Rádio Justiça que produz as notícias que diariamente são veiculadas pela Voz do Brasil no tempo deste programa destinado ao Poder Judiciário.

<sup>54</sup> Página do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfInstitucional>>. Acesso em: 4 jun. 2013.

<sup>55</sup> Página do Supremo Tribunal Federal na Internet. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=noticiaNoticiaRadioJustica>. Acesso em: 4 jun. 2013.

<sup>56</sup> Página eletrônica da Rádio Justiça. Disponível em: <<http://www.radiojustica.jus.br/radiojustica/sobreRadio!showHistoriaRadio.action?menuSistema=mn330>>. Acesso em: 4 jun. 2013.

### 3.3.2 TV Justiça

A *TV Justiça* tem uma trajetória muito parecida com a das televisões legislativas. A *TV Justiça* também é regulamentada a partir da Lei do Cabo, contudo, a Lei do Cabo não previu originalmente o canal do judiciário que foi, portanto, incorporado pela Lei 10.461, de 17 de maio de 2002, que acrescentou com a alínea h ao inciso I do Art. 23 da Lei 8.977, de 06 de janeiro de 1995 (Lei do Cabo): “h) um canal reservado ao Supremo Tribunal Federal, para a divulgação dos atos do Poder Judiciário e dos serviços essenciais à Justiça”.

Segundo definição da página eletrônica do STF a *TV Justiça* é:

um canal de televisão **público** de **caráter institucional** administrado pelo Supremo Tribunal Federal e tem como propósito ser um espaço de comunicação e **aproximação** entre os cidadãos e o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Advocacia. Além de **preencher uma lacuna deixada pelas emissoras comerciais em relação às notícias ligadas às questões judiciais**, o trabalho da emissora é desenvolvido na perspectiva de informar, esclarecer e ampliar o acesso à Justiça, **buscando tornar transparentes suas ações e decisões**. A emissora tem como principal objetivo **conscientizar a sociedade brasileira** em favor da independência do Judiciário, da justiça, da ética, da democracia e do desenvolvimento social e proporcionar às pessoas o conhecimento sobre seus direitos e deveres.<sup>57</sup> (Grifos nossos)

A *TV Justiça* não se limita à exibição do plenário durante as sessões do Supremo. Ela conta também, assim como as televisões legislativas, com uma programação voltada para a missão acima descrita. Além da página do próprio SFT, a *TV Justiça* tem um página própria com acesso à TV pela *internet* em tempo integral. A página da *TV Justiça* traz a seguinte definição de sua história e atividades:

Com sede no Supremo Tribunal Federal (STF), em Brasília, a *TV Justiça* iniciou suas atividades em 11 de agosto 2002. Como **emissora pública**, transmitida pelo sistema a cabo, satélite (DHT), antenas parabólicas e internet, foi a primeira a transmitir ao vivo os julgamentos do Plenário da Suprema Corte brasileira. A *TV Justiça* tem como foco **preencher lacunas deixadas por emissoras comerciais em relação a notícias sobre questões judiciais**, a fim de possibilitar que o público acompanhe o dia a dia do Poder Judiciário e suas principais decisões, **favorecendo o conhecimento do cidadão sobre seus direitos e deveres**. Trabalha na perspectiva de **informar, esclarecer e ampliar o acesso à Justiça**, buscando tornar **transparentes** suas ações e decisões. Este é o maior propósito da emissora do Judiciário. Com programação que emprega linguagem clara, ágil, confiável, contextualizada e **caráter didático**, a *TV Justiça* notabilizou-se pela transmissão de

<sup>57</sup> Página eletrônica do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.tvjustica.jus.br/index/conheca>>. Acesso em: 4 jun. 2013.

juízos, programas de debates, seminários e conferências ao longo dos seus 10 anos de história, realizando uma cobertura jornalística prolongada, profunda e variada. A administração da TV Justiça está sob a responsabilidade da Secretaria de Comunicação Social do Supremo Tribunal Federal com o auxílio de um Conselho Consultivo. A Lei 10.461/2002, que prevê sua criação, foi sancionada por um integrante do STF, o ministro Marco Aurélio, quando exerceu interinamente a Presidência da República durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em maio de 2002.<sup>58</sup> (Grifos nossos)

É interessante identificar no discurso da própria TV a sua afirmação como comunicação pública, bem como a sua adequação como conteúdo complementar ao sistema privado e necessário a partir das lacunas daquele quanto à cobertura das questões relacionadas ao judiciário brasileiro. Pode-se ver ainda uma preocupação com a aproximação dos poderes do Estado com a população, como também uma ênfase na transparência e no caráter educativo e pedagógico dos meios de comunicação públicos institucionais. Eles buscam se colocar como diferentes e ao mesmo tempo complementares ao sistema comercial predominante no Brasil.

A *TV Justiça* terceiriza a produção da TV e não tem, como nos casos da *TV Câmara* e *TV Senado*, concursos públicos para ingresso ao cargo de jornalistas. Vale ressaltar que, no ano de 2012, o julgamento no Supremo da Ação Penal 470, que ficou conhecida como “Mensalão”, que envolvia denúncias de corrupção nos poderes executivo e legislativo, foi transmitida ao vivo, como de costume, pela *TV Justiça*, mas foi também retransmitida em tempo real por diversos veículos de comunicação e canais na *internet*. O julgamento ocorreu por vários dias e manteve altos índices de audiência.<sup>59</sup>

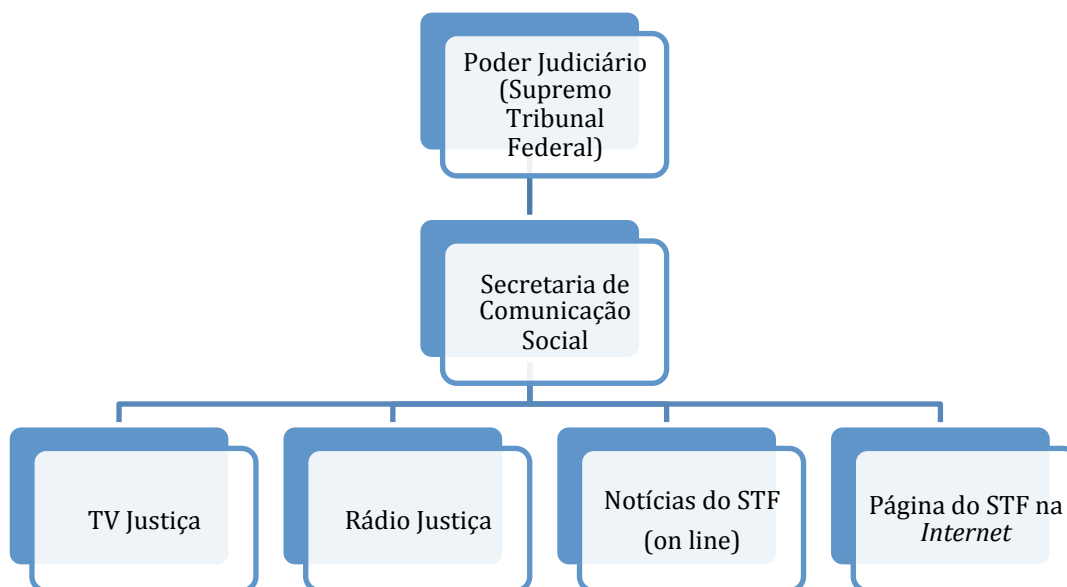
É possível, assim, sintetizar o sistema organizacional da comunicação do poder judiciário da seguinte maneira:

---

<sup>58</sup> Página eletrônica da TV Justiça. Disponível em: <<http://www.tvjustica.jus.br/index/conheca>>. Acesso em: 4 jun. 2013.

<sup>59</sup> Trabalhos acadêmicos na área da Análise do Discurso voltam-se neste momento a analisar a influência da mídiatização em processos como esses e trazem uma perspectiva que embora diferente da abordada neste trabalho é complementar a análise desses veículos e compreensão do seu papel .

**Figura 4** – Comunicação do Poder Judiciário



Fonte: elaboração própria.

### 3.4 A COMUNICAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

O Congresso Nacional é o órgão constitucional que exerce, no âmbito federal, as funções do Poder Legislativo, o que consiste em aprovar leis e fiscalizar, administrar e julgar o Estado brasileiro em suas funções típicas. O Brasil, por ser um país federalista, adotou o modelo bicameral para Congresso Nacional. O Congresso funciona com a junção das duas casas legislativas, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. O Senado representa os Estados e o Distrito Federal e a Câmara representa o povo brasileiro.

A primeira casa é integrada por 81 senadores, que representam com igual peso todas as Unidades Federativas e a segunda, por 513 deputados federais, representa a população e tem a quantidade de representantes por estado definida por percentual estabelecido pela Constituição, portanto, um Estado a depender do seu tamanho, como no caso de São Paulo, por exemplo, pode ter muito mais deputados do que Estados pequenos como o da Paraíba.

Assim como as publicações do Poder Executivo e Judiciário, todos os atos do Poder Legislativo são publicados no Diário Oficial da União, cuja história já foi descrita. Para além do DOU, todas as casas têm secretarias de comunicação próprias que cuidam da comunicação interna e externa. Como as tevês legislativas que são o objeto central desta pesquisa, fazem parte da comunicação dessas casas e terão um capítulo específico para descrição das suas histórias, aqui, será feita apenas uma breve contextualização.

### 3.4.1 Senado Federal

O Senado Federal tem como órgão institucional que cuida da comunicação interna e externa: a Secretaria de Comunicação Social (SECS), que está ligada à Mesa Diretora da Casa. O secretário de comunicação do senado é indicado pelo Presidente do Senado. Nem por obrigatoriedade, nem por costume, como vai ser ver na Câmara dos Deputados, o secretário é necessariamente um funcionário de carreira do Senado. Por definição própria, a SECS tem **como missão** “contribuir para o exercício pleno da cidadania por meio de uma comunicação inovadora, interativa, democrática e transparente do Senado e do Congresso Nacional com a sociedade”. E como **visão de futuro**, “ser referência em comunicação pública, levando as atividades do Senado Federal a um número cada vez maior de pessoas, de modo a ampliar a participação da sociedade no processo político e fazer com que os cidadãos valorizem o Parlamento como essencial para a democracia e a melhoria de vida dos brasileiros”.<sup>60</sup>

A SECS é responsável pela a página oficial do órgão, o *Senado na Internet*, *Agência Senado*, *TV Senado*, *Rádio Senado*, *Jornal do Senado*, *Blog do Senado*, *0800 Alô Senado*, redes sociais (*twitter* e *facebook*), enquetes e pesquisas de opinião.<sup>61</sup> Estão também diretamente subordinadas à SECS a área de Relações Públicas do Senado, de Opinião Pública e a Secretaria de Criação e Marketing. O Jornal do Senado tem uma circulação mais interna enquanto a Agência, a Rádio e a TV têm um caráter mais externo e de prestação de serviço e informação à sociedade, bem como de fonte para outros veículos de comunicação.

---

<sup>60</sup> Página eletrônica do Senado Federal. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/quem-somos>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

<sup>61</sup> É um tipo de pesquisa de opinião geralmente lançada com respostas determinadas sobre um assunto específico a fim de identificar a opinião majoritária do público leitor/ouvinte. Por exemplo, pergunta-se se o leitor/ouvinte é a favor ou contra um determinado projeto de lei.

#### 3.4.1.1 *Jornal do Senado e Agência Senado*

Da forma como é hoje, o *Jornal do Senado* existe há dezoito anos. Sua circulação é concentrada em Brasília, predominantemente nos órgãos públicos, mas também em alguns poucos espaços de circulação como a estação rodoviária da cidade.

As equipes do *Jornal do Senado* e da *Agência Senado* trabalham em constante colaboração. A *Agência*, por ter um espaço virtual maior que o espaço físico do *Jornal*, consegue armazenar mais informações. Não há, porém, na página de nenhum dos dois veículos, definições específicas sobre suas funções, tampouco informações técnicas.

É considerado pela maioria dos funcionários entrevistados, o mais institucional dos veículos do Senado e guarda uma relação mais presente com os senadores, que fazem um monitoramento maior desse veículo.

#### 3.4.1.2 *Rádio Senado*<sup>62</sup>

A *Rádio Senado* entrou no ar em 1997, depois da criação de uma comissão, em 1996, por decisão do, então, Presidente do Senado José Sarney, para desenvolver o projeto de instalação de uma emissora, inicialmente de FM. Em 29 de janeiro de 1997, foi criada a Subsecretaria de Rádio Senado, com o objetivo prioritário de transmitir o áudio das reuniões das comissões e das sessões plenárias do Senado Federal e do Congresso Nacional. “À nova emissora coube, ainda, divulgar as demais atividades do Senado, incluindo as ações de sua Presidência e dos senadores”.<sup>63</sup>

A *Rádio Senado* surgiu, de acordo com definição de sua própria página na *internet*, com o intuito de articular uma série de iniciativas desenvolvidas pelo Senado Federal, como o *Jornal do Senado* produzido para *A Voz do Brasil*, os boletins telefônicos veiculados por meio de ligação gratuita e o serviço de som do Senado, conhecido como *Dim-Dom*, pelo qual era veiculado o áudio das sessões plenárias, os avisos de interesse do público interno e música brasileira. Com a contratação de canais no Sistema Radiosat Digital, por satélite, as emissoras

---

<sup>62</sup> Página eletrônica da Rádio Senado. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/radio/historia.asp>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

<sup>63</sup> Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/noticias/radio/especial15anos/index.html#historia>>. Acesso em: 5 jun. 2013.



de todo o país passaram a dispor da possibilidade de retransmitir os boletins sobre as atividades do Senado ao vivo, além de ter acesso direto ao *Jornal do Senado*.

Ao longo dos anos, a Rádio Senado tem dado efetiva contribuição à transparência das ações legislativas, ao levar à população todas as discussões e projetos votados na Casa, que têm repercussão na vida dos brasileiros. Dentre as coberturas jornalísticas da emissora, destacam-se ainda as cerimônias de posse dos senadores e dos presidentes da República, as eleições municipais e gerais, e também os eventos do Mercosul.<sup>64</sup>

Além da transmissão ao vivo das principais atividades do Senado Federal, as informações resumidas sobre as decisões, debates, discussões e propostas dos senadores são apresentadas em forma de reportagem pela equipe de jornalismo. Também são produzidas reportagens e entrevistas sobre fatos que não envolvem diretamente a atividade legislativa, mas que merecem análise e debate pelos senadores e interessam à sociedade.

A rádio veicula 24 horas por dia, uma programação que vai além da transmissão das sessões plenárias e comissões, incluindo especiais de cultura e jornalismo. Em termos de abrangência, a *Rádio Senado* é transmitida para todo o Distrito Federal e os municípios de seu entorno e para as cidades de Natal, Cuiabá, Fortaleza, Rio Branco e Teresina. Além da plataforma em FM nessas cidades, a rádio está presente também na *internet*. “A utilidade pública também tem espaço importante na Rádio, com informações sobre eventos culturais, dicas de saúde, direitos do consumidor, entre outros”.<sup>65</sup> A *Rádio Senado* conta em sua estrutura com os setores de produção, fitoteca, técnica, operações, reportagem, edição, locução, administração e o núcleo de produção do programa *O Senado é Mais Brasil*.

### 3.4.1.3 *TV Senado*

A *TV Senado* será tratada adiante em capítulo próprio. Mas vale dizer que ela foi a primeira emissora legislativa nacional, tendo entrado no ar em 5 de fevereiro de 1996, por intermédio da Lei 8.977/95. A primeira tevê legislativa regional foi a *TV Assembleia de Minas Gerais*, que entrou no ar no dia 30 de novembro de 1995, praticamente onze meses depois de

---

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> Página eletrônica da TV Senado Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/noticias/radio/especial15anos/index.html#historia>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

publicada a Lei do Cabo. A trajetória a *TV Assembleia de Minas Gerais* pode ser conhecida no trabalho de Leticia Renault (2004).

Na página eletrônica da TV, o veículo é definido como um canal de comunicação direta com o cidadão e que passou a levar ao telespectador informações sobre o Legislativo e suas atribuições:

No início, a emissora mantinha no ar somente 15 horas de programação, transmitidas apenas para Brasília. Em maio de 1996, o sinal da TV Senado já chegava a todo o Brasil pelo sistema de satélite digital. Antes de completar um ano, a TV Senado já transmitia sua programação durante 24 horas, inclusive nos finais de semana. Hoje, o sinal da TV Senado cobre todo o país levado por meio das operadoras de TV a cabo, por satélites e antenas parabólicas do tipo analógico e digital e, em várias localidades, em sinal aberto de UHF. No dia 29 de abril de 2010, a TV Senado inaugurou transmissões digitais pelo canal 61 em São Paulo, em parceria com a TV Câmara e a TV Alesp (da Assembleia Legislativa de São Paulo). O canal transmite as programações das três emissoras públicas, de modo simultâneo, durante 24 horas por dia.<sup>66</sup>

Apesar de não estar presente especificamente na apresentação da *TV Senado*, em outros espaços, dedicados à rádio e à SECS, a descrição do papel e da função dos veículos de comunicação do Senado passa sempre por questões como a “contribuição para o exercício pleno da cidadania, transparência, participação da sociedade, valorização do parlamento, interesse público e contribuição com a melhoria de vida da população”.<sup>67</sup>

### 3.5 CÂMARA DOS DEPUTADOS

Tal como no Senado, a Câmara tem uma Secretaria de Comunicação Social, a Secom da Câmara dos Deputados. A Secom, assim como a SECS, é ligada à mesa diretora da Casa e tem seu secretário indicado pelo presidente da Câmara, cujo mandato é de dois anos. Um pouco diferente do Senado na ordem prática, a Câmara tem por costume e não por normatização, a prática de nomear para o cargo de secretário de comunicação, um funcionário de carreira. A Secom cuida da comunicação interna e externa da Câmara dos Deputados, administrando tanto a área de relações públicas e pesquisa, quanto os veículos de comunicação como jor-

---

<sup>66</sup> Página eletrônica da TV Senado. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/noticias/tv/pagina.asp?cod\\_pagina=5](http://www.senado.leg.br/noticias/tv/pagina.asp?cod_pagina=5)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

<sup>67</sup> Definições retiradas as páginas dos veículos de comunicação institucionais do Senado Federal.

nal, rádio e TV. A definição que pode ser encontrada na página eletrônica da Secom sobre as suas atividades é a seguinte:

À Secretaria de Comunicação Social (SECOM) compete divulgar as atividades da Câmara dos Deputados, com prioridade para aquelas diretamente relacionadas ao processo legislativo, por meio da distribuição de conteúdos informativos em suas emissoras de TV e rádio, jornal impresso e no portal de internet; gerenciar o trabalho de assessoria de imprensa; promover ações de relações públicas e divulgação institucional que **aproximem o Poder Legislativo da sociedade**, sejam presenciais ou com o auxílio de ferramentas de interatividade; apoiar iniciativas que **promovam o conhecimento e a cidadania**; gerenciar os veículos de comunicação interna.<sup>68</sup> (Grifos nossos)

A Secretaria de Comunicação Social reporta-se e está ligada à Presidência da Câmara dos Deputados, sendo composta por duas coordenações, um centro cultural e dois departamentos. O Departamento de Mídias Integradas é composto de cinco Coordenações e o Departamento de Relações Públicas e Divulgação, por duas Coordenações.<sup>69</sup> As coordenações que se ligam diretamente à secretaria são: a Coordenação de Apoio Técnico Administrativo e a Coordenação de Participação Popular, além do Centro Cultural Câmara dos Deputados. Ligadas ao Departamento de Relações Públicas e Divulgação estão as coordenações de Eventos e Cerimonial, Divulgação e Assessoria de Imprensa. E, ao Departamento de Mídias Integradas estão ligadas as coordenações de Rede Legislativa de Rádio e TV, Jornalismo, Conteúdo, Programas e Documentários e Infraestrutura Tecnológica.

A Secretaria de Comunicação Social oferece à sociedade os seguintes produtos e serviços: notícias sobre as atividades da Câmara dos Deputados em diferentes veículos de comunicação (Portal Câmara Notícias, Jornal da Câmara, TV Câmara e Rádio Câmara); distribuição de fotografias da Câmara por meio do Banco de Imagens; programas de televisão e rádio sobre as atividades da Câmara dos Deputados, principais temas em discussão e assuntos de interesse público; Informações institucionais sobre a Câmara dos Deputados; atendimento aos jornalistas por meio da Assessoria de Imprensa; interação com a sociedade por meio de telefone (0800-619619), *internet* (Fale Conosco), enquetes e chats; relatórios periódicos sobre a participação popular na Câmara dos Deputados e os Serviço de Visitação Institucional.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/secom/atribuicoes>>. Acesso em: 5 jun. de 2013.

<sup>69</sup> Secretária de Comunicação da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/secom/estrutura>>. Acesso em: 5 jun. de 2013.

<sup>70</sup> Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/secom/produtos-e-servicos>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

O Departamento de Mídias Integradas, ao qual está subordinada a coordenação de rede legislativa de rádio e TV, tem por competência: (i) supervisionar as atividades jornalísticas realizadas pelos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados – *Agência Câmara, Jornal da Câmara, Rádio Câmara e TV Câmara*; (ii) definir com a direção da Secretaria de Comunicação Social e a coordenação de Jornalismo a linha editorial dos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados; (iii) garantir que a ênfase da cobertura jornalística recaia sobre os temas em discussão no plenário e nas comissões; (iv) planejar, executar e supervisionar a integração, pelos veículos de Comunicação da Câmara, da cobertura jornalística, da elaboração e da distribuição das informações jornalísticas, dos programas e dos documentários, interprogramas e as atividades de gestão da difusão e arquivamento dos conteúdos; (v) Garantir que o conteúdo seja distribuído na melhor linguagem relativa às diversas plataformas disponíveis; (vi) supervisionar os recursos técnicos necessários à infraestrutura técnico-operacional e ao funcionamento adequado de todos os veículos de comunicação da Câmara para a realização das atividades no âmbito do departamento; (vii) divulgar informações de utilidade pública; e (viii) planejar e supervisionar o uso das ferramentas de interatividade e seus conteúdos, nas diversas plataformas disponíveis.<sup>71</sup>

### **3.5.1 Jornal da Câmara**

O *Jornal da Câmara* é o mais interno dos produtos de informação produzido pela Secom. Na página do jornal na *internet* não há informações relativas à sua tiragem, função ou história. É possível, no entanto, ter acesso à edição diária do jornal, bem como edições anteriores. Ele é distribuído, assim como o *Jornal do Senado*, na própria Câmara dos Deputados e em órgãos públicos da capital federal.

### **3.5.2 Agência Câmara ou Câmara Notícias**

Este veículo é conhecido pelos dois nomes, Agência Câmara, como se designa o veículo, e Câmara Notícias, que é o nome dado ao portal de notícias da Câmara dos Deputados, criado depois de um processo de integração de mídias pelo qual passou a Secom. De forma

---

<sup>71</sup> Secretaria de Comunicação Social da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/secom/estrutura>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

geral, a Agência Câmara se define como comunicação pública e, em sua apresentação, argumenta que os veículos de comunicação da Câmara dos Deputados são orientados para o interesse público e que estão centrados na transparência da atividade legislativa, na credibilidade da informação e no estímulo ao debate público. Ainda de acordo com a sua auto-definição:

O principal desafio da **comunicação pública** é levar à população informações relevantes, mas que, por não possuírem atratividade mercadológica, são relegadas a segundo plano pela mídia de mercado. Assim, Agência, Jornal, Rádio e TV Câmara, **atendendo a nichos diferentes de público, divulgam as votações e os debates em comissões e em plenário, dando transparência ao trabalho legislativo.** Com essa linha editorial, vêm mostrando que é possível iniciar a inversão do processo do privilégio à informação pública, inserindo no cotidiano da sociedade organizada os debates que se travam no Parlamento. Em contraposição a interesses corporativos, comerciais, político-partidários, particulares ou individuais, os veículos de comunicação da Câmara não promovem assessoria de imprensa dos parlamentares, que deve ser providenciada por seus gabinetes e não pela estrutura permanente da Casa; tampouco a assessoria de imprensa da Câmara, pois a instituição conta com setor específico para esse fim.<sup>72</sup> (Grifos nossos)

De certo modo, a definição apresentada na página da Agência, esclarece a compreensão da função pública que cumprem os veículos de comunicação da Câmara dos Deputados, bem como a motivação de sua existência complementar aos demais veículos de comunicação comerciais, predominantes no Brasil. Os objetivos de divulgação e transparência estão sempre presentes também no discurso dos veículos de comunicação da Câmara. Cabe ressaltar um detalhe da definição acima mencionada que é a necessidade de se afirmar como veículo público e não como assessoria de imprensa dos deputados, colocando o público acima das questões particulares e privadas.

### 3.5.3 Rádio Câmara

A *Rádio Câmara FM* iniciou suas transmissões em Brasília em 20 de janeiro de 1999, com a função de dar transparência aos trabalhos da Câmara dos Deputados. A emissora foi criada pela Resolução Número 22 de 1997. Desde então, a emissora oferece aos ouvintes a transmissão ao vivo das votações em Plenário, a cobertura jornalística das atividades parla-

---

<sup>72</sup> Câmara Notícias. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/conhecaAG.html>>. Acesso em 5 jun. 2013.

mentares, programas voltados à formação cidadã, campanhas de utilidade pública, radionovelas, além de uma programação cultural e musical.

A Rádio Câmara também funciona como uma radio-agência e todo material jornalístico produzido está disponível na *internet*. Segundo informações da página da emissora, o conteúdo produzido pela rádio é baixado e reproduzido por mais de 1,7 mil emissoras parceiras em todo o país. Entre os produtos mais acessados, estão as campanhas realizadas em parceria com órgãos como Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), Ministério da Saúde, Ministério do Meio Ambiente, Cefemea<sup>73</sup> e Polícia Federal. As mais recentes abordam temas como pedofilia, tráfico de pessoas e *bullying*. Iniciativas direcionadas à proteção da criança, como a campanha “Pequenos Cuidados Evitam Grandes Acidentes” – uma parceria com a ONG Criança Segura, garantiram à emissora a certificação pelo Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância) – como Rádio Amiga da Criança.

Outro foco da rádio são os programas voltados ao esclarecimento da população em relação aos seus direitos, área em que a emissora também tem premiações. Essas campanhas e programas de serviço público e esclarecimento à população têm também uma facilidade maior de reprodução por outras rádios no serviço de agência, visto que são mais perenes e, geograficamente, menos limitadas.

Atualmente, o projeto da *Rádio Câmara* é a ampliação do sinal, hoje, disponível via satélite, pela *internet* e, em Brasília, em sinal aberto de FM. De acordo com a página da Rádio Câmara, em breve, o sinal da emissora em FM estará disponível em Cuiabá (MT), Rio Branco (AC), Macapá (AP), São Luís (MA), Salvador (BA), Jaboatão dos Guararapes – região metropolitana de Recife (PE) –, e Montenegro – região metropolitana de Porto Alegre (RS).

### 3.5.4 TV Câmara

Assim como a *TV Senado*, a *TV Câmara*, por ser um dos objetos centrais desta pesquisa, terá um capítulo específico para sua história, e, portanto, aqui, não entraremos nos detalhes. A *TV Câmara*, bem como a *TV Senado* passou a existir por previsão da Lei 8.977 de 1995, a Lei do Cabo. A *TV Câmara* foi criada em 20 de janeiro de 1998, 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. A partir de sua missão principal, tornou-

---

<sup>73</sup> Centro Feminista de Estudos e Assessoria [www.cefema.org.br](http://www.cefema.org.br)

se um veículo de “promoção dos valores brasileiros e consolidou-se como um canal público de informação e cidadania”.<sup>74</sup>

Além de exibir ao vivo todas as sessões do Plenário, as equipes de jornalismo acompanham os trabalhos das comissões permanentes, comissões parlamentares de inquérito, seminários e qualquer manifestação de interesse público. A linguagem recebe atenção para traduzir ao telespectador o processo legislativo e tornar a notícia e a informação claras e acessíveis.<sup>75</sup> Quanto à missão, a TV se identifica como pública e faz a seguinte definição:

Enfim, uma **TV pública**, como esta, tem obrigações com a **cidadania e a valorização do país, com a difusão de valores éticos, morais, sociais, artísticos e culturais** do Brasil. Temas como a **democracia**, a **defesa do consumidor**, a **proteção ao meio ambiente** e o **respeito aos direitos do cidadão** são mais que um slogan; constituem o compromisso da TV Câmara, como um canal público de qualidade, em **oferecer alternativa de boa programação** para o brasileiro de todas as regiões e todas as idades. Cobrindo 100% do território nacional, o sinal da TV Câmara está disponível em redes abertas e por assinatura. Via parabólica, operadoras de TV a cabo ou, no Distrito Federal, em UHF, a programação está no ar 24 horas por dia.<sup>76</sup>

Mais uma vez, os veículos da Câmara dos Deputados buscam deixar clara a sua função pública reafirmando o seu papel de complementaridade com o sistema privado, incluindo, nas suas apresentações, questões relativas à cidadania, valorização do país, cultura, democracia, direito do consumidor e do cidadão.

Nos discursos de todos os veículos dos três poderes abordados está uma preocupação com necessidade de se afirmarem como um serviço público, alguns com referência direta a uma função pública, mas com caráter institucional, outras com discursos mais voltados para a valorização das transmissões ao vivo, outros para a participação popular. Outro tema que parece aproximar os veículos é a necessidade da valorização de um conteúdo que não encontra espaço nos veículos comerciais. Em alguns discursos chega-se a ver a necessidade de se fazer a diferenciação dos interesses comerciais com relação aos interesses públicos. De maneira geral, os canais tentam colocar-se como parte de um serviço público que presta informação diferenciada à população sobre os poderes que representam com a intenção de serem contrapontos à comunicação comercial predominante no Brasil. Esses veículos também fazem ques-

<sup>74</sup> Página da *TV Câmara*. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/tvcamara/default.asp?lnk=INSTITUCIONAL&selecao=INSTITUCIONAL>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> Página da *TV Câmara*. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/tvcamara/default.asp?lnk=INSTITUCIONAL&selecao=INSTITUCIONAL>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

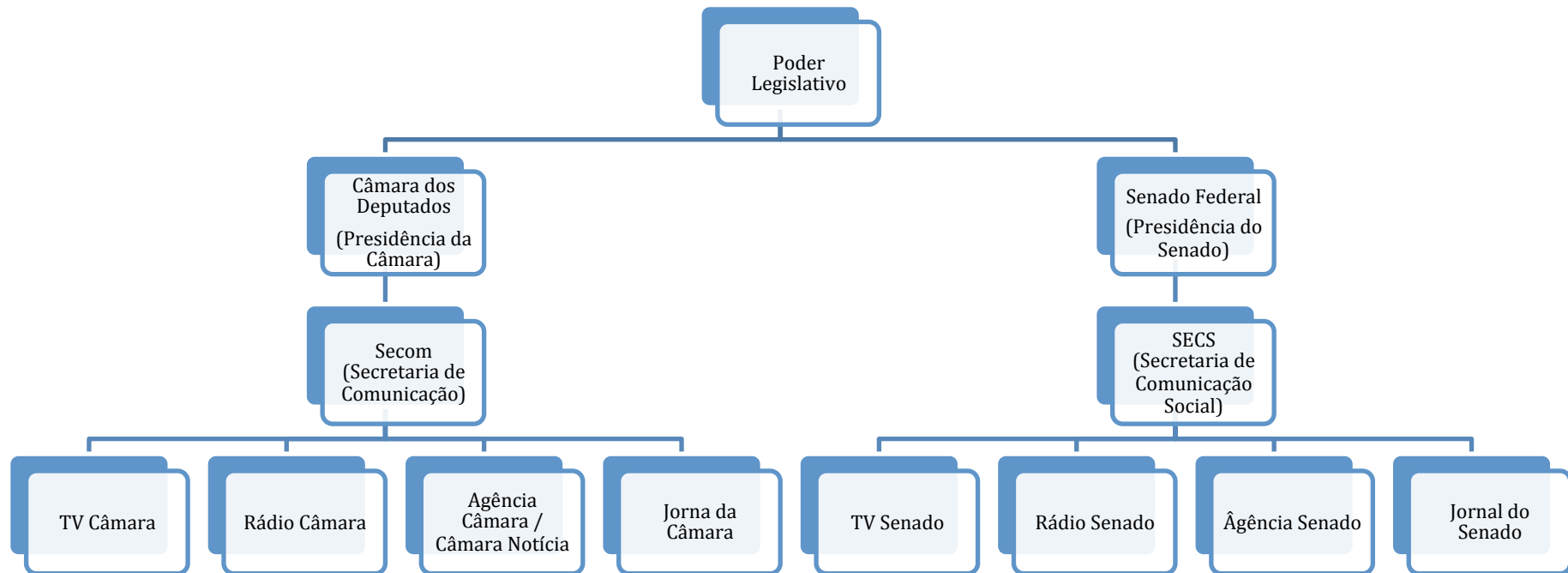
tão de se afirmarem como parte de uma função educativa de esclarecimento à população sobre direitos e serviços.

A Constituição Federal brasileira prevê que o Estado seja transparente e suas ações, bem como suas leis e funcionamento sejam amplamente divulgados. Essa publicização e transparência valiam-se, anteriormente, de veículos como o Diário Oficial da União e, aos poucos, com a própria midiatização da sociedade e a chegada de veículos de comunicação de grande alcance, novos veículos, entre outras, novas formas de comunicação foram apropriadas pelos poderes públicos, de forma a promover o acesso à informação de interesse público ao cidadão. Boa parte do que se publica são as próprias atividades dos poderes, mas não só suas atividades em si são de interesse público, também o funcionamento, as instituições e uso do dinheiro público. Foi, nesse sentido, que, no ano de 2011, o Brasil atualizou a sua Lei de Acesso à Informação Pública que é aplicada em todo território nacional e para todos os poderes em todos os níveis.

Desse modo, a comunicação do Poder Legislativo pode ser sintetizada conforme a Figura 5 que segue:



**Figura 5** – Comunicação do Poder Legislativo



Fonte: Elaboração própria.



## **PARTE III**

### **TEVÊS LEGISLATIVAS: FUNÇÃO E LEGITIMAÇÃO**



## CAPÍTULO 4

### A PESQUISA EMPÍRICA: OPÇÕES METODOLÓGICAS E PROCEDIMENTOS ANALÍTICOS

Conforme explicitado na apresentação desta tese, a questão metodológica é, em nossa percepção, central para qualquer discussão científica, sendo que apresenta desafios específicos para a investigação em ciências humanas. Nesse sentido, ela permeia todo o texto, tendo sido dividida, essencialmente, em dois momentos: uma relacionada à teoria, apresentada na Parte I, e outra relacionada à prática, que apresentamos agora.

No segundo capítulo desta tese, apresentamos a discussão sobre método e o referencial teórico adotados, a partir de um diálogo que localizou a comunicação pública estatal, de uma forma geral, e a comunicação legislativa, especificamente, como partes de um processo dialético que envolve as discussões sobre o Estado Capitalista e seus mecanismos de legitimação, bem como a função que a informação cumpre dentro desse Estado. Observamos, então, como o método e a teoria devem estar sempre articulados.

Nessa perspectiva e tendo em mente que cada objeto de pesquisa impõe diferentes desafios aos/às investigadores/as, entendemos que é necessário estabelecer um diálogo entre o objeto e as técnicas de pesquisa. Essa opção, dá-se igualmente pela necessidade de garantir a coerência e a coesão do relatório de pesquisa, ora, apresentado. delimitadas com a análise das categorias adotadas e os indicadores desenvolvidos para a pesquisa empírica. De uma forma geral, a opção metodológica permeia toda a tese que foi dividida três grandes partes: a primeira parte **teórica**, a segunda **histórica** e a terceira **analítica**. Dar-se início a parte histórica e analítica e com ela apresentam-se as técnicas de pesquisa.

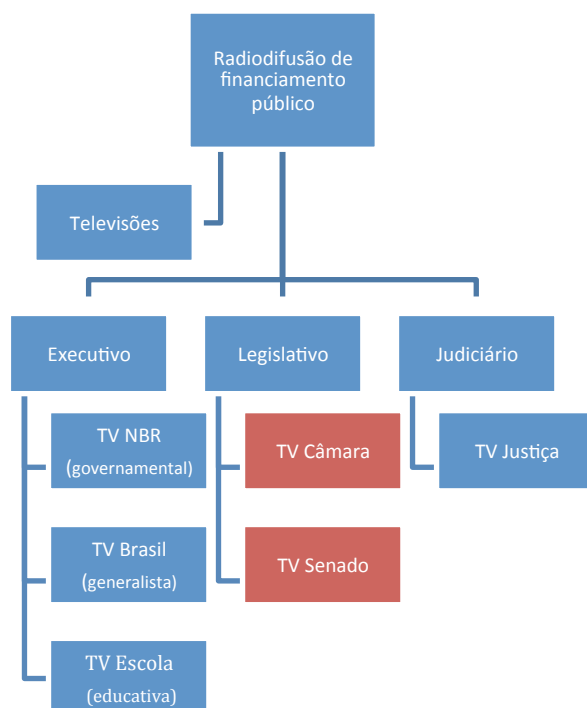
#### 4.1 OS MÉTODOS E TÉCNICAS DA PESQUISA EMPÍRICA

Para fins de apresentação do objeto desta pesquisa e para um imponderável diálogo com as técnicas de pesquisa adotadas, cabe contextualizar que, no Brasil, os serviços de transmissão de som e imagens que nos interessam particularmente podem ser prestados por

radiodifusão ou telecomunicação, bem como, de forma ainda não totalmente regulamentada, pela *internet*. A partir da exploração econômica para a qual são outorgadas as concessões de rádio e TV, têm-se dois modelos: o de financiamento prioritariamente comercial e o do financiamento prioritariamente público. Esta pesquisa ateve-se ao nível federal, que faz parte do sistema de financiamento público, e analisou os veículos do Poder Legislativo,<sup>77</sup> sendo que, a partir desse escopo, analisamos especificamente as tevês Câmara e Senado.

A localização de nossos objetos de pesquisa (destacados em vermelho) pode ser vista na Figura 6, que segue abaixo:

**Figura 6 – Televisões de Financiamento Público**



Fonte: Elaboração própria.

Vale, aqui, abrir um parêntese para dizer que, na *TV Câmara*, durante a pesquisa de campo, foi encontrado um processo avançado de convergência entre os veículos da Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados (Secom), mais especificamente a *TV Câmara* e a

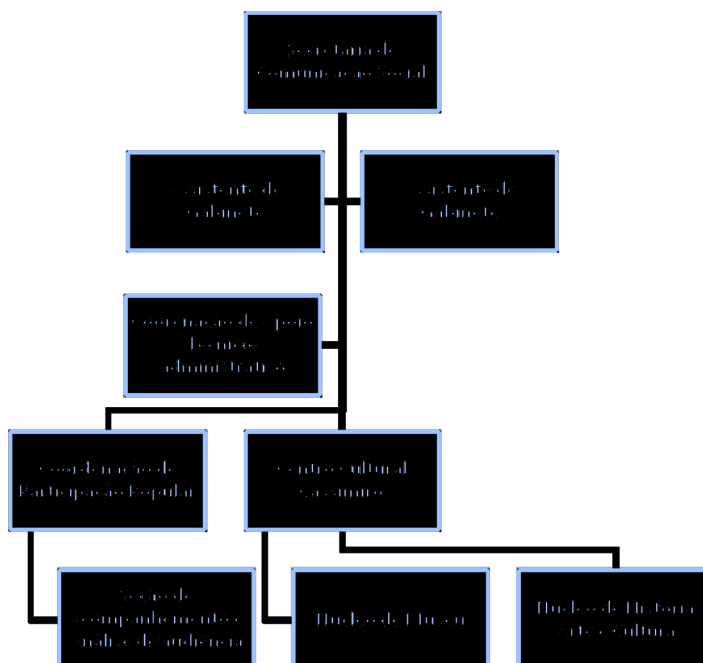
<sup>77</sup> Vale aqui explicar que quando falamos anteriormente dos modelos de comunicação de mercado ou comercial e do Estado ou público estávamos falando das comunicações de uma forma geral e que abrange os principais tipos de meio de comunicação que formam a Esfera Pública brasileira. Agora, ao fazer essa nova conceituação ou diferenciação vale ressaltar que estamos falando do Serviço Público de Comunicação, ou seja, do tipo de comunicação que depende financeiramente do Estado.

*Rádio Câmara*, que passaram a ter parte do seu conteúdo integrado. Em face dessa constatação, a ideia de análise da TV em foi mantida, contudo, foi feita sempre a ressalva de que para a organização da Secom, como pode se ver no quadro que consta à Figura 9, as relações entre produção e conteúdo da rádio e da TV estão integradas.

As razões colocadas para justificar a convergência e integração do conteúdo de alguns veículos foram as questões estruturais (falta de pessoal) e financeira (otimização de recursos físicos e de pessoal), mas também a chegada das novas mídias (a TV digital) e a necessidade de produção de uma quantidade maior de informação. Na TV Senado, o processo de convergência e integração das mídias é um pouco mais tímido, tendo sido mantidos os núcleos a partir da lógica dos veículos. Logo, existem diretores da TV, do rádio, do jornal e da agência de forma bem clara e específica.

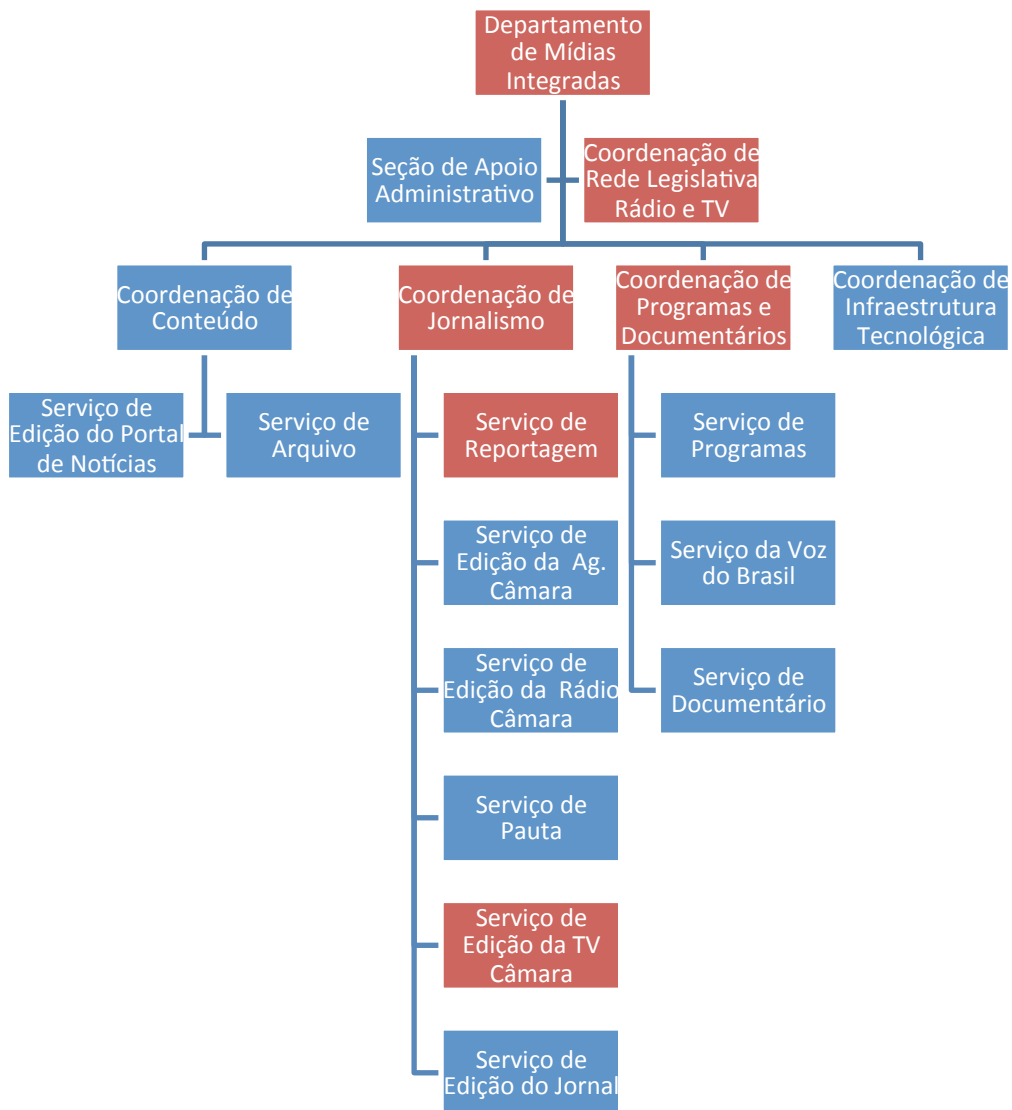
Feitas essas ressalvas, cabe apresentar os organogramas abaixo e compreender, a partir do destaque nas cores, quais as áreas de principal interesse deste trabalho. Foram feitas, inclusive, como será detalhado adiante, entrevistas com os responsáveis por cada uma dessas áreas.

**Figura 7** – Organograma Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados – Gabinete



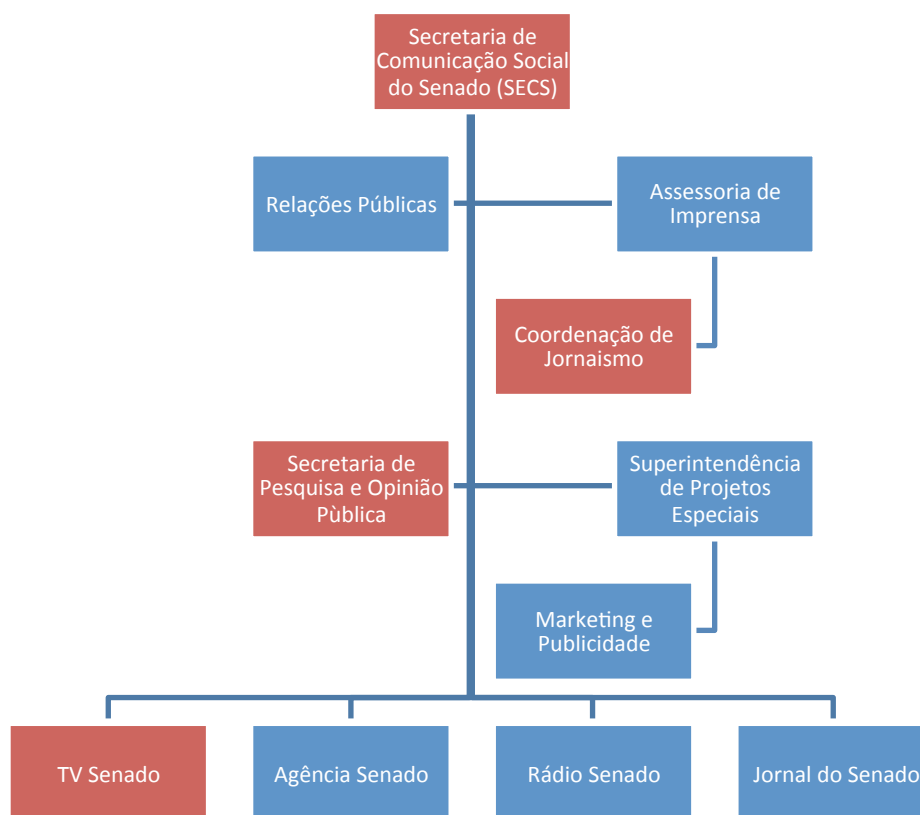
Fonte: Secretaria de comunicação da Câmara dos Deputados, com adaptações.

**Figura 8** – Organograma do departamento de Mídias Integradas



Fonte: Secretaria de comunicação da Câmara dos Deputados, com adaptações.



**Figura 9** – Organograma da Secretaria de Comunicação do Senado

Fonte: Secretaria de comunicação do Senado dos Deputados, com adaptações.

## 4.2 OS OBJETOS E AS TÉCNICAS DE PESQUISA PARA ANÁLISE

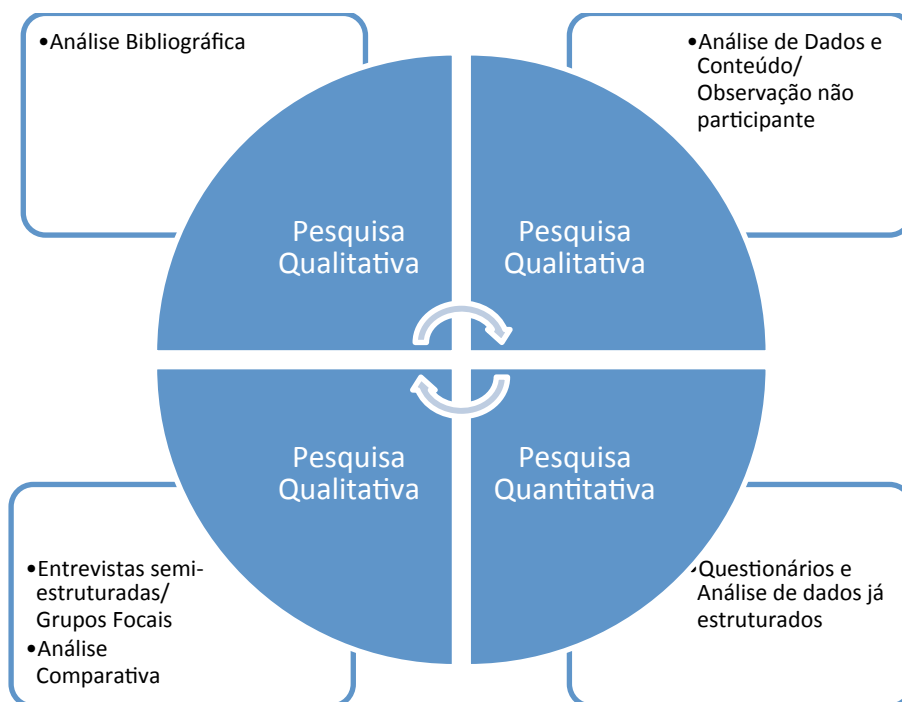
Feita a descrição do objeto, é preciso mostrar como foram analisadas as tevês legislativas federais. Assim, abordamos o objeto em razão de cinco de suas características, que entendemos possibilitarem responder às questões de pesquisa levantadas inicialmente. Essas características definiram o tratamento conferido aos dados em cinco etapas: (i) o processo histórico que compreende a criação e o desenvolvimento das tevês legislativas (no Brasil e no mundo) e de cada TV legislativa federal brasileira especificamente; (ii) as pessoas/os profissionais que compõem os veículos (iii) toda a produção/programação dos veículos; (iv) o processo de distribuição de sinais e circulação de conteúdo; e (v) as formas de consumo, os usos e apropriações que a sociedade (outros veículos e ouvintes) faz das tevês legislativas.

Cada um desses pontos responde, assim, a uma série de perguntas levantadas ao longo dos diálogos teóricos e metodológicos propostos nesta tese e também incita tantas outras. Tendo em vista os diferentes aspectos dos objetos que analisamos, não foi empregada apenas uma técnica, mas uma série de técnicas de pesquisa interligadas entre si, o que se costuma chamar de triangulação.

#### 4.2.1 Triangulação metodológica

Optamos para a execução desta pesquisa, realizar a triangulação entre métodos (qualitativo e quantitativo), bem como entre técnicas de investigação, pois serão usadas as análises histórica, bibliográfica, de dados, de documentos, de conteúdo e comparativas; a observação não participante; questionários; entrevistas semiestruturadas e grupos focais.

**Figura 10** – Quadro demonstrativo da metodologia



Norman K. Denzin (1970, p. 297) considera a triangulação como “a combinação de metodologias no estudo dos mesmos fenômenos”. Nesta pesquisa, apesar de se usar a triangulação de métodos qualitativos e quantitativos, os primeiros predominam visivelmente. Contu-

do, entende-se os dois métodos como complementares. “Os métodos qualitativos e quantitativos devem ser considerados como campos complementares, e não rivais” (JICK *in* FLICK, 2009, p. 167). A ideia é que a partir desses dois tipos de dados, um panorama mais geral do objeto possa ser construído.

Para além da triangulação quali/quantitativa, em maior grau foi feita a triangulação de diferentes métodos qualitativos. Para Uwe Flick (2009, p. 98), a triangulação de diferentes métodos qualitativos tem sentido se “as abordagens metodológicas que são combinadas abrirem diferentes perspectivas (...), introduzirem uma nova dimensão (...) ou se a aquisição potencial de conhecimento for sistematicamente ampliada em comparação com o método único”. Quando Flick (2009) fala em diferentes perspectivas, ele se refere ao conhecimento e à prática, e quando ele trata de dimensão ele está se referindo à análise de documentos ou imagens *versus* dados verbais.

Ainda de acordo com o autor, a triangulação é um conceito a que muito se recorre na pesquisa qualitativa quando se discutem questões de qualidade: “O principal vínculo entre triangulação e qualidade da pesquisa qualitativa é que a primeira significa ampliar as atividades do pesquisador no processo para além do que se faz ‘normalmente’, por exemplo, usando mais de um método” (2009, p. 58). Por outro lado, Flick (2009, p. 68) reconhece que se os métodos utilizados têm qualidades diferentes, o que se deve esperar não é tanto resultados idênticos, e sim complementares e convergentes.

Como o presente estudo pretendeu cercar o objeto ainda pouco explorado do ponto de vista acadêmico, a triangulação de diferentes métodos e técnicas ajudou a confrontar diferentes realidades a partir do diálogo entre duas dimensões do objeto. A dimensão da facticidade e a dimensão da validade, que representam respectivamente o que é o objeto e quais são as suas normas. Normas essas forjadas no dia a dia, no processo de produção da comunicação legislativa.

#### **4.2.2 Entrevistas semiestruturadas**

Para consolidar a análise bibliográfica e documental e reconstruir a história dos veículos, entrevistas semiestruturadas foram feitas com pessoas que estiveram nas tevês desde o início de sua criação e/ou que ocupam cargos estratégicos. A escolha de colaboradores, bem como a definição por entrevistas semiestruturadas, teve como objetivo acessar conhecimentos

específicos que quem experiência, como membro interno, as práticas sociais que visamos analisar.

Quanto às entrevistas semiestruturadas, segundo Flick (2004, p. 106) observa que são compostas por “questões mais ou menos abertas sejam levadas à situação de entrevista na forma de um guia da entrevista. Espera-se que essas questões sejam livremente respondidas pelo entrevistado”. Esse tipo de procedimento metodológico visa, a partir de reflexões baseadas na investigação documental, anteriores ao encontro face a face com o/a colaborador/a da pesquisa, estruturar eixos temáticos em forma de questões não estáticas, tendo como objetivo compreender de forma ampla aspectos dos objetos sociais investigados.

### **4.2.3 Aplicação de questionários**

Como outro passo importante para o presente trabalho é compreender quantas são e quais são as pessoas que compõem o quadro de pessoal das tevês analisadas, buscou-se conhecer de perto esses trabalhadores. Saber de onde vêm e como chegaram a ser jornalistas, editores e gestores das tevês? Um dado que motivou, de certa forma, esse ponto de querer entender o perfil do trabalhador da casa foram os altos salários que ganham os jornalistas das duas casas legislativas. Pode-se dizer que eles estão entre os jornalistas mais bem remunerados do serviço público, visto que os concursos que dão acesso aos cargos de jornalistas do Senado e da Câmara dos Deputados são os que têm melhor remuneração, chegando a um salário inicial de R\$ 18.440,64, valor descrito no edital do último concurso de 2012 do Senado Federal, e de R\$ 9.008,12, do último concurso da Câmara dos Deputados. São, portanto, profissionais altamente valorizados.

Seguindo ainda na pesquisa com os profissionais, buscou-se aprofundar sobre qual a visão que eles têm da comunicação pública e do trabalho que eles fazem, se compartilham ou não prioritariamente as mesmas visões. Assim, questionários foram aplicados para que se pudesse ter acesso a dados mais objetivos, como os socioeconômicos, por exemplo. Por fim, os grupos focais foram realizados para compreender o que pensam e se os profissionais compartilham ideias semelhantes acerca dos indicadores que adiante serão apresentados.

#### 4.2.4 Grupos focais

A técnica dos grupos focais cumpre um papel importante na unidade das demais técnicas a partir do momento em que se confrontam os dados e impressões com diferentes pessoas ao mesmo tempo. Para Rosaline Barbour (2009, p. 20), a técnica dos grupos focais se baseia em geral em “analisar a interação entre participantes, em vez de perguntar a mesma questão (ou lista de questões) para cada integrante do grupo por vez”. A autora complementa que os grupos focais estão localizados no meio do caminho entre observações de campo e entrevistas individuais.

O estímulo ativo à interação do grupo está relacionado a conduzir a discussão do grupo focal e garantir que os participantes conversem entre si, em vez de somente interagir com o pesquisador ou “moderador”. Entretanto, relaciona-se também com a preparação necessária ao desenvolvimento de um guia de tópicos (roteiro) e a seleção de materiais de estímulo que incentiva a interação, assim como as decisões feitas em relação à composição do grupo, para garantir que os participantes tenham o suficiente em comum entre si, de modo que a discussão pareça apropriada, mas que apresentem experiências e perspectivas variadas o bastante para que ocorra algum debate ou diferença de opinião (Barbour, 2009, p. 21).

Para tanto, optou-se por convidar os jornalistas concursados das casas para que fossem apresentadas a eles questões previamente selecionadas. As questões dialogam com alguns indicadores da Unesco sobre a Comunicação Pública que foram usados como base para esta pesquisa, como já abordado e que será detalhado adiante. Para além dos indicadores, foram lançadas perguntas que visavam, de forma geral, a compreensão dos participantes sobre o papel e a função da comunicação pública, da comunicação legislativa e dos veículos em que trabalham. Essas questões também foram colocadas às chefias por meio de entrevistas semiestruturadas e seus resultados foram analisados e comparados, articulando-se, assim, técnicas distintas. Deve-se ter de saída também a ideia de que os grupos focais mais que resultados concretos, irão produzir *insights* dos processos para os pesquisadores e que por isso ele é também uma boa técnica para ser usada complementarmente por outras técnicas.

#### 4.2.5 Questões de pesquisa e investigação documental

A pesquisa de campo analisou todo o processo histórico que compreende a criação e o desenvolvimento das tevês legislativas no mundo, a partir da análise de alguns países e de

cada TV legislativa federal especificamente. Para esse propósito, foram feitas análises documentais e normativas de alguns sistemas públicos do mundo, com fim de entender a partir de que critérios e conceitos os Estados optam ou não por uma comunicação legislativa.

Foram também feitas revisões bibliográficas da produção acadêmica nacional e de uma parte da produção jornalística opinativa referente aos fatos históricos que envolveram o objeto. Igualmente, foi feita uma análise documental que envolveu uma análise que retroagiu até criação da Lei do Cabo (que é o instrumento legal que cria as tevês legislativas), bem como dos documentos de criação e dos arquivos que guardam todos os importantes processos de mudanças pelas quais passaram os veículos analisados.

Ainda no âmbito da investigação documental, uma questão nevrálgica da pesquisa foi a análise da produção das tevês, a sua grade de programação. É essa análise que vai possibilitar concretamente muitas respostas. Ela é o resultado do trabalho cotidiano das pessoas que constroem as tevês. A programação é parte significativa da produção. A programação é aquilo que é “escolhido”, do que é produzido, para ir ao ar. Importa saber quanto as tevês legislativas produzem, quais os principais programas e suas características, qual o gênero predominante. Essa produção é, muitas vezes, de onde se parte e onde se deve chegar na pesquisa.



Para uma melhor análise do conteúdo produzido, foram selecionados quatro programas de cada emissora que serviam como guias para melhor conhecer as emissoras. Um programa jornalístico, um programa de debate, um programa de interação com a sociedade e um programa de entretenimento. Estas são áreas características da produção de cada emissora, e a partir das quais busca-se indicadores da produção de cada emissora que as caracterize e identifique.

**Tabela 3** – Programas de Referência escolhidos para acompanhamento da programação na TV Câmara

PROGRAMA	SINOPSE	GÊNERO
	<p>Telejornal com a cobertura dos principais acontecimentos do dia na Câmara.</p>	<p>Jornalístico</p>
	<p>Debate sobre grandes temas da agenda nacional, com deputados e representantes do Governo e da sociedade civil.</p>	<p>Debates e Entrevistas</p>
	<p>O que o cidadão comum acha dos temas que o Congresso discute? Nesse programa, populares, políticos e especialistas dão a sua visão do que movimenta os debates parlamentares.</p>	<p>Cidadania/ Participação Popular</p>
	<p>No Câmara Ligada o jovem é o protagonista. Os temas que norteiam o programa são sugeridos por um conselho jovem e especialistas. Bandas de sucesso, convidados especiais e parlamentares debatem com estudantes e mostram que política e cidadania são assuntos de interesse da juventude.</p>	<p>Entretenimento</p>

Fonte: Elaboração própria, com informações da página da TV Câmara na *internet*.

**Tabela 4** – Programas de Referência escolhidos para acompanhamento da programação na TV Senado

PROGRAMA	SINOPSE	GÊNERO
<p>Jornal do Senado (sem imagem disponível)</p>	<p>Telejornal com informações sobre as atividades do Senado, reuniões de comissões, plenário, Congresso Nacional, atividades legislativas dos senadores e outras ações desenvolvidas na Casa ou a ela relacionadas. Veiculado de segunda a sexta-feira às 21h ou após a sessão plenária.</p>	<p>Jornalismo</p>
<p>Encontros (sem imagem disponível)</p>	<p>Programa de entrevistas sobre o trabalho, a vida e a obra de personalidades e de pessoas que são referência em suas áreas. A conversa é gravada no local de atuação do entrevistado ou em eventos de que participe.</p>	<p>Debates e Entrevistas</p>
	<p>Programa semanal com informações sobre o Senado, fornecidas em entrevistas com senadores e vídeos jornalísticos, em resposta a questões que telespectadores enviam pela Internet ou pelo Serviço <u>Alô Senado</u>: 0800 61 2211.</p>	<p>Cidadania/ Participação Popular</p>
	<p>Programa semanal que divulga um escritor e sua obra e faz uma análise da literatura brasileira. Além disso, obras atuais são comentadas e analisadas no bloco “Dicas de Leituras”.</p>	<p>Entretenimento</p>

Fonte: Elaboração própria, com informações da página da TV Senado na *internet*.



Para uma análise aprofundada de uma emissora de televisão, não há como não analisar os processos de distribuição de sinais e circulação de conteúdos. Por quais meios são distribuídas as programações? Como essa programação chega à casa do brasileiro? Os sinais são universalizados? Como é que as tevês lidam com a aparente dificuldade de acesso dos brasileiros aos limitados sinais das tevês legislativas federais? Assim, visando responder a essas questões, foram analisadas pesquisas quantitativas de alcance do sinal das emissoras pelas diferentes plataformas que os distribuem.

Quanto a isso, podemos observar que a distribuição dos sinais é determinada, de certa forma, pela lei que deu origem às tevês, mas também representa o lugar que estas tevês ocupam na estrutura do sistema de comunicação brasileiro. Sistema de comunicação aqui compreendido de uma forma mais ampla, como organização da distribuição de sons e imagens por diferentes plataformas destinado à comunicação legislativa. É também importante essa compreensão do ponto de vista do retorno do tipo de serviço prestado pelas tevês ao público que a financia, à população de uma forma geral, ao cidadão eleitor.

A busca concreta desses dados, bem como dos dados de audiência, não é facilitada pelas emissoras. Com relação à pesquisa de audiência, mais especificamente, quase nenhum dado é disponibilizado, a partir do argumento de que o contrato firmado com o IBOPE não permite a sua divulgação. Constatamos, no entanto, um receio muito grande por parte dos funcionários da casa de “liberarem” quaisquer dados relativos à audiência e à pesquisas desse gênero.

Por fim, a proposta desta tese seria analisar os usos e apropriações que os telespectadores fazem da programação que chega a eles. Entender quais são as formas de consumo (usos) de quem recebe e participa da programação das tevês legislativas. Um questionário foi elaborado para ser aplicado pelo serviço 0800 e e-mail das Casas Legislativas para telespectadores que costumam participar, por meio desses veículos, da programação das tevês. Contudo, foram encontradas dificuldades para a realização dessa pesquisa, pois as áreas responsáveis alegaram um custo de produção que não poderia ser arcado por eles, nem pago pela pesquisadora.

A base de dados, também por questões éticas e de garantia do sigilo dos dados de quem entra em contato com os instrumentos de comunicação da casa, não foi solicitada pela pesquisadora. A ideia de usar o cadastro de pessoas que já fizeram uso desses veículos se deu porque o objetivo era entender a visão do telespectador participante sobre o conteúdo público e/ou institucional da casa. Buscaram-se, então, para tentar responder essa questão, documentos das emissoras que informassem o retorno dos cidadãos através dos mecanismos que elas

têm para esse fim: contato por meio de redes sociais, correio eletrônico, páginas na *internet* e telefone, por exemplo.

A partir das questões apresentadas – contextualização histórica, pessoal/quadro funcional, produção, difusão/circulação e consumo/usos e apropriações –, uma série de técnicas foram selecionadas, buscou-se, de uma forma mais profunda e concreta, estudar a estrutura e a dinâmica dos objetos e conseguir entender seu processo. O objetivo final é, a partir da compreensão dos processos analisados, das comparações possíveis entre as duas tevês, entender que tipo de comunicação é feita dentro da comunicação legislativa e que funções e papéis cumprem as tevês legislativas federais.

### 4.3 EIXOS E INDICADORES DA ANÁLISE EMPÍRICA

Os eixos e indicadores elaborados para esta tese tiveram como ponto de partida um documento da Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) intitulado *Indicadores de Qualidade nas Emissoras Públicas – Uma avaliação contemporânea*. O documento foi lançado em junho de 2012 e é o de Nº 10 de uma série chamada “Debates: Comunicação e Informação”. Esse volume, especificamente, é assinado por Eugênio Bucci, Marco Chiaretti e Ana Maria Fiorini. Essa série marca a retomada da Unesco aos debates sobre comunicação, mais especificamente, sobre democratização da comunicação e a relação dessa democratização com a democracia de forma mais ampla. Vale lembrar que esse organismo internacional desempenhou um importante papel nos debates sobre a democratização das comunicações, direito à comunicação e o papel do Estado nas políticas de comunicação na década de 1970.

O foco da Unesco, nas recentes publicações, está na construção de “ecossistemas comunicacionais” mais plurais e, portanto, estão na mira da organização a regulamentação do sistema comercial (de preferência a auto-regulamentação) e a existência de sistemas públicos de comunicação que coexistam com o sistema comercial. Apesar de uma visão considerada mais liberal do que as promovidas entre as décadas de 1970 e 1980, as contribuições da Unesco continuam sendo importantes para a construção de indicadores dentro dos limites da democracia burguesa e do sistema capitalista, no qual estamos inseridos.

O documento da Unesco inicia argumentando que “a radiodifusão de serviço público é um componente vital de um sistema midiático efetivamente plural, livre e independente” (UNESCO, 2012, p. 9) e que a comunicação pública constitui-se em elemento complementar

aos atores privados e comunitários que “configuram os ecossistemas midiáticos – o que é da mais alta relevância para a democracia” (UNESCO, 2012, p. 9). Em seguida, apresenta cinco eixos de análise de onde derivam 188 indicadores. Os eixos (i) independência editorial e financeira; (ii) autonomia dos órgãos de governança; (iii) pluralidade, diversidade e imparcialidade da programação; (iv) claro mandato de serviço público, estabelecidos em documentos legais pertinentes; e (v) prestação de contas (*accountability*) junto ao público e junto aos órgãos reguladores independentes.<sup>78</sup>

A Unesco desdobra esses eixos em nove eixos indicadores: (i) transparência de gestão; (ii) diversidade cultural; (iii) cobertura geográfica e oferta de plataformas, (iv) padrão público (democrático e republicano do jornalismo); (v) independência; (vi) Caráter público do financiamento; (vii) grau de satisfação da audiência; (viii) experimentação e inovação de linguagem; e (ix) padrões técnicos.

Para esta investigação, a esses eixos foi acrescentado ‘interação com o público’ como décimo ponto e a partir de aproximações e da especificidade dos objetos em questão. Assim, foram construídos os indicadores desta pesquisa.

**Tabela 5 – Quadro de Categorias**

EIXOS	INDICADORES
<b>1) Independência editorial e financeira (padrão público democrático e republicano do jornalismo)</b>	Existência de Manual de Redação; Grade de programação definida; Regularidade de pautas produzidas em diferentes praças; Evita proselitismo religioso e utilização partidária; Existência de Conselhos Curadores ou Editoriais legalmente estabelecidos;
<b>2) Autonomia dos órgãos de governança (caráter público do financiamento)</b>	Como se dá o financiamento das tevês; Se existe lei definindo formas de financiamento que impeça a ingerência de autoridades na liberação dos recursos Se existe transparência e publicidade nos critérios de financiamento; Há autonomia de gestão dos recursos financeiros;

<sup>78</sup> Alguns conceitos como o de imparcialidade serão no momento oportuno problematizados e, se necessário, relativizados.

<p><b>3) Pluralidade, diversidade e imparcialidade da programação</b></p>	<p>Diversidade cultural; Existem diversos pontos de vista representados nos debates de ideias; Se as fontes ouvidas nas reportagens refletem os padrões de diversidade que pautam a programação geral da emissora; Em se tratando de uma emissora legislativa as diferentes correntes partidárias são representadas no programa de forma a dar pluralidade de opiniões e de partidos;</p>
<p><b>4) Claro mandato de serviço público, estabelecidos em documentos legais pertinentes;</b></p>	<p>Transparência de financiamento, gestão, missão e valores; Transparência nos critérios de composição dos cargos de direção e chefia; Cobertura geográfica e oferta de plataformas dos veículos; Dispõem de equipes distribuídas pelas diversas regiões das quais provêm seus recursos; A programação reflete a diversidade geográfica que ela deve representar e possibilita interação com o público dessas regiões; Padrões técnicos, experimentação e inovação de linguagem.</p>
<p><b>5) Prestação de contas (<i>accountability</i>) junto ao público e junto aos órgãos reguladores independentes</b></p>	<p>Realização de pesquisas periódicas; Tipos de pesquisas realizadas e com que intenções; Existência de uma área da emissora focada em analisar dados de pesquisa; Disseminação interna das pesquisas; Existência de mecanismos de avaliação da programação via questionário via Web; Espaço para comentário nas notícias e nas páginas dos programas; Existência de uma área da emissora focada na interação com o público (tanto na sua promoção como na sua documentação)</p>

Fonte: Elaboração Própria. Com base em documento da Unesco.

Como já foi dito, esses eixos foram base para a elaboração das entrevistas semiestruturadas, os grupos focais e os questionários aplicados durante o processo de pesquisa de campo, bem como para a solicitação de informações encaminhadas a cada casa. Partiu delas também, de certa forma, a organização de alguns dos capítulos dessa tese e foi a partir desses pontos igualmente aplicados nas duas casas que foi possível fazer uma comparação entre as duas tevês em questão.

## CAPÍTULO 5

### ANÁLISE EMPÍRICA DA TV SENADO E DA TV CÂMARA

Apresentados o objeto, os referenciais teóricos, o método e as técnicas de pesquisa, passamos ao capítulo analítico. O objetivo desse capítulo é analisar, pelo máximo de perspectivas possíveis de serem tangidas por meio das ferramentas metodológicas de que dispomos, os objetos *TV Câmara* e *TV Senado* que selecionamos para investigar a comunicação legislativa brasileira.

Nas duas primeiras seções deste capítulo, buscamos abordar os objetos simultaneamente, resgatando o histórico das tevês legislativas federais no país: surgimento, características e cenário em que se desenvolvem, considerando a legislação que cria e regulamenta esse serviço, bem como os desafios e os impasses dessas tevês.

Na terceira seção, focalizamos de maneira separada cada objeto, inicialmente, analisamos a *TV Senado*. Nessa análise específica da *TV Senado* observamos seu histórico específico. Em seguida, refletimos sobre as disputas políticas que estiveram na origem da *TV Senado*. Passamos, então, à parte principal da análise que é o estudo da programação da emissora, nele analisaremos a grade da semana, a grade do fim de semana, e as transmissões ao vivo. E terminamos a seção analisando como o *Manual de redação* tem força de regimento interno.

Na última seção, analisamos a estrutura e os processos de comunicação da *TV Câmara*. Novamente, partimos da retomada da história específica, a partir de relatos dos entrevistados e das observações de campo. Em seguida, refletimos acerca das contradições referidas nos relatos. Passamos à etapa da análise de sua programação, estudando a grade da semana e a do fim de semana. Por fim, nos dedicamos a investigar as normatizações da *TV Câmara*.

#### 5.1 O SURGIMENTO DAS TEVÊS LEGISLATIVAS NO BRASIL

A chegada da TV por assinatura no Brasil remota ao início da década de 1970. A primeira tentativa de regulamentação desse tipo de tecnologia no Brasil é de 1973, e muitas foram as tentativas ao longo dos mais de vinte anos que separaram as primeiras iniciativas da

publicação da Lei nº. 8.977 de janeiro de 1995 (POSSEBON, 2009; RAMOS, MARTINS 1994; HERZ, 1983). O processo foi rico do ponto de vista da mobilização de atores sociais.

Os processos normativos, em sua maioria, trazem as marcas das disputas que lhes deram origem, vêm aquilatados por uma disputa real, geralmente, as disputas que se realizam dentro do aparelho do Estado e entre o Estado e a Sociedade. Portanto, as leis são consideradas resultados do grau de movimentação dos atores sociais em um determinado momento histórico e elas contam, da sua forma, uma história social. Como não poderia ser diferente a Comunicação responde a essa lógica. Segundo Edgard Rebouças:

O que caracteriza uma proximidade dos modelos de estabelecimento (ou não) de políticas de comunicações são as peculiaridades que decorrem das relações que provocam entre cada governo e outras esferas de poder, como empresários, congressistas, partidos, igrejas, associações, intelectuais, sindicatos e grandes grupos transnacionais de mídia. Os conflitos em torno do estabelecimento de uma política de comunicações envolvem elementos de pressão muito marcantes: os interesses dos que estão vinculados ao poder Legislativo, dos que ocupam o poder Executivo, dos empresários do setor e as necessidades e anseios da sociedade civil organizada. (REBOUÇAS, 2004, p. 3)

A Lei do Cabo pode-se considerar que carrega, em si, toda história social, e importantes trabalhos já fizeram um apanhado histórico desse processo a partir de diferentes pontos de vista e com diferentes graus de profundidade. Aqui, nos limitaremos a fazer um resgate a partir principalmente das disputas posteriores à Constituição Federal de 1988, sem esquecer, portanto, que, como relatou Murilo César Ramos e Marcus Martins (1994, [s. p.]), durante todo esse processo “interesses diversos estavam em jogo, sobretudo os políticos – centrados no Ministério das Comunicações e no Poder Legislativo – e os econômicos, de empresas de equipamentos eletrônicos até as grandes redes de rádio e TV”.

As disputas em torno da Lei do Cabo tiveram início quando o Ministério das Comunicações tentou regulamentar o novo serviço de uma forma unilateral, por meio de Decretos no início da década de 1970. De um lado estavam os movimentos sociais e do outro o empresariado do setor das comunicações. Por força de mobilizações da academia e movimentos sociais ao longo de vinte anos, conseguiu-se chegar ao texto final da lei com um processo que ficou conhecido com o primeiro envolvendo a regulamentação das comunicações, depois da Constituição de 1988, em que houve um debate com diferentes atores sociais envolvidos e diretamente interessados no processo.

### 5.1.1 O que é TV a Cabo?

De saída, deve-se fazer uma importante observação sobre a diferença entre o conceito de TV por Assinatura e de TV a Cabo. Tal conceituação é trazida por Ramos e Martins (1996) no texto cujo nome é exatamente *A TV por Assinatura no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas* e que foi escrito um ano após a promulgação da Lei. Segundo os autores, TV por Assinatura é o serviço de comunicações que oferece a espectadores, por meio de qualquer um daqueles meios, programas codificados, só passíveis de recepção mediante o pagamento de uma taxa de adesão e assinatura mensal. TV a Cabo é apenas uma modalidade de TV por Assinatura, na qual o transporte do sinal é feito, aí sim, por uma rede de cabos. Feita essa consideração, vale compreender também onde e por que nasce a TV a Cabo e quais os motivos que levaram ao desenvolvimento dessa tecnologia:

A Televisão por Assinatura, na forma de TV a Cabo, surgiu no fim da década de 1940, nos Estados Unidos, como uma solução técnica para melhorar a qualidade na recepção dos sinais radioelétricos de TV, prejudicada por interferências, sobretudo, em regiões montanhosas. A solução era bem simples: em uma colina instalava-se uma grande antena que captava os sinais televisivos das emissoras convencionais, dirigindo-os a uma pequena estação que ampliava e corrigia suas distorções. A esta estação se ligava um cabo que distribuía os sinais às residências de uma dada comunidade. Por isso, recebeu, na época, a denominação *Community Antenna Television*, ou *CATV*, ainda hoje utilizada. (RAMOS; MARTINS, 1994)

Esse serviço chegou ao Brasil, como já foi dito, na década de 1970, mas não pelas questões técnicas que levou ao seu desenvolvimento nos Estados Unidos, mas, principalmente por questões econômicas. Em sua análise sobre os vinte anos posteriores à implementação da TV por assinatura, Samuel Possebon (2009, p. 89) afirmou que ficava “evidente, pela análise de conteúdo da proposta de regulamento encaminhada à Presidência da República, e pelas declarações das autoridades à época, que havia a percepção de que este seria um serviço novo de grande potencial econômico”.

No entanto, nesse mesmo período, como relatam Ramos e Martins (1994), o Brasil começava a se organizar, a partir de uma discussão promovida pela Unesco, desde a década de 1950, sobre temas como liberdade de expressão, políticas nacionais de comunicação, e a necessidade de uma nova ordem mundial da informação e da comunicação. Entidades sindicais, profissionais e acadêmicas, além de alguns parlamentares, isoladamente, procuravam desenvolver um trabalho articulado pela democratização da comunicação no país. Dos pri-

mórdios desse trabalho resultaria, por exemplo, o movimento que, por duas vezes, como relatado pelos autores, “contribuiu para impedir que a televisão a cabo fosse regulamentada sem um maior envolvimento de forças sociais que transcendessem o empresariado” (RAMOS; MARTINS, 1994, [s. p.]).

O movimento de que falam Ramos e Martins (1994) é a Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação, que se organizou no início da década de 1980. Esse movimento, que depois se institucionalizou como o nome de Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, destacou-se pelo seu envolvimento na transição política, “tendo como momentos mais significativos desse envolvimento as tentativas de contribuir para os programas de governo de partidos políticos, para o governo de Tancredo Neves e, principalmente, para as teses que seriam levadas ao futuro Congresso Constituinte” (RAMOS; MARTINS, 1994, [s. p.]).

Logo, a mola propulsora para o debate ter se tornado importante entre os atores sociais envolvidos nesse processo era justamente a contradição entre os interesses meramente econômicos do empresariado nacional e também internacional na chegada dessa nova tecnologia ao Brasil e, por outro lado, a compreensão, cada vez maior, por parte da academia e da sociedade, da comunicação como um direito.

### **5.1.2 A Constituinte e a Constituição**

Alguns anos depois do início das disputas em torno da TV a cabo no Brasil, com o processo mais amadurecido, as disputas entre os dois campos puderam ser vistas de forma organizada. Durante a constituinte as contradições em torno do que se tornaria o Capítulo da Comunicação Social foram profundas e anunciaram uma disputa que, até hoje, faz-se presente no campo da comunicação. Vale, portanto, lembrar que o que seria o capítulo da comunicação social chegou à constituinte sem o esboço de uma redação e sem praticamente acordo entre os dois principais blocos – o dos radiodifusores, representados por 146 parlamentares, pela Associação Nacional dos Jornalistas (ANJ), pela Associação Nacional dos Editores de Revista (ANER), pela Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e pela Associação Brasileira dos Rádio e Televisão (ABERT) e, do outro lado, o movimento em defesa da democratização da comunicação, representado pela Federação Nacional dos Jornalistas, pela Federação Nacional dos Radialistas e por alguns parlamentares. O capítulo da Comunicação Social acabou por não ter uma proposta de consenso, o que deixou “a Comissão da Família, da Educação, Cultura e



Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação como a única das oito comissões temáticas a não encaminhar um anteprojeto à Comissão de Sistematização” (MOTTER, 1994, p. 265). Ainda nas palavras da autora:

Depois das disputas radicalizadas que marcaram o percurso do tema da Comunicação ao longo de todas as etapas do processo Constituinte – assunto tão explosivo que só encontrava paralelo na questão da Reforma Agrária, de longe a que produziu a radicalização ideológica mais acirrada – o que ninguém podia prever acabou acontecendo na fase decisiva, no plenário (...). Mas o que era improvável acabou acontecendo para surpresa geral e o tema da comunicação foi aprovado mediante acordo envolvendo os líderes de todos os partidos. Paradoxalmente, a votação do capítulo da comunicação acabou sendo uma das mais tranquilas. (MOTTER, 1994, p. 267)

O exercício da disputa estava feito, mas, no capítulo da Comunicação Social não havia nenhuma referência direta às novas tecnologias e se limitava a tratar da radiodifusão apenas do ponto de vista das comunicações eletrônicas. A nova Constituição serviu, no entanto, como fator de fortalecimento da proposta que, posteriormente, previu a inclusão dos canais do poder público como mecanismo de transparência. Alguns princípios previstos na nova Carta Magna brasileira, como os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da administração pública são importantes para justificar, por exemplo, a existência de veículos de comunicação mais estruturados para esse fim no Poder Público. O princípio da publicidade foi desdobrado em outros artigos que garantiam também o direito à informação. As emissoras legislativas podem ser incluídas como organizações imbuídas da função de dar publicidade (transparência), visto que, em sua missão, está a “publicização”, a transparência dos atos do legislativo.

De volta ao capítulo da Comunicação, na opinião de Possebon (2009, p. 95): “o fato de a Constituição não ter se aprofundado nas questões das novas tecnologias era, de certa forma, um fato positivo para as iniciativas de regulamentação que se seguiram”. Passado esse período, algumas regulações específicas foram publicadas em formato de decretos e portarias, a ideia do que depois se tornariam os Canais Básicos de Utilização Gratuita aparece pela primeira vez, segundo Possebon (2009), na Portaria nº 250 de 1989.

Com relação à Portaria 250/89, havia uma importante novidade: estava previsto que operadores de TV a cabo poderiam produzir programação própria, mas com algumas condições. Uma delas era que 13% dos canais deveriam ser produzidos por grupos independentes que não tivessem relação com a operadora. Exigia-se também um canal governamental, um canal educativo, um canal comunitário e canais para a retransmissão das emissoras de TV aberta na localidade. (POSSEBON, 2009, p. 97-98)

A publicação dessa norma fez com que tanto os setores empresariais como o FNDC se mobilizassem para participar de uma audiência convocada para debater a questão. Por parte dos empresários, os assustava a existência de uma proposta de limitar outorgas por um mesmo grupo e isso fez com que eles se mobilizassem para discutir melhor essa regulamentação. Por parte do FNDC, o grande problema era, mais uma vez, a regulação da comunicação vir “de baixo para cima” ou de uma proposta do Executivo e não por meio de amplo debate com a sociedade e por intermédio do Congresso Nacional.

A Secretaria Nacional de Comunicação (SNC), órgão à época responsável pelas atividades anteriormente exercidas pelo Ministério das Comunicações, convocou uma audiência pública para debater um Projeto de Lei para a cabodifusão. Coube ao Fórum, então, intervir, enquanto instância da sociedade civil, na audiência pública, realizada em 2 de julho de 1991, no Auditório do Ministério da Infraestrutura, em Brasília, ao lado de empresários, representantes de entidades empresariais e, naturalmente, da equipe técnica da SNC que coordenava a inédita reunião (RAMOS; MARTINS, 1994).

Os autores relembram, ainda, que, desde este primeiro momento, as formulações do Fórum apontavam para as redes digitais de serviços integrados, as RDSIs de banda larga, cujos usos poderiam ir da telefonia e transmissão de dados às possibilidades mais sofisticadas de comunicação, como, por exemplo, a televisão interativa, embora esta ainda estivesse um tanto distante.

As disputas em torno de um projeto de lei para a cabodifusão partiam do reconhecimento de que “a TV a Cabo seria implantada por empresas privadas, seguindo parâmetros muito semelhantes ao do mundo desenvolvido, notadamente nos Estados Unidos” (RAMOS; MARTINS, 1994, [s. p.]). A propriedade privada do novo meio de comunicação não estava, portanto, segundo os autores, sendo posta em questão. “Era preciso, no entanto, estabelecer processos políticos e procedimentos normativos que, ao contrário do que já ocorrera com a radiodifusão, destacassem o interesse público como o ponto de partida para a introdução da nova tecnologia” (RAMOS; MARTINS, 1994, [s. p.]). Pode-se dizer que o movimento já partia para disputar a regulação da TV por assinatura ciente das limitações, ou até mesmo, das reais condições de operação do modelo de cabodifusão, mas queria disputar ganhos reais no conceito da comunicação como passível de regulação pelo Estado e que fosse fortalecida a ideia de serviço público.

A partir do substitutivo Fórum/Telebrás começaram a ser desenvolvidos os conceitos de rede única, rede pública e participação da sociedade como os pilares da nova política a ser implantada e em complementação aos concei-

tos iniciais, parcialmente abandonados, de desestatização, reprivatização e controle público. Se permanecia a idéia básica, de assegurar o caráter privado do novo serviço, mas submetido ao máximo de controle público, inclusive com a imposição de limites à ação do Estado, o foco da discussão agora voltava-se para a questão estratégica central: a infraestrutura de redes, as “estradas eletrônicas” propriamente ditas. Era preciso enfatizar a transcendência política do novo serviço que, só na aparência, estava limitado ao fornecimento de uma modalidade paga de televisão, já que o fundamental para a sociedade estava em assegurar o máximo de acesso público às novas redes. (RAMOS; MARTINS, 1994, [s. p.]

Essa concepção, pelo que parece, teve influência na existência do capítulo da Lei 8.977 de janeiro de 1995, que dá origem aos canais básicos de utilização gratuita e que positi-va os veículos da seguinte maneira:

Art. 23. A operadora de TV a Cabo, na sua área de prestação do serviço, deverá tornar disponíveis canais para as seguintes destinações: I - CANAIS BÁSICOS DE UTILIZAÇÃO GRATUITA: a) canais destinados à distribuição obrigatória, integral e simultânea, sem inserção de qualquer informação, da programação das emissoras geradoras locais de radiodifusão de sons e imagens, em VHF ou UHF, abertos e não codificados, cujo sinal alcance a área do serviço de TV a Cabo e apresente nível técnico adequado, conforme padrões estabelecidos pelo Poder Executivo; b) um canal legislativo municipal/estadual, reservado para o uso compartilhado entre as Câmaras de Vereadores localizadas nos municípios da área de prestação do serviço e a Assembleia Legislativa do respectivo Estado, sendo o canal voltado para a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões; c) um canal reservado para a Câmara dos Deputados, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões; d) um canal reservado para o Senado Federal, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões; e) um canal universitário, reservado para o uso compartilhado entre as universidades localizadas no município ou municípios da área de prestação do serviço; f) um canal educativo-cultural, reservado para utilização pelos órgãos que tratam de educação e cultura no governo federal e nos governos estadual e municipal com jurisdição sobre a área de prestação do serviço; g) um canal comunitário aberto para utilização livre por entidades não governamentais e sem fins lucrativos; h) um canal reservado ao Supremo Tribunal Federal, para a divulgação dos atos do Poder Judiciário e dos serviços essenciais à Justiça; (Alínea incluída pela Lei nº 10.461, de 17.5.2002). (BRASIL, 1995)

Para além desses canais, a lei cria os canais destinados à prestação eventual de serviço e os canais destinados à prestação permanente de serviços. Para Bolaño (2002), o debate que deu origem a essa lei reeditou a disputa entre conservadores e progressistas que se deu na constituinte. A lei, como ele lembra, foi aprovada na Câmara dos Deputados por unanimidade dos dezoito líderes partidários presentes e foi referendada no Senado Federal sem modificações. Para o autor, tal aprovação como se deu representou uma vitória do poder legislativo, mas não necessariamente na mesma medida uma mudança no modelo de regulação do país.

A vitória do poder legislativo não chega a mudar o modelo tradicional de regulação do audiovisual no país. Do mesmo modo que o Congresso teve um papel determinante a favor dos interesses do empresariado do setor nas negociações que levariam ao Código de 1962, cedendo, em seguida, seu poder ao executivo, na regulamentação cotidiana da radiodifusão, também no caso da Lei da TV por Cabo, o parlamento teve o papel central no momento das negociações sobre a inovação jurídica maior, referendando a nova estrutura hegemônica e cedendo, em seguida, a iniciativa a uma instância executiva. A grande novidade neste caso foi a criação, com a reforma das telecomunicações, de uma nova instituição reguladora, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que viria a disputar com o Ministério das Comunicações o papel principal na regulamentação cotidiana do audiovisual no Brasil.<sup>215</sup> (BOLAÑO, 2002, s/ p.)

Ramos e Martins (1994) avaliaram que, ao final, na lei, estavam contidos os princípios básicos que nortearam toda a negociação para a implementação da TV a Cabo no Brasil, reivindicadas por parte do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação e que podiam ser resumidos em três pontos: (i) regulamentação por lei, amplamente discutida pela sociedade, por intermédio das suas instâncias mais diretamente envolvidas com a questão; (ii) consolidação do caráter público da rede de TV a Cabo, tanto em sua extensão estatal quanto em sua, ainda que restrita, extensão privada; e (iii) garantia da existência de uma rede única, no sentido de padronização e conectividade, em consonância com as políticas públicas a serem desenvolvidas para as telecomunicações no Brasil. Possebon (2009) também faz uma análise positiva do ponto de vista dos resultados gerados pela Lei, principalmente do ponto de vista dos processos que ela favoreceu, em termos de participação, e do ponto de partida que ela se tornou, sendo praticamente a primeira grande lei das comunicações posterior à Constituição Federal de 1988.

A Lei do Cabo, contudo, foi apenas o ponto de partida para uma série de desafios a ser enfrentados, como a regulamentação específica dos diferentes serviços, que ficou a cargo do Ministério das Comunicações nos anos seguintes (...). Muitas pessoas participaram ativamente da elaboração da Lei do Cabo. Daniel Herz, que durante duas décadas lutou para que o mercado não fosse regulado por decreto, foi o representante do Fórum Nacional pela De-

---

<sup>215</sup> La episódica victoria del poder legislativo no llega a cambiar el modelo tradicional de regulación del audiovisual en el país. Del mismo modo que el Congreso tuvo un papel determinante a favor de los intereses del empresariado del sector en las negociaciones que llevarían al Código de 1962, cediendo en seguida su poder al ejecutivo, en la reglamentación cotidiana de la radiodifusión, también en el caso de la Ley de la TV por Cable, el parlamento tuvo el papel central en el momento de las negociaciones sobre la innovación jurídica mayor, refrendando la nueva estructura hegemónica y cediendo en seguida la iniciativa a una instancia ejecutiva. La gran novedad en este caso fue la creación, con la reforma de las telecomunicaciones, de una nueva institución reguladora, la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL), que vendría a disputar con el Ministerio de las Comunicaciones el papel principal en la reglamentación cotidiana del audiovisual en el Brasil. (BOLAÑO, 2002, s/ p. Disponível em: <<http://www.er.uqam.ca/nobel/gricis/actes/bogues/Bolano.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2013.)

mocratização da comunicação; assim como Carlos Zanatta, assessor da bancada do PT e principal interface de contato entre os empresários e os parlamentares; e Murilo César Ramos pela UnB, que também atuou desde o início da discussão do projeto, em 1991 e da elaboração dos principais conceitos. (...) E assim, as negociações para a Lei do Cabo correram livres, impulsionadas pelos interesses convergentes de empresários, partidos políticos e entidades, como o FNDC. Até hoje, é o único caso na área das comunicações de um projeto de lei que não veio do governo e conseguiu alcançar a aprovação. (POSSEBON, 2009, p. 111)

A Lei do Cabo, Lei nº 8.977, publicada em 06 de janeiro de 1995, além estabelecer, como já foi dito os canais básicos de utilização gratuita, foi também responsável pela abertura do mercado em 49% para empresas estrangeiras e classificou o serviço de cabodifusão como de telecomunicações. Como foi visto, havia quem acreditasse numa amplitude do serviço de TV cabo e defendesse que este seria um instrumento para a democratização da comunicação. Estes lutaram pelos princípios abarcados na lei, bem como pela existência de canais do poder público e da sociedade. Porém, esse modelo se mostrou ao longo dos anos um modelo elitista, sendo tão somente nos últimos anos mais acessível ao padrão de consumo do brasileiro médio. A criação, portanto, de canais de interesse público (do poder público, comunitário e universitários), ficou por muito tempo limitada aos usuários desse tipo específico de TV por assinatura e até hoje o é, mesmo com avanços na adesão.

No caso das Tevês legislativas, esse modelo de distribuição apenas pelo cabo foi aos poucos sendo ampliado pela gestão das Tevês. Ao longo dos anos, as antenas parabólicas, algumas redes de TV por assinatura via satélite e até mesmo canais em UHF passaram a retransmitir os sinais da TV Câmara e da TV Senado. No momento, essa questão vem sendo debatida pela casa a partir da introdução da TV Digital. Algumas capitais no país já recebem a TV por meio desse tipo de tecnologia e a partir também da criação da Rede Legislativa de TV Digital que está sendo feita em parceria com as tevês legislativas de Assembleias Estaduais e Câmaras Municipais. A criação da rede e suas especificidades bem como o atual alcance dos sinais gerados pelas duas emissoras legislativas nacionais no Brasil serão tratados de forma aprofundada mais adiante.

### **5.1.3 A Lei Geral de Telecomunicações e a Lei 12.485/2011: avanços e retrocessos nas políticas de telecomunicações pós Lei do Cabo**

Ainda no ano de 1995, a Emenda Constitucional nº 08 altera a Carta Magna para permitir que as telecomunicações, até então monopólio do Estado, pudessem ser exploradas

por entes privados com fins comerciais. Essa mudança era o prenúncio de uma das mais importantes leis das comunicações no país, a Lei 9.472 de 1997, mais conhecida como Lei Geral das Telecomunicações que privatizou o serviço de telefonia do Brasil, único que ainda funcionava como monopólio estatal. Essa lei cria uma divisão sem precedentes normativos no que diz respeito à separação das legislações que antes trabalhavam de forma unificada, e até mesmo convergente quanto à radiodifusão e às telecomunicações, a exemplo do CBT. A partir de 1997, o Brasil passou a ter uma Lei para a Radiodifusão aberta (CBT 4.117/1962), uma para a Cabodifusão, que também é telecomunicações, uma série de decretos para outros serviços de TV por assinatura e uma lei para os serviços de telecomunicações/telefonia.

Contraditoriamente ao modelo de organização das normas das comunicações no Brasil – que guarda uma motivação meramente econômica –, na prática, esse período é o período em que a convergência começa a ser a palavra de ordem no setor das comunicações no mundo. Logo, as leis que passaram a ser o arcabouço normativo das comunicações no país, não respondiam às necessidades da convergência já em andamento. Vale retomar que a LGT substituiu muitas atribuições do Código de 1962 e criou a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que regulamenta e fiscaliza o setor das telecomunicações.

A criação da Anatel teve como principal motivação a privatização do sistema Telebrás. Vale registrar que a publicação da Lei Geral das Telecomunicações, que modifica o CBT no que tange às empresas de telecomunicações faz uma separação não muito comum entre Radiodifusão e Telecomunicações. O motivo central desta separação foi a polarização de dois fortes grupos econômicos. Por um lado existia uma forte pressão interna e externa para a quebra do monopólio estatal das telecomunicações para que a iniciativa privada pudesse aproveitar esta tentadora fatia do mercado. De acordo com Murilo Ramos (2000, p. 172), “a quebra do monopólio estatal das telecomunicações era uma das preferidas da agenda neoliberal”. Do outro lado, os concessionários dos meios de comunicação não queriam ouvir falar em nenhum tipo de regulação, tampouco uma lei geral, que viesse, além de atualizar o código de 1962, dispor sobre alguns artigos da Constituição que até então permaneciam, para sorte dos empresários, como letra morta. O governo não titubeou, e separou as comunicações em telecomunicações e radiodifusão, criando legislação nova para a exploração das teles e uma agência reguladora para ambos os setores (mas que com relação à radiodifusão, dedica-se à repressão da radiodifusão comunitária). Dessa forma, o governo quebrava o monopólio do Estado com relação às telecomunicações - que, para desgosto dos empresários, havia sido aprovada na constituinte - e agradava importantes grupos econômicos, como também financiadores internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que direcionavam seus investimentos para os países dispostos a implementar as privatizações e abrir seus mercados para megagrupos transnacionais. A idéia era fortalecer o mercado e tirar o máximo de participação do Estado do setor produtivo. (CARVALHO, 2009, p. 103).

Um pouco mais de quinze anos após a publicação da LGT está de volta a discussão da necessidade de uma norma que volte a discutir, de forma convergente, a radiodifusão e as telecomunicações, bem como a própria regulação da *internet* e demais meios eletrônicos que venham a surgir. Apesar de já se saber, na origem da LGT, que a convergência encontraria barreiras legais, o cenário atual é diferente de há quinze anos, as empresas de telecomunicações estão economicamente mais fortes que as empresas de radiodifusão, e, de alguma forma, já se tornaram pela *internet* e pela TV por assinatura produtoras de conteúdo. De modo que, a atualização da regulação das comunicações no Brasil deixou de ser uma reivindicação dos movimentos de luta pela democratização das comunicações e passou a ser também de interesse das empresas de telecomunicações. No entanto, como não poderia ser diferente, os interesses na regulação não significam que haja acordo no modo de regulação; este será mais um processo de disputa no qual setores com diferentes interesses, provavelmente, vão se enfrentar. Cabe pontuar que, mesmo com inúmeros processos de formulação dessa nova lei, nos últimos anos, não há indicativo de que ela será encaminhada ao Congresso Nacional.<sup>216</sup>

Vale então, por fim, mencionar uma das últimas normatizações que diz respeito ao setor audiovisual e que modifica a Lei 8977/95, que é a Lei 12.485 de 2011. A Lei dispõe sobre o Serviço Audiovisual de Acesso Condicionado que, compreende o “complexo de atividades que permite a emissão, transmissão e recepção, por meios eletrônicos quaisquer, de imagens, acompanhadas ou não de sons, que resultam na entrega de conteúdo audiovisual exclusivamente a assinantes” (BRASIL, 2011). De acordo com Carolina Ribeiro (2012), o escopo da Lei 12.485/11, ou da nova lei da TV por assinatura é bastante amplo, “mas há dois aspectos fundamentais: a abertura do mercado de distribuição às operadoras de telefonia e o estabelecimento de cotas de produção e programação nacional e independente nos canais”. Essa é a primeira lei que altera o setor das Tevês por assinatura depois da Lei do Cabo. Ela altera, portanto, em boa parte a Lei 8977/95, mas deixa intacta o Art. 23, que trata da questão que aqui nos ocupamos, que são os Canais Básicos de Utilização Gratuita, que deram condições de existência às Tevês Legislativas.

---

<sup>216</sup> Ver página 67. **Paulo Bernardo diz que projeto sobre regulamentação da mídia não deve ir para o Congresso.** Disponível em: <http://oglobo.globo.com/politica/paulo-bernardo-diz-que-projeto-sobre-regulamentacao-da-midia-nao-deve-ir-para-congresso-2841212>. Acesso em 29 de outubro de 2013

## 5.2 O INÍCIO DAS TEVÊS LEGISLATIVAS FEDERAIS: HISTÓRIAS E PROCESSOS

Não há como iniciar a história das tevês legislativas no Brasil sem lembrar que seu embrião coincide com um processo de efervescência democrática do país, bem como, sem relatar que a institucionalização dos profissionais da casa foi um árduo processo de disputa com a mídia comercial, que preconizava um debate sobre a função daquela comunicação que surgia. Tanto as histórias do cotidiano como outras que definiram o modelo institucional das tevês legislativas, por exemplo, contribuíram, cada uma à sua maneira, para a cara que a esse tipo de comunicação adquiriu no Brasil.

A Central de Vídeo do Senado Federal foi criada no ano de 1993 para que o julgamento do então presidente Fernando Collor de Melo, que sofria um processo de *impeachment* pudesse ser documentado e arquivado pelo Congresso Nacional, bem como, disponibilizado para as emissoras comerciais. A página da emissora que conta a história institucional relata que “antes de a emissora ser instalada, o registro audiovisual das sessões e reuniões vinha sendo feito desde 1993 por uma central de vídeo que produziu os primeiros vídeos institucionais do Senado Federal, material que era distribuído para as emissoras de TV comerciais” (SENADO, 2013).<sup>217</sup>

Como ainda não havia funcionários na casa suficientes para a realização desse trabalho, uma parceria entre o Senado Federal e o CPCE (Centro de Produção Cultural e Educativa) da Universidade de Brasília garantiu, no início, o funcionamento da Central de Vídeo. O presidente do Senado à época, o Senador Humberto Lucena, que havia realizado, em 1988, o primeiro concurso para profissionais de jornalismo, voltou ao cargo e convocou, no ano de 1992, inicialmente, três jornalistas. No final do ano seguinte, foram chamados os demais aprovados até completar os dez primeiros colocados e, em 1994, mais seis jornalistas aprovados no primeiro concurso público foram convocados. Esses jornalistas foram, a princípio, fazer funcionar a Central de Vídeos, mas também foram, mais tarde, responsáveis por estruturar a comunicação da casa e criar a *TV Senado*. No entanto, esse processo não foi tão linear e suas causas, consequências e contradições são importantes de serem reveladas para serem compreendidas como processo.

A história da TV legislativa no Brasil, pode-se dizer, inicia-se com fim da ditadura militar e com que deveria ser o início do processo de redemocratização do país, mas que acabou sendo marcado por uma grande festa do patrimonialismo brasileiro. Nas palavras do jor-

---

<sup>217</sup> Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/noticias/tv/pagina.asp?cod\\_pagina=5](http://www.senado.gov.br/noticias/tv/pagina.asp?cod_pagina=5)>. Acesso em: 8 jan. 2013.



nalista do Senado, Chico Sant’Anna, autor do livro *Mídia das Fontes* (2009), sobre a comunicação legislativa:

O ano era 1988. O Brasil acabara de promulgar a nova Constituição Federal e o Senado Federal ainda sofria com os ecos desmoralizadores do chamado Trem Dalla que, em 1984, no apagar das luzes da presidência do senador Moacyr Dalla (então PDS – hoje DEM – capixaba), promoveu um trem da alegria empregando sem concurso 1.558 pessoas, a maioria formada por apaniguados políticos, parentes e, principalmente, jornalistas. Foi num cenário como esse que o Senado Federal, sob a administração do senador Humberto Lucena (PMDB-PB) e do diretor-geral jornalista Manoel Vilela Magalhães, decidiu promover o primeiro concurso público para selecionar dez jornalistas para aquela Casa. Era uma ação inédita e preconizava uma revolução no modo de se fazer comunicação institucional no Brasil. (SANT’ANNA, 2012).

O que, para alguns, parecia uma importante iniciativa com fins de institucionalizar e profissionalizar a comunicação do Senado Federal, na verdade, foi motivado pelos desmandos do que Sant’Anna chamou de Trem Dallahs – também conhecido como Trem da Alegria –, para outros, era a institucionalização do jornalismo “chapa branca”. Os jornais comerciais, a imprensa brasileira, de uma forma geral, acusavam o Senado de querer, segundo Sant’Anna, equipar ainda mais os senadores com profissionais para baratearem suas campanhas eleitorais. A oposição da imprensa brasileira fez com que o jornal *O Estado de São Paulo* veiculasse, no dia seguinte, a publicação da lista dos aprovados no concurso para o Senado, um obituário com o nome dos profissionais aprovados.

Jornalistas foram sumariamente demitidos de seus empregos pelo simples fato de se terem inscrito no concurso. Um cotidiano paulista chegou a publicar a lista final dos aprovados na coluna de obituário, com se desejasse dizer que aqueles haviam morrido para a profissão. Por dois anos, a pressão teve resultado e nenhum dos aprovados foi chamado a tomar posse. Metade do prazo de validade do concurso já havia se esvaído. (SANT’ANNA, 2012, [s. p.] )

Esse processo causou reviravoltas entre os concursados que, em sua maioria, eram jornalistas de conhecidos veículos da mídia comercial e, de certa forma, sentiram-se afrontados pelas acusações e por terem sido “assassinados” da profissão. Entre os anos que ficaram entre a aprovação e a convocação esse grupo de 34 profissionais reuniu-se e foi, aos poucos, elaborando um Plano de Comunicação para o Senado.

Sant’Anna (2012) cita que o projeto elaborado pelos jornalistas previa: a introdução de reportagens na *Voz do Brasil*, que era composta apenas das falas dos parlamentares; a subs-

tituição dos *press releases* por um serviço de agência de notícias impressa; além da previsão da criação de um sistema informatizado de boletins radiofônicos e da implementação de uma rádio e uma televisão de circuito fechado. Até então, era essa a única opção de tevê e rádio possível. Em entrevista Sant'Anna (2013) citou que o projeto previa o resgate da frequência de rádio que o Senado tinha e nunca havia sido usada.

Feito esse projeto, os aprovados foram de gabinete em gabinete mostrar que havia um plano de trabalho que justificava a contratação dos jornalistas. Segundo Sant'Anna, o Senado havia ficado refém da pressão da mídia e, por isso, não convocava os jornalistas aprovados. Os jornalistas foram então convocados ao logo dos anos de 1992, 1993 e 1994. Os primeiros jornalistas foram chamados para, junto com a Centro de Produção Cultural e Educativa da Universidade de Brasília (CPCE/UnB), criar a Central de Vídeos e fazer com que ela conseguisse cobrir e documentar o *impeachment* de Collor. Para isso, um novo grupo tomou posse um pouco antes e, em seguida, os demais. Algumas das propostas elaboradas pelo grupo de aprovados no concurso foram realizadas e outras não.

Com os primeiros concursados na casa, além da Central de Vídeo do Senado, o sistema de som foi transformado em uma rádio interna, a *Rádio Dim Dom*<sup>218</sup> e foi montada uma agência de notícias. Acerca desse início, Sant'Anna (informação oral), em entrevista a esta pesquisa observou que:

Quando nós chegamos não se usava nem fax no Senado. As coisas [matérias e documentos do dia] iam para as sucursais em Brasília de carro no final do dia e para os jornais de outros estados pelos correios. Chegava uma semana, dez dias depois. Virava bloco de rascunho. Não serviam mais para nada. Houve todo esse processo. A Voz do Brasil foi revitalizada, foi toda transformada. (SANT'ANNA, 2013, *acréscimos nossos*)<sup>219</sup>

Ainda segundo Sant'Anna (informação oral), a primeira tarefa da Central de Vídeo era produzir o Diário da Revisão Constitucional, previsto para cinco anos depois da constituinte, em um modelo parecido com o Diário da Constituinte que havia sido produzido pela Radiobrás. A partir dessa experiência, a central de vídeo ganhou corpo e começou a produzir um boletim diário de cinco a dez minutos para a televisão, mas que poderia ser transmitido por qualquer emissora. Era então transmitido diariamente pela TV Nacional, administrada pela Radiobrás, que funcionava com um canal do poder executivo para Brasília e por outras

---

<sup>218</sup> O nome da rádio está relacionado com o sistema de som, distribuído por todo o Senado, que chamava os senadores para votar, como a campanha, cuja honomatopeia era “dim-dom” antes de anunciar a chamada para votação, quando foi transformada em rádio, ficou conhecida como *Rádio Dim Dom* (CHIARELLI, 2013; SANT'ANNA, 2013).

<sup>219</sup> SANT'ANNA, Chico. Entrevista I. [abril. 2013ANO]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3 (60 min.)..

emissoras públicas. “A única emissora que se negava a retransmitir era a Cultura de São Paulo” (SANT’ANNA, 2013, informação oral).<sup>220</sup>

Ao final dessa experiência a comunicação do Senado colocou no ar um telejornal diário, de segunda a sexta-feira, que durava das 22 às 23 horas. Um ano após a entrada de toda a primeira equipe de funcionários concursados do Senado, foi aprovada a Lei do Cabo. Segundo Marilena Chiarelli (2013, informação oral)<sup>221</sup>, o Senado foi pego de surpresa pela aprovação da Lei do Cabo que previa criação de canais do poder público, dentre eles os canais do legislativo.

Todo esse processo foi importante principalmente para dar cara à primeira equipe de concursados que entrou para trabalhar na comunicação social do Senado Federal. É esta equipe que, anos depois, iniciaria o processo da primeira TV legislativa de caráter nacional, e segunda TV legislativa implantada no país: a *TV Senado*.

### **5.3 ANÁLISE DA ESTRUTURA E DOS PROCESSOS DE COMUNICAÇÃO DA TV SENADO**

O ano de 1995 marcou, portanto, a publicação da Lei do Cabo, mas também a corrida para a entrada no ar da *TV Senado*. Marilena Chiarelli (2013, informação oral),<sup>222</sup> que foi a primeira diretora da *TV Senado* e ocupou esse cargo por mais da metade do tempo de existência da emissora, conta que a lei pegou não só os funcionários, como o próprio Senado de surpresa. Chiarelli relatou que nem internamente, entre os jornalistas da casa, nem entre os senadores e a Secretaria de Comunicação Social do Senado tinha sido feita qualquer movimentação no sentido de aprovar a existência dos canais do legislativo na nova lei da cabodifusão e que eles não sabiam por onde começar. Com exceção de alguns jornalistas que estavam por outros motivos envolvidos no processo, o Senado não participou das articulações que deram origem às tevês estatais, universitárias e comunitárias na lei do cabo.

Assim, não havia preparação para que o Estado tivesse canais próprios na TV a cabo ou em nenhuma outra plataforma, que não naquelas inicialmente previstas pelo o grupo de profissionais no plano de trabalho para a posse, que se limitava a um circuito interno. O *lobby*

<sup>220</sup> SANT’ANNA, Chico.. Entrevista I. [abril. 2013]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3 (60 min.).

<sup>221</sup> CHIARELLI, Marilena. Entrevista I. [março. 2013. mês. ANO]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 201. 2 arquivo .mp3 (60 min.).

<sup>222</sup> *Ibidem*.

do FNDC para a existência de canais do poder público que tinha suas origens na Constituinte, segundo Chiarelli, foi o grande responsável pela existência desses canais.

Corroborando com Chiarelli, portanto, Sant’Anna (2013, informação oral)<sup>223</sup> quando diz que a criação do canal do legislativo não foi uma iniciativa do parlamento, e sim da sociedade. Ainda na opinião do jornalista, esse é um marco muito importante inclusive porque se difere da criação de novos canais legislativos estaduais e municipais atualmente. “Ele não era visto como instrumento de *marketing* do parlamento, como instrumento de comunicação do parlamento, mas sim como um instrumento da sociedade de transparência pública” (SANT’ANNA, 2013, informação oral)<sup>224</sup>.

### 5.3.1 O acaso que virou TV

No início de 1995, houve mudanças de gestão no Brasil, renovação de mandatos e mudanças também na direção do Poder Legislativo. De forma inusitada na mudança de Presidência no Senado daquele ano, uma obra do acaso faz com que Humberto Lucena, em sua despedida da presidência da casa, anunciasse, sem saber, a criação da *TV Senado*.

Chico Sant’Anna conta que Marilena Chiarelli havia feito o texto de despedida de Humberto Lucena da presidência do Senado e que pediu para ele e outro jornalista da casa, Beto Almeida, revisarem o texto antes de ele ser lido. A lei da cabodifusão tinha acabado de ser aprovada e, portanto, eles resolveram fazer uma sugestão. Na revisão do texto, na parte que falava da Central de Vídeos, Almeida e Sant’Anna colocaram uma observação para ser analisada por Chiarelli e Lucena. A sugestão era de que quando falasse da Central de Vídeo, como iniciativa daquela gestão, o que realmente era, acrescentasse que, com a nova Lei da Cabodifusão, o advento da Central de Vídeo iria se transformar no novo canal do legislativo.

Colocamos em vermelho para a Marilena ler. A observação passou batida, o Humberto Lucena também não leu antes, e durante o discurso falou da TV. Contam que ao final ele perguntou a Marilena o que era aquela televisão que estava no discurso. Na verdade, ele acabou anunciando a criação da TV, mas quem vai efetivamente materializá-la é o Sarney que assume e nomeia o Fernando César Mesquita como seu secretário de comunicação. (SANT’ANNA, 2013, informação oral)<sup>225</sup>.

<sup>223</sup> SANT’ANNA, Francisco. Entrevista I. [abril. 2013]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3 (60 min.).

<sup>224</sup> *Ibidem*.

<sup>225</sup> *Ibidem*.

O contexto, então, naquele 1995, era Fernando Henrique Cardoso como presidente da República e José Sarney presidente do Senado, ambos recém empossados. Na Secretaria de Comunicação Social estava Fernando César Mesquita, braço direito de Sarney e que entre idas e vindas, passou a maior parte do tempo de existência da *TV Senado* como Secretário de Comunicação da casa, e esteve no cargo, pela última vez, até o início de 2013. Segundo Sant’Anna (2013, informação oral)<sup>226</sup>, foi, inclusive, a partir da revogação de uma norma que previa que o cargo de Secretário de Comunicação do Senado fosse privativo de funcionários da casa, que Sarney trouxe Mesquita para o cargo.

Chiarelli (2013, informação oral)<sup>227</sup> relata que, depois do episódio do “lançamento da TV” ela e o Chico Sant’Anna conversaram sobre o que era a tal sugestão da nova TV a partir da aprovação da Lei do Cabo. Com a lei em mãos, Chiarelli foi até Mesquita, que era o novo secretário, para saber o que poderiam fazer para colocarem a TV no ar. Mesquita, por sua vez, remeteu a Sarney a decisão final, que deu, por fim, carta branca para que o processo da criação da *TV Senado* fosse iniciado. “Fernando César Mesquita era totalmente aberto a novas ideias. Já era o desejo dele estruturar uma comunicação social mais efetiva [no Senado], com um jornal de verdade, queria fazer rádio e essas coisas” (2013, informação oral).<sup>228</sup>

Na opinião de Beto Almeida (2013, informação oral),<sup>229</sup> também jornalista da casa admitido pelo primeiro concurso, Mesquita teve a responsabilidade de convencer Sarney a criar a TV. Em suas palavras:

O Fernando César Mesquita teve essa função porque ele insistiu muito com o Sarney e foi o Sarney quem tomou a decisão. Dessa forma, o trâmite foi muito rápido. O Fernando foi até os EUA para ver com funcionava a C-SPAN e no Senado iniciou-se o debate entre os funcionários. (2013, informação oral)<sup>230</sup>

A vontade política do Presidente do Senado e do secretário de comunicação não eram suficientes para colocar no ar a TV. O caminho para tirar do papel o canal legislativo estava apenas começando. Segundo Chiarelli, nem mesmo o Ministério das Comunicações, até o momento, sabia como regulamentaria a recém aprovada Lei do Cabo. Tinham questões estruturais a serem resolvidas, a exemplo de como dar-se-ia o acesso aos canais, como seria

<sup>226</sup> *Ibidem*.

<sup>227</sup> *Ibidem*.

<sup>228</sup> *Ibidem*.

<sup>229</sup> ALMEIDA, Beto. Entrevista I. [abril, 2013.mês. ANO]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 2013. 2 arquivo .mp3 (60 min.).

<sup>230</sup> *Ibidem*.

esse processo frente às operadoras, dentre outros. Pelo Minicom, portanto, o caminho seria longo, pois era necessário aguardar a regulamentação da Lei 8.977 de 1995, ainda sem previsão.

Sem poder contar com o Ministério das Comunicações, a segunda porta em que bateram foi a da Associação Brasileira de TVs por Assinatura (ABTA), visto que as operadoras se negavam a fazer acordos sem que a lei tivesse sido regulamentada. À época, segundo Chiarelli, havia só a TVA e a NET como operadoras de TV a cabo em funcionamento no Brasil. “A diretoria da NET foi muito relutante porque, sabe-se, colocar um canal público é deixar de lucrar com um canal comercial” (ALMEIDA, 2013, informação oral).

Nenhuma das duas operadoras se sentia obrigada a fazer qualquer veiculação sem regulamentação. Assim, sem previsão para regulamentação, partiu-se, então, para os acordos políticos. A partir do acordo sobre a interpretação da parte da lei que exige o poder público de qualquer custo para veiculação dos canais, articulações políticas garantiram a distribuição do canal legislativo. Ao mesmo tempo em que um grupo, externamente, corria atrás de garantir a entrada no ar da TV, outro, internamente, discutia os modelos e formatos da nova emissora.

O, então, secretário de comunicação do Senado, Fernando César Mesquita foi aos Estados Unidos conhecer o modelo daquele país que era pioneiro em televisão legislativa e os funcionários internamente realizavam seminários e discutiam modelos.

Fizemos muitos seminários, muitas discussões. Eu escrevi dois projetos para criar a fundação [que seria responsável por gerir a TV] porque, inicialmente, não sabíamos onde a TV Senado ficaria. Se seria uma secretaria, se seria ligada ao PRODASEM, ao Interlegis? Até que veio a decisão da Mesa e criou uma subsecretaria. Ou seja, no começo, ela estava dentro da Secretaria de Comunicação como uma Subsecretaria de TV Senado. Como depois se criou a subsecretaria de rádio, de jornal. Então o orçamento dela está inscrito dentro do orçamento do Senado. (ALMEIDA, 2013, informação oral)<sup>231</sup>

Em 5 de fevereiro de 1996, a TV Senado entrou no ar com 15 horas de programação transmitidas apenas para Brasília. Alguns meses depois, em maio daquele ano, o sinal já chegava pelas operadoras de TV a Cabo em todo o Brasil. “Antes de um ano, já estávamos com 24 horas de programação. Claro que fazendo *lupping*, mas estávamos 24 horas no ar” (CHIARELLI, 2013, informação oral).<sup>232</sup>

---

<sup>231</sup> ALMEIDA, Beto.. Entrevista I. [abril. 2013]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 2013. 2 arquivo .mp3 (60 min.).

<sup>232</sup> CHIARELLI, Marilena. Entrevista I. [março. 2013.]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 201. 3 arquivo .mp3 (60 min.).

### 5.3.2 As contradições na origem da *TV Senado*

A existência de uma TV para o Senado não era, entretanto, entre os senadores unanimidade. Havia divergências entre os que queriam, como era o caso do Senador Pedro Simon, que sempre se posicionou favorável a existência do canal e os que não queriam, como era o conhecido caso do Senado Antônio Carlos Magalhães, que dizia terminantemente que não queria televisão no Senado. As opiniões eram divergentes e divididas entre os senadores, mas também dentro das próprias estruturas burocráticas do Senado havia pessoas que não queriam a existência da TV. Em sua maioria, era contra a TV, por terem que trabalhar mais, mas também pela cultura de transparência que aquele veículo poderia trazer.

A cultura do Senado estava totalmente contra. Os funcionários da casa, os burocráticos, muitos que hoje mudaram as suas cabeças, eram contra, então era difícil fazer as mínimas coisas porque emperrava nos processos. Ninguém queria transparência porque iria trabalhar muito mais. As próprias diretorias das áreas específicas não queriam fazer [o que era demandado] porque era muito mais trabalho para todo mundo. (CHIARELLI, 2013, informação oral)<sup>233</sup>

Sant’Anna (2013), por sua vez, conta também sobre esse início que houve resistência. Na Comissão havia um parlamentar que dizia que já existia um canal de televisão e que não precisava de outro. Ele se referia a uma concessão de exploração privada. “E a gente dizia: Não, deputado, o canal não é para o senhor o canal é para sociedade. Quando a gente fala que o canal era para sociedade, eles torciam o bico” (SANT’ANNA, 2013, informação oral).<sup>234</sup>

Assim que entrou no ar, entretanto, ao menos por parte dos senadores, a TV começou a ganhar mais defensores. “Depois que estreou, os senadores ficaram felicíssimos porque começaram a ver que tinham audiência porque os eleitores passaram a ligar e a assistir” a TV (CHIARELLI, 2013, informação oral).<sup>235</sup>

Vale, aqui, pontuar que trabalhos acadêmicos como o de Dulce Queiroz (2007) tiveram como foco, ou incluíram, na sua análise, as consequências da existência dos canais legislativos em inúmeros aspectos da “vida” tanto da Câmara dos Deputados como do Senado Federal. Alguns trabalhos chegam também a fazer essas análises do ponto de vista das emissoras

<sup>233</sup> *Ibidem*.

<sup>234</sup> SANT’ANNA, Chico. Entrevista I. [abril. 2013.]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3 (60 min.).

<sup>235</sup> CHIARELLI, Marilena. Entrevista I. [março. 2013.]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 201. 2 arquivo .mp3 (60 min.).

legislativas estaduais e municipais. Aspectos como participação nas sessões plenárias, elaboração dos discursos, e até a aparência física e a roupa dos parlamentares passaram a ser uma preocupação maior depois da chegada das tevês legislativas. Chiarelli (2013, informação oral)<sup>236</sup> vai mais adiante e diz que as comissões praticamente não existiam antes da entrada no ar da TV Senado e que, seis anos atrás, quando ela se aposentou, era uma guerra entre as comissões para decidir qual começaria mais cedo, visto que a normatização interna se dá de acordo com o horário de início das comissões.

### 5.3.3 A programação da *TV Senado*

Quanto à programação da *TV Senado*, Chiarelli (2013, informação oral)<sup>237</sup> observa que: “A gente fazia a grade no guardanapo de papel durante o almoço. A chefia pressionava para ter 24 horas de programação no ar”. Ela também argumentava que a lei determinava que o canal deveria ser “voltado para a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões” e foi assim que o canal entrou no ar. Até hoje, o plenário é soberano a qualquer programação mas, ainda segundo a ex-diretora da TV, não havia 24 horas de plenário, nem de comissões, nem de atividades parlamentares e mesmo fazendo *lupping* na programação, sobrava um espaço muito grande e não se sabia, de início, o que poderia e o que deveria ser feito.

A lei era curta, simples e aberta a interpretações. Chiarelli lembra que tinha que ser criativa para colocar a programação no ar. Ninguém sabia o que poderia colocar no ar e a lei falava “especialmente” da transmissão do plenário. Esse “especialmente”, segundo a ex-diretora da TV, foi o que permitiu que outras coisas também fossem, aos poucos, incorporadas à programação. O primeiro desafio foi colocar no ar um programa de jornalismo diário com notícias do Senado Federal e questões consideradas afins. O *Jornal do Senado* foi um dos primeiros programas a entrar no ar e está em veiculação até hoje. Como foi adiantado por Sant’Anna (2013, informação oral),<sup>238</sup> esse jornal, de certa forma, já era produzido pela Central de Vídeo do Senado desde a experiência do Diário da Revisão Constituinte e foi apenas adaptado para o novo veículo.

---

<sup>236</sup> *Ibidem*.

<sup>237</sup> *Ibidem*.

<sup>238</sup> SANT’ANNA, Chico.. Entrevista I. [mês. ANO]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3 (60 min.)..



Um pouco mais de quinze anos depois, a grade de programação do Senado conta com 21 programas, além da exibição e reapresentação das sessões plenárias, sessões de comissões e audiências públicas. A grade é dividida entre grande da semana e grade do fim de semana. Elas são, de fato, muito diferentes quanto a predominância dos gêneros de programas.

Vale ressaltar, portanto, que a dinâmica do Congresso Nacional Brasileiro é de uma atividade parlamentar em Brasília, ou seja, de plenários e comissões com atividades centralizadas predominantemente entre as terças a quintas-feiras. Logo, a grade de programação tende também a refletir essa dinâmica.

Em sua página na *internet*, no espaço destinado à sua apresentação, a *TV Senado* define sua função e programação da seguinte forma:

Criada para fazer a divulgação institucional do Senado Federal e oferecer ao cidadão uma programação educativa e cultural de qualidade e diferenciada das emissoras comerciais, a TV Senado faz a cobertura de todas as sessões plenárias do Senado Federal e do Congresso Nacional, bem como das reuniões das comissões permanentes e temporárias. As sessões plenárias têm prioridade de exibição sobre qualquer outro programa. Quando não são exibidas ao vivo, os eventos legislativos são gravados para serem veiculados em outros horários na programação, no mesmo dia ou posteriormente. A cobertura institucional gera diversos tipos de programas para a TV Senado: transmissões ao vivo, íntegras de reuniões pré-gravadas, produção de especiais e programas jornalísticos. Os temas relevantes e de interesse do cidadão são tratados também em entrevistas, debates, e grandes reportagens. Atualmente, a programação da TV Senado conta com os telejornais Senado em Dia, Senado Agora, Jornal do Senado, Senado Informa, e com os programas Inclusão, Diplomacia, Parlamento Brasil, Repórter Senado e EcoSenado; com as entrevistas Agenda Econômica, Cidadania e Argumento; com os documentários Histórias Contadas, Tela Brasil, Senado Documento; com os culturais Leituras, Espaço Cultural, Conversa de Músico e Conversa de Músico - Concertos. A TV produz ainda interprogramas, como É Lei, Senado Aprova, Fique Atento, Cartão Postal, Pense Rápido e Portais do Senado.<sup>239</sup>

A Programação da TV Senado está dividida em quatro grandes categorias, (1) Programas Jornalístico, que são ao total onze; (2) Interprogramas e Programas Culturais, que somam dezesseis programas; (3) os Documentários, que são apresentados em seis diferentes programas; e (4) os Programas de Entrevistas, que são cinco. Ao todo, a *TV Senado* tem, em seu acervo, 38 programas de gêneros variados. Durante a coleta de dados, realizada no mês de

<sup>239</sup> Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/noticias/TV/pagina.asp?cod\\_pagina=5](http://www.senado.gov.br/noticias/TV/pagina.asp?cod_pagina=5)>. Acesso em: 12 jun. 2013.

setembro de 2012, vinte e um (21) desses programas estavam no ar e constavam na grade de programação.

Os 38 programas de acervo podem ser sumarizados em quatro categorias: Programas jornalísticos; Interprogramas e Programas Culturais; Documentários; Programas de Entrevistas. Veja-se a Tabela 6 que segue:

**Tabela 6 – Programas da TV Senado**

<b>Programas jornalísticos</b>	Alô Senado; Diplomacia; EcoSenado; Em Discussão; Inclusão; Parlamento Brasil; Repórter Senado; Senado em Dia; Senado Agora; Jornal do Senado; Senado Informa.
<b>Interprogramas e Programas Culturais</b>	Conversa de Músico; Espaço Cultural; Leituras; Caminho das Artes; Senado na História; Quem Tem Medo da Música Clássica?; É Lei; Fique Atento; Senado Aprova; Por Dentro do Senado; Correio da TV; Portais do Senado; Cartão Postal; Pense Rápido; Grandes Personagens; Estados Brasileiros.
<b>Documentários</b>	Senado Documento; Tela Brasil; Especiais.
<b>Programas de Entrevistas</b>	Agenda Econômica; Argumento; Cidadania; Encontros; Histórias Contadas

Fonte: Página da TV Senado na *internet* (Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/tv/>>).

#### **5.3.4 Análise da grade de programação da semana da TV Senado**

A etapa dedicada à investigação das programações das tevês legislativas foi realizada em setembro de 2012, obtivemos a grade correspondente ao período focalizado por meio da página da *internet* da TV Senado. Vejamos a grade exibida de segunda a sexta-feira que segue na Tabela 7:

**Tabela 7 – Programação de segunda a sexta-feira da TV Senado**

Hora	Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta	Hora
00:00	Conversa de Musico/ Concerto	Sessão Plenária (reapresentação)				00:00
01:00	Documentário					01:00
02:00	EcoSenado					02:00
02:30	Comissões (reapresentação)					02:30
04:30						04:30
05:00						05:00
05:30						05:30
06:00						Comissões (reapresentação)
06:30	06:30					
07:30	Cidadania				07:30	
08:00	Argumento				08:00	
08:15	Senado em Dia				08:15	
08:30	Cidadania				08:30	
08:45	Comissões	Comissões (Ao vivo)		Sessão Plenária (Ao vivo)		08:45
09:30						09:30
10:00						10:00
10:30						10:30
11:00						11:00
11:30						11:30
12:00						12:00
12:30	12:30					
13:00	Cidadania				13:00	
13:45	Argumento				13:45	
13:55	Senado Agora				13:55	
14:00	Sessão Plenária (Ao vivo)			Comissões (reapresentações)		14:00
15:00						15:00
15:30						15:30
16:00						16:00
16:30						16:30
17:00						17:00
17:30						17:30
18:00						18:00
18:30						18:30
19:00						19:00
19:30						19:30
20:00	Argumento				20:00	
20:15	EcoSenado	Alô Sendo	Grandes Per- sonagens	Alô Senado	EcoSenado	20:15
20:30	Cidadania				20:30	
21:00	Jornal do Senado				21:00	
21:30	Sessão Plenária				21:30	

22:30	(reapresentação)	22:30
23:00		23:00
23:30		23:30

Fonte: Página da TV Senado na *internet* (Disponível em: [http://www.senado.gov.br/noticias/tv/programacao2.asp?dat\\_programacao](http://www.senado.gov.br/noticias/tv/programacao2.asp?dat_programacao)).

A grade da semana da TV Senado é majoritariamente composta por transmissão e retransmissão de sessões do plenário e das comissões, isso, no que diz respeito ao que é veiculado no canal de TV a cabo, satélite, parabólicas, UHF e nas regiões em que já pegam o sinal da TV digital. Na *internet*, no entanto, existe, ao vivo, a cobertura completa de todas as comissões. Das 120 horas semanais possíveis, por meio do canal principal e transmitido pelas demais plataformas que não a *internet*, uma média de 96,5 horas são de transmissões ao vivo e retransmissões de sessões plenárias e comissões. Destas, em média 96,5 horas; 42 horas são de ao vivo, entre sessões plenárias e comissões e 54 horas de reapresentações. As comissões são responsáveis por algo em torno de 14 horas, das 40 horas de ao vivo, e as sessões plenárias, por uma média de 28 horas dessas 40 horas possíveis.

As reapresentações das sessões plenárias são na média de 30,5 horas e as reapresentações das comissões ficam em uma média entre 23 horas semanais. Esses números são aproximados e fazem referência a uma grade referente ao mês de setembro de 2012. No fim de semana não há, portanto, retransmissão das sessões, apenas das audiências públicas que por acaso venham a ocorrer durante aquelas semana.

Os programas jornalísticos são responsáveis por 7,5 horas da programação semanal, das quais 2,5 horas são do Jornal do Senado, exibido diariamente, das 21 h às 21 h 30. As demais 16,5 horas são de outros programas. Os culturais ocupam apenas 2,25 horas da programação semanal e os programas de debates e entrevistas são responsáveis por 14,25 horas de programação.

A TV Senado tem, portanto, 80,4% da sua programação semanal de sessões plenárias e sessões de comissões (transmissão ao vivo e retransmissão) e 35% da programação são de transmissões ao vivo destas sessões.

### 5.3.5 Grade do fim de semana

A etapa dedicada à investigação das programações das tevês legislativas foi realizada em setembro de 2012, obtivemos a grade correspondente ao período focalizado por meio da página da *internet* da *TV Senado*. Veja-se a grade exibida aos finais de semana:

**Tabela 8** – Programação de final de semana da TV Senado

Hora	Sábado	Domingo	Hora
00:00	Espaço Cultural		00:00
01:00	Leituras		01:00
01:30	Parlamento Brasil/ Em Discussão		01:30
02:00	Agenda Econômica		02:00
03:00	Diplomacia/Inclusão/Repórter Senado/Histórias Contadas (reexibição)		03:00
04:00	Senadoc	Entrevista Especial	04:00
05:30	Conversa de Músico/ Concertos		05:30
06:00	De Coração	Programa de Terceiros	06:00
06:30	EcoSenado		06:30
06:45	Grandes Personagens	Alô Senado	06:45
07:00	Cidadania		07:00
07:30	Parlamento Brasil/Em Discussão		07:30
08:00	Audiências Públicas Inéditas	Argumento	08:00
08:15		EcoSenado	08:15
08:30		De Coração	08:30
09:00		Inclusão/Repórter Senado/ Diplomacia/ Histórias Contadas	09:00
10:30		Conversa e Músico/Concerto	10:00
11:00		Leitura	11:00
11:30		Agenda Econômica	11:30
12:00	EcoSenado		12:00
12:15	Alô Senado		12:15
12:30	Inclusão/Repórter Senado/Diplomacia/ Histórias Contadas	Senadoc	12:30
13:00	Programas de Terceiros	Programas de Terceiros	13:00
13:30			13:30
14:00	Cidadania		14:00
14:30	Senadoc	Espaço Cultural	14:30
15:30	Agenda Econômica	Entrevista Especial	15:30
16:30	Grandes Personagens	Alô Senado	16:00
16:45	Argumento		16:45
17:00	Diplomacia/Inclusão/Repórter Senado/Histórias Contadas (reexibição)		17:00
18:00	Conversa de Músico/Concertos		18:00
19:00	Leituras		19:00

<b>19:30</b>	EcoSenado	Parlamento Brasil/Em Discussão	<b>18:30</b>
<b>19:45</b>	Alô Senado		<b>19:00</b>
<b>20:00</b>	Cidadania		<b>20:00</b>
<b>20:30</b>	Espaço Cultural	Senadoc	<b>20:30</b>
<b>21:00</b>			<b>21:00</b>
<b>21:30</b>	Senadoc		<b>21:30</b>
<b>22:00</b>			<b>22:00</b>
<b>22:30</b>	Inclusão/Repórter Senado/Diplomacia/Histórias Contadas	Agenda Econômica	<b>23:30</b>
<b>23:30</b>	Parlamento Brasil/Em Discussão	De Coração	<b>23:30</b>

Fonte: Página da TV Senado na *internet* (Disponível em: [http://www.senado.gov.br/noticias/tv/programacao2.asp?dat\\_programacao](http://www.senado.gov.br/noticias/tv/programacao2.asp?dat_programacao)). Acesso em: 12 dez. 2013)

Podendo ser considerada como o oposto da grade da semana, a grade do fim de semana concentra os interprogramas e programas culturais, bem como os programas de entrevista. Das 48 horas possíveis de transmissão nos sábados e domingos, nada é feito ao vivo. À categoria (1) Programas Jornalísticos são dedicadas 11h, mas sem exibição de jornal. À categoria (2) Interprogramas e programas culturais, são destinadas 13h. À categoria (3) Documentários, 9h de exibição e à categoria (4) Entrevistas, mais 11h. Deve-se somar também a essas horas, 4h de exibição de Audiências Públicas gravadas durante a semana e exibidas aos sábados.

Logo, o fim de semana tem mais Interprogramas e Programas Culturais sendo estes responsáveis por 27% da programação do fim de semana, seguido dos programas Jornalísticos e de Entrevistas, ambos responsáveis por 22% da programação cada e dos documentários, responsáveis por 18,75% da programação dos dois dias não úteis da semana. Vale ressaltar que uma diferença de 10,25% da programação são considerados outros e consiste em apresentação de gravações de Audiências Públicas, seminário e fóruns realizados pelo Senado, por exemplo.

### 5.3.6 Transmissões ao vivo: a principal função e as principais disputas

De forma não normatizada, depois de um certo tempo de exibições dos trabalhos do plenário e das câmaras, Chiarelli (2013, informação oral)<sup>240</sup> conta que a equipe do jornalismo da casa começou a ter problemas, causados principalmente pela pressão parlamentar, para escolher quais as comissões entrariam no ar ao vivo. A ex-diretora da *TV Senado* lembra que, no início, os critérios eram jornalísticos e acordados entre os profissionais da casa. Com o crescimento da audiência e do espaço que a TV estava ocupando, uma série de pressões foram aparecendo até o ponto de ficar insustentável. Foi, então, que a direção da TV solicitou à presidência da casa que se criassem critérios para a entrada no ar das comissões para que, dessa forma, os profissionais e a direção pudessem estar mais protegido da pressão que vinham sofrendo dos senadores.

Foi definido, então, mas não de imediato normatizado (como boa parte das coisas que se resolvem tanto na Câmara quanto no Senado), que entraria no ar sempre a primeira comissão que iniciasse os trabalhos no dia. Dessa forma, por um lado, a TV perdia um pouco da sua autonomia quanto aos critérios jornalísticos de “valor notícia” ou “interesse público”, para selecionar a entrar no ar das comissões, mas, por outro, construía uma barreira aos mandos de senadores.

Na opinião de Chiarelli, a solução que ficou acordada não foi ideal porque o critério jornalístico que eles usavam era muito melhor e funcionava, mas que, por outro lado, a pressão era insustentável. Quando o critério de horário foi introduzido, as emissoras de TV, que assistiam sempre às comissões mais importantes, sem precisar ir ao Congresso para acompanhá-las, e as empresas de comunicação de uma forma geral, passaram a acusar a *TV Senado* de praticar a censura. Um dos casos clássicos foi o da CPI de Pedro Collor, que não foi ao ar ao vivo. “Tínhamos que explicar que existia um critério, que o Plenário era soberano e que a ordem das comissões era a que começava primeiro. O critério jornalístico só durou até a TV dar ‘Ibope’ e os senadores descobrirem isso” ((CHIARELLI, 2013, informação oral).<sup>241</sup>

O Senado tem, portanto, três normas que, de maneiras mais ou menos detalhadas, dispõem sobre os critérios para uso dos veículos, bem como para transmissões ao vivo. O “ao

<sup>240</sup> CHIARELLI, Marilena. Entrevista I. [março. 2013]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 201. 2 arquivo .mp3 (60 min.).

<sup>241</sup> CHIARELLI, Marilena. Entrevista I. [março. 2013.]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 201. 1 arquivo .mp3 (60 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta tese.

vivo do plenário” é considerado, pelos funcionários entrevistados, como parte da função em si das televisões legislativas e é, portanto, um dos maiores espaços de disputa na programação. A transmissão do plenário é também a única referência direta que faz o artigo da Lei do Cabo, que cria as tevês legislativas.

Em termos normativos internos, o Senado dispõe do Ato da Comissão Diretora nº 15 que disciplina os objetivos, a utilização e o funcionamento dos veículos de comunicação do Senado Federal; da publicação no Diário do Senado Federal de 8 de junho de 2004, das normas que definem, pela primeira vez, claramente, os critérios de transmissões ao vivo pela *TV Senado*, mas, principalmente a ordem das comissões que devem ir ao ar; e o Ato da Comissão Diretora nº 21 de 2009, que, de maneira mais simples, normatiza em ato a norma publicada no Diário.

A cobertura das atividades legislativas e eventos ocorridos no Senado Federal e no Congresso Nacional obedece ao ATO DA COMISSÃO DIRETORA DO SENADO FEDERAL Nº 21, de 2009, que estabelece a ordem de prioridade para cobertura e transmissão ao vivo da TV Senado, combinado com o Artigo 107 do Regimento Interno, que determina o dia e hora das reuniões das comissões. O objetivo desta medida é estabelecer critérios para escolha da atividade parlamentar a ser exibida ao vivo, tornando-a menos subjetiva e passível de influências editoriais ou políticas.<sup>242</sup>

O texto do *Diário do Senado Federal*, não é necessariamente uma norma, mas tem valor igual e é a mais importante das normas do ponto de vista do detalhamento e hierarquização das comissões para entrada no ar. Esse documento diz que, com relação às transmissões ao vivo pela *TV Senado*, têm prioridade absoluta, sobre todas as outras atividades da Casa, as sessões do Plenário do Senado e, em seguida, as do Congresso Nacional, e que tais sessões somente serão retransmitida após a exibição das reuniões das comissões ainda inéditas, na íntegra ou de forma compactada. O texto diz, ainda, que, não havendo sessão plenária, a TV dará prioridade, nas transmissões ao vivo, às reuniões das Comissões Técnicas e que, havendo reuniões simultâneas dessas comissões, uma comissão será escolhida para a transmissão ao vivo, sendo as demais integralmente gravadas, para serem retransmitidas posteriormente ao longo da programação. Para fins da ordem de exibição, o texto do Diário define, portanto, os critérios a partir do calendário usualmente utilizado pela Subsecretaria de Comissões, priorizando sempre as reuniões ordinárias sobre as extraordinárias.

<sup>242</sup> Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/TV\\_Senado](http://pt.wikipedia.org/wiki/TV_Senado)>. Acesso em: 19 dez. 2012.



O último ato que normatiza a questão é o Ato da Comissão Diretora nº 21 de 2009. Este ato altera o Ato nº 15 para dispor sobre a cobertura das atividades legislativas e eventos ocorridos no Senado Federal e no Congresso Nacional. Mantêm-se, portanto, que os veículos da Secretaria de Comunicação Social divulgarão, com prioridade, as atividades legislativas e os eventos promovidos no Senado Federal e no Congresso Nacional e cita a ordem de prioridade para fins da cobertura e das transmissões ao vivo dando a seguinte ordem de prioridade:

I - sessões solenes a que se referem os incisos I, II e III do art. 1º do Regimento Comum; II - sessões deliberativas e não deliberativas do Senado Federal; III - sessões conjuntas com Ordem do Dia; IV - reuniões das comissões permanentes e temporárias do Senado Federal, do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal e das comissões mistas; V - sessões solenes do Congresso Nacional com objetivo diverso daqueles relacionados no inciso I; VI - sessões especiais do Senado Federal; VII - atividades da Presidência do Senado Federal, da Mesa e da Comissão Diretora. (SENADO FEDERAL, 2009)

Essa normatização não resolve, portanto, todos os problemas relacionados à ordem de entrada no ar dos programas, tampouco a das pressões frutos das disfunções causadas pela forte presença do poder político nesses espaços, mas cria barreiras que, de alguma maneira, protegem os profissionais. Ela também causa outros tantos problemas como o da credibilidade frente aos outros meios de comunicação, por exemplo. Na opinião de Sant'Anna (2013, informação oral),<sup>243</sup> o problema do Ato Nº 15 é que os critérios editoriais da TV passaram a ser os critérios da hierarquia funcional do Senado, dessa forma, os conselhos e a comissão não permanentes são as últimas prioridades e, para os critérios jornalísticos, essa não é necessariamente, a melhor opção pois:

O Conselho de Ética é um conselho e a CPI é uma comissão não permanente e os parlamentares passaram a saber lidar com isso. Quando houve aquele episódio que havia um Conselho de Ética contra o ACM sempre havia um grupo que mantinha a Sessão do Plenário funcionando só para não exibir o Conselho de Ética. (SANT'ANNA, 2013, informação oral)<sup>244</sup>

Essas são algumas das contradições que as normatizações, importantes do ponto de vista da autonomia dos trabalhadores com relação ao poder dos senadores, trazem para a esfera prática e real do trabalho nas TVs legislativas. Nesses casos, infere-se que a ausência de um

<sup>243</sup> SANT'ANNA, Chico. . Entrevista I. [mês. ANO]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3 (60 min.).

<sup>244</sup> *Ibidem.*

Conselho que possa cumprir o papel de fazer uma mediação entre as normatizações e os conflitos prejudica algumas das questões fundamentais do caráter público dessas tevês.

No entanto, a *TV Senado*, a Secretaria de Comunicação do Senado e o Senado Federal, de uma forma geral, têm mais normatizações acerca do trabalho dos veículos de comunicação da casa do que a *TV Câmara*, por exemplo. Isso, como foi visto, não pode ser considerado, de saída, um indicador sobre a autonomia dos veículos, por exemplo, porque sua eficácia está diretamente ligada à sua coexistência com outros indicadores e fatores.

Em suma, a secretaria de Comunicação do Senado tem, diretamente ligada ao seu trabalho, um total de oito normas descritas apresentadas à Tabela 9 que segue:

**Tabela 9** – Normatizações diretas do Senado sobre a Comunicação Social e seus veículos

Ano	Órgão	Ato/Resolução	Descrição
1995	Senado Federal	Resolução Nº24	Cria a TV Senado
2000	Comissão Diretora	Ato Nº 17	Autoriza o estabelecimento de Redes Retransmissoras da TV Senado em sinal aberto
2002	Comissão Diretora	Ato Nº 15	Disciplina os objetivos, a utilização e o funcionamento dos veículos de comunicação do Senado Federal.
2004	Diário do Senado Federal	/	Crítérios de transmissão ao vivo
2009	Comissão Diretora	Ato Nº 21	Altera o Ato da Comissão Diretora nº 15, de 2002, para dispor sobre a cobertura das atividades legislativas e eventos ocorridos no Senado Federal e no Congresso Nacional.
2011	Comissão Diretora	Ato Nº 12	Autoriza o estabelecimento da Rede Senado de TV Digital
2012	Comissão Diretora	Ato Nº 18	Dispõe sobre o Manual de Comunicação da Secretaria Especial de Comunicação Social (Secs).
2013	Presidente	Ato Nº 4	Institui a atividade de Ombudsman

Fonte: Senado Federal.

No entanto, outras normas também influenciam de forma indireta do trabalho da SECS ou da TV. São elas:

**Tabela 10** – Normatizações indiretas do Senado sobre a Comunicação Social e seus veículos

Ano	Órgão	Ato/Resolução	Descrição
1970	Senado Federal	Resolução N°93	Resolve sobre a Agenda das Comissões Com alterações introduzidas por Emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2007.
2005	Comissão Diretora	Ato N° 5	Cria a ouvidoria do Senado Federal.
2005	Mesa da Diretoria Geral	Ato N° 1828	Estabelece as competências da Subsecretaria de Pesquisa e Opinião Pública e Serviços a ela subordinados
2009	Comissão Diretora	Ato N° 12	Institui o Portal da Transparência

Fonte: Senado Federal .

### 5.3.7 Manual de Redação com força de regimento interno

O atual Manual de Redação da SECS foi oficializado pelo Ato da Comissão Diretora 18/2012 e, segundo a página do Senado, onde está disponibilizado o documento, o manual foi resultado de um dos projetos do Planejamento Estratégico (2010-2018) e elaborado por um grupo de trabalho setorial e intersetorial, instituídos pela Portaria da Direção Geral 42/211. Por ser um Ato, o manual tem força de um regimento interno e precisa ser seguido. Conforme atestado por Sant’Anna (2013, informação oral),<sup>245</sup> o novo manual ainda é falho e não inclui ferramentas de controle social – ferramentas essas que são, desde muito tempo, um pleito da geração que, segundo ele, esteve os últimos quinze ou dezessete anos na televisão.

<sup>245</sup> *Ibidem*.

Um outro manual havia sido feito em 1999, dois anos e meio depois de a TV ter sido inaugurada e era específico para a TV. Ele era também muito mais limitado a questões técnicas que o atual, que serve a todos os veículos da SECS e fala de forma mais detalhada e de questões mais conceituais.

Vale entender, portanto, o que novo Manual que traz de compreensão da comunicação social do Senado. Esse formato também é resultado de uma demanda que foi surgindo e precisou ser respondida ao longo desses dezessete anos sobre a função que deve cumprir os veículos legislativos e o papel que eles desempenham. O manual está, portanto, dividido em cinco seções: Fundamentos e Diretrizes, Redação e Estilo, Referências, Glossário e Respostas do Editor.

A esta pesquisa, interessa, principalmente o primeiro ponto, no qual estão definidos os fundamentos e as diretrizes da comunicação do Senado Federal e, onde, de certa forma, está presente a visão que pode não ser única, mas que é a consensual aos dirigentes daquela TV sobre a comunicação legislativa. Acerca dos fundamentos diz:

Este manual aborda a comunicação legislativa tal como é desempenhada pelas áreas da Secretaria de Comunicação Social do Senado (Secs). Por representar um ramo da comunicação em constante evolução e aprimoramento, a divulgação das atividades das Casas parlamentares, em quaisquer esferas, seja municipal, estadual ou federal, não ocorre de forma homogênea, embora haja convergência de rotinas e ferramentas adotadas. Por isso, a Secs considera a comunicação legislativa um conceito em construção, que deve merecer reflexão constante calcada na avaliação recorrente de seus objetivos, na prática diária e nos resultados obtidos.<sup>246</sup>

Nos fundamentos, alguns princípios ou, como eles preferiram chamar, algumas definições estratégicas foram organizadas para, ainda segundo as definições do manual, “a concretização de objetivos e a implantação de projetos prioritários para a Secs, que estão consolidadas no Plano Estratégico elaborado para os anos de 2010 a 2018. São elas o Negócio, a Missão, os Princípios e Valores e a Visão de Futuro”.<sup>247</sup>

---

<sup>246</sup> Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/manualdecomunicacao/fundamentos-ediretrizes/fundamentos>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

<sup>247</sup> Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/manualdecomunicacao/fundamentos-ediretrizes/fundamentos>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

**Tabela 11** – Definições Estratégicas.

Princípios	Descrições
Negócio	Comunicação para a cidadania.
Missão	Contribuir para o exercício pleno da cidadania por meio de uma comunicação inovadora, interativa, democrática e transparente do Senado e do Congresso Nacional com a sociedade.
Princípios e Valores:	<p><i>Ética</i>: conduta que adota os padrões de honestidade, moralidade, universalidade, probidade e clareza como compromissos no desenvolvimento das tarefas profissionais.</p> <p><i>Informação cidadã e responsabilidade social</i>: compromisso com o direito do cidadão à informação clara, correta e isenta, de modo a contribuir para uma sociedade mais justa, harmônica e ambientalmente equilibrada.</p> <p><i>Inovação e excelência técnico-profissional</i>: busca permanente de novas tecnologias, mídias, linguagens e conteúdos, assim como o constante aprimoramento profissional e técnico do corpo de servidores e colaboradores para garantir uma comunicação pública de qualidade.</p> <p><i>Interatividade</i>: compromisso com o aprimoramento e a ampliação dos canais de comunicação entre a instituição e a sociedade, para um crescente diálogo do cidadão com o Legislativo.</p> <p><i>Transparência e isenção político-partidária</i>: atuação apartidária, equânime e isenta no desenvolvimento das tarefas profissionais, de modo a garantir a disponibilidade da informação legislativa.</p> <p><i>Valorização do Legislativo</i>: compromisso com o esclarecimento da sociedade sobre o papel do Senado e do Poder Legislativo como essenciais para a democracia e a melhoria de vida dos cidadãos.</p>
Visão de Futuro	Ser referência em comunicação pública, levando as atividades do Senado Federal a um número cada vez maior de pessoas, de modo a ampliar a participação da sociedade no processo político e fazer com que os cidadãos valorizem o Parlamento como essencial para a democracia e a melhoria de vida dos brasileiros.

Fonte: Página eletrônica do Senado Federal, com adaptações.

A partir dessas definições, compreende-se que, enquanto função prioritária, a Secs entende que a comunicação do Senado Federal deve destinar-se à divulgação das atividades das casas parlamentares, eles também se identificam como comunicação pública, pois, em sua visão de futuro, querem tornar-se referência neste campo e preocupam-se com a valorização da imagem do Senado de forma particular e do parlamento de forma geral. Apreende-se também que eles têm como objetivo fazer uma comunicação para a cidadania que amplie a participação da sociedade nos processos políticos, ou seja, que sirva para a *accountability* e para

que, a partir da transparência, o resultado desse trabalho possa contribuir para aprimorar a democracia e melhorar a vida das pessoas.

As diretrizes, por sua vez, dizem respeito a doze eixos, ou temas transversais, e servem a todos os veículos da SECS.

**Tabela 12** – Quadro de diretrizes

	Diretrizes Transversais		Diretrizes Transversais
1.	Ações institucionais	7.	Integração
2.	Cobertura jornalística	8.	Mídias sociais
3.	Conduta profissional	9.	Padrão de qualidade
4.	Divulgação de produtos e serviços da Secs	10.	Qualidade da informação
5.	Gestão da informação	11.	Relacionamento com os públicos
6.	Identidade visual	12.	Responsabilidade social

Fonte: Manual de Comunicação da SECS.

Cada um desses pontos apresenta diretrizes específicas e que passam a valer como norma. Toda essa parte do manual também está disponível na página do Senado Federal e disponível para qualquer cidadão.

Vale ressaltar que, apesar de o Senado contar com um Ombudsman desde 2013, ou seja, também em cumprimento com previsões do Planejamento Estratégico (2010-2018), ele não conta com conselho de nenhum gênero, tampouco compreende mecanismos de participação direta da sociedade em quaisquer dos seus órgãos de gestão ou monitoramento.

#### 5.4 ANÁLISE DA ESTRUTURA E DOS PROCESSOS DE COMUNICAÇÃO DA TV CÂMARA

Assim como a *TV Senado*, a *TV Câmara* também é resultado da Lei 8.977 de 1995 (Lei do Cabo). A *TV da Câmara dos Deputados*, ou apenas *TV Câmara*, como é conhecida, foi a terceira televisão legislativa a entrar no ar no Brasil. Sua estreia foi no dia 20 de janeiro de 1998. As outras duas tevês legislativas criadas pelo mesmo dispositivo legal que a antecederam foram, como vimos, a *TV Assembleia Legislativa de Minas Gerais*, criada em novembro de 1995, e a *TV Senado*, que entrou no ar em fevereiro de 1996.

A criação desta TV foi, portanto, mais simples, pois já contava com o caminho percorrido pela *TV Senado*. Até mesmo os primeiros profissionais a formarem o núcleo de jornalistas da *TV Câmara* foram convocados, a partir do primeiro concurso do Senado, para jornalistas, ou vieram de funcionários da casa, analistas que eram jornalistas de formação, mas que estavam lotados em outros setores, como o caso da Sueli Navarro, que, por muitos anos, dirigiu a TV e foi também Secretária de Comunicação da Câmara dos Deputados.

O percurso que a *TV Senado* precisou fazer para interpretar a lei do cabo e fazer com que acordos garantissem os canais básicos de utilização gratuita previsto na lei foi uma etapa que a *TV Câmara* não precisou passar. Toda a estruturação considerada mais burocrática, já estava praticamente feita. O modelo, portanto, da *TV Senado* foi, de uma forma geral, seguido pela *TV Câmara*.

Sueli Navarro (2013, informação oral)<sup>248</sup> contou que trabalhava como analista na Câmara quando foi convidada para formar o núcleo que iniciaria a TV. Navarro, fez concurso público antes de existir oficialmente o cargo de jornalista na Câmara. Ela já havia passado por praticamente por todos os veículos de comunicação nacionais e pelas maiores emissoras de televisão. Quando a Câmara dos Deputados decidiu criar a *TV Câmara*, chamaram-na para a equipe por saberem que ela já tinha experiência com televisão. Na ocasião, o secretário de comunicação era Sérgio Chacon, também do quadro de funcionários. Naquele momento, profissionais terceirizados também foram contratados até que os profissionais que haviam prestado o último concurso do Senado, realizado em 1989, pudessem ser convocados para trabalhar na Câmara, a partir de um aproveitamento interno já previsto pelo concurso.

---

<sup>248</sup> NAVARRO, Sueli. Entrevista I. [jan. 2013.]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3 (60 min.)..

Navarro contou que de início já se produzia em conjunto com a Central de Vídeo do Senado um programa de cinco minutos que passava na TV Nacional. “A gente não tinha estrutura nenhuma. Eu pegava o meu carro com as gravações do dia e editava lá na 702 norte [antiga sede da Radiobrás] e passava todas as noites na TV Nacional”. Esse foi o precursor da TV (2013, informação oral, acréscimos nossos).<sup>249</sup>

#### 5.4.1 A história contada por quem fez e por quem faz

Apesar da ausência de uma lei ou de uma norma interna que defina as funções da TV, na página da emissora na *internet*, algumas definições aparecem em canais específicos de apresentação. A função principal do veículo, segundo definição própria, seria a de transmitir as discussões e votações do Plenário e das Comissões, dando mais transparência à atividade parlamentar que consiste na elaboração de leis que regem a sociedade. Tal definição está em sintonia com o artigo da Lei do Cabo que cria o estatuto do canal legislativo. Ainda segundo as informações da página da TV, a *TV Câmara* exhibe ao vivo todas as sessões do Plenário e também acompanha os trabalhos das comissões permanentes, CPIs, seminários e demais manifestações de interesse público. Igualmente, a página trata do desafio assumido de traduzir à sociedade o processo legislativo e tornar a notícia e a informação claras e acessíveis<sup>250</sup>.

Para além das transmissões diárias ao vivo das ações parlamentares, a *TV Câmara* conta atualmente com 24 programas na sua grade semanal, funciona 24 horas por dia, sete dias na semana. Existe também uma gama de programas temporários e outro número expressivo de programas de acervo, principalmente documentários. Cabe salientar que esses documentários renderam à casa importantes prêmios jornalísticos.

Os documentários também cumprem um pouco esse papel de contar histórias. São bem diversificados e contam fatos desde os processos legislativos e de determinadas leis até a história do país, de determinados povos – como negros e índios, cujas histórias são tradicionalmente mitigadas pela historiografia tradicional –, de homens e mulheres que marcaram acontecimentos nacionais importantes e assim por diante. Assim, o conteúdo veiculado pela TV delinea-se com um forte cunho educativo, ou de educação para a cidadania, como parece

---

<sup>249</sup> NAVARRO, Sueli. Entrevista I. [jan. 2013.]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3 (60 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta tese.

<sup>250</sup> Página eletrônica da TV Câmara. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/tvcamara/default.asp?lnk=INSTITUCIONAL&selecao=INSTITUCIONAL>> Acesso em: 12 jun. 2013.



se encaixar melhor o conceito desse veículo. A TV realiza também concursos de documentários, os chamados *pitchings*, que, no ano de 2013, estava registrando a sua segunda edição.

#### 5.4.2 O Caminho percorrido pela/na TV Câmara

A realidade da TV Câmara não foi sempre essa de efervescente produção própria. Tanto o depoimento dos gestores entrevistados quanto o documentário comemorativo de dez anos da casa contam um pouco da história da criação da TV e falam sobre as dificuldades que foram enfrentadas, como a falta de estrutura e de pessoal, por exemplo. Os depoimentos dos funcionários que, desde o início da criação da TV, ou mesmo antes, já trabalhavam na comunicação da Câmara também ilustram as dificuldades que fizeram parte da origem do veículo.

O primeiro concurso para jornalista da Câmara dos Deputados foi, na verdade, um aproveitamento do concurso do Senado realizado no ano de 1989. Como dos 34 aprovados inicialmente para o Senado, apenas dezesseis haviam sido empossados, a Câmara convocou alguns esses profissionais antes da expiração do concurso. Logo, assim como os colegas do Senado, esse grupo contou com a execração pública dos candidatos ao cargo com direito a obituário publicado em *O Estado de São Paulo* com o nome dos profissionais aprovados.

Como observado anteriormente, esse obituário mostrava, de certa forma, a maneira como a imprensa comercial passava a ver e a tratar a comunicação dos poderes públicos que passava a se especializar. Para os veículos tradicionais da mídia, de onde a maioria dos vinha, o concurso para jornalista do poder legislativo representava o fim da carreira de jornalista para os profissionais, visto que eles iriam trabalhar para uma comunicação “chapa branca” ou como assessores de imprensa das casas e não como jornalistas. Isso, de certa forma, mexeu com os brios da equipe que entrava nesta ainda nova carreira. No fundo, foram essas pessoas que definiram, na prática, o caráter das tevês legislativas no Brasil e a profissão de jornalistas, e não apenas assessores de imprensa, do poder legislativo.

Ainda no documentário, a TV localiza as suas origens no processo de discussão da comunicação gerado pela Constituição de 1998. Assim, “Surge a necessidade de uma melhor comunicação entre o cidadão, a sociedade e os poderes constituídos” (informação oral)<sup>251</sup>.

Durante o discurso de inauguração da TV Câmara o vídeo registra uma fala defendendo que “A TV Câmara não pretendia ser uma televisão oficial, mas uma TV pública dedi-

---

<sup>251</sup> SOBRENOME, NOME(s) dos produtores e diretores. Título: subtítulo (se houver). [Filme-vídeo]. Produção de Nome do Produtor, direção de Nome do diretor.. Local, Instituição, ano. Descrição física do material, duração do filme. Descrição do tipo. som.

cada à informação de interesse de toda a comunidade e aberta a todas as correntes do pensamento político”.

Ficou impresso também no documentário que a TV Câmara tem a função de complementaridade prevista pelo Art. 223 da Constituição Feral. As falas, para além de reivindicar diretamente esta referência, estão sempre remetendo a uma televisão que abre espaço para questões nem sempre abordadas por televisões comerciais. Outra função que eles parecem querer se identificar e a de *accountability* pois, a todo momento, os entrevistados argumentam que, a partir da programação da TV e das coberturas de ações parlamentares, os deputados passaram a ser vistos e cobrados.

O plenário e comissões compõem a programação inicial. (...) O telespectador garantia maior acesso à informação sobre votações, elaboração de leis e outras atividades dos representantes que elegeu Uma televisão que abre espaço para informações nem sempre abordadas pelas emissoras convencionais. (informação oral)<sup>252</sup>

A partir da reconstrução do processo de criação da TV, percebe-se que, depois do cumprimento da missão institucional e legalmente estabelecida de transmissão dos atos do poder público em questão, o jornalismo foi, de início, a área prioritária da TV. O jornalismo da emissora, ou melhor, a importância dada ao jornalismo pela emissora é identificada no documentário como sendo o ponto por meio do qual a *TV Câmara* ganhou destaque e se consolidou. O texto que é narrado em *off* diz que: “Em 2003 a TV Câmara já era a considerada uma TV consolidada, um canal público de informação cidadã e veículo para os debates que realmente interessam ao país” (informação oral).<sup>253</sup>

### 5.4.3 A programação da TV Câmara

Sueli Navarro contou que, no início, a emissora estava muito focada no ao vivo do plenário, como determinava a lei. Eram apenas três jornalistas envolvidos no projeto. O, então, secretário de comunicação contratou, por hora, uma pessoa responsável por organizar a grade de programação que, segundo Navarro, não tinha tanta experiência. O núcleo de jornalismo, que, inicialmente, funcionava com os três profissionais, aos poucos, foi ocupando a grade com a sua programação, que era também basicamente um jornal diário que entrava gra-

---

<sup>252</sup> *Ibidem.*

<sup>253</sup> *Ibidem.*

vado. “Naquele momento o meu sonho era conseguir fazer um jornal ao vivo”, conta Navarro (2013, informação oral).<sup>254</sup>

A programação era, então, basicamente composta pelas transmissões de plenário e comissões, um jornal gravado e programas comprados, inclusive, segundo os depoimentos, estrangeiros, sendo principalmente documentários. Não existia produção, na casa, para além do jornalismo, representado por uma edição do jornal que era gravada todos os dias.

Frederico Schmidt, um dos primeiros profissionais concursados que ingressou na Câmara, lembra que o jornal que entrava no ar após o plenário apenas relatava o que acontecia no plenário e nas comissões. Schmidt resgatou a memória dos avanços da programação ao longo dos quinze anos de existência. Ele também relata que a programação nasceu sustentada pelas transmissões de plenário, que é a natureza da TV, e com as comissões, algumas gravadas, outras ao vivo, mas que, aos poucos e não tão distante do início dos trabalhos, a necessidade de ir além já era algo presente na equipe que criou a TV.

Logo no início a gente começou a ampliar o conceito da própria lei porque nessa casa, logo que você entra, vê que o plenário é o fim do processo legislativo. Começamos então a ter a preocupação em mostrar os trabalhos das comissões. Aos poucos foram sendo criados elementos para ampliar a compreensão do processo parlamentar. Começamos a fazer entrevistas. Convidávamos um deputado para falar sobre um tema. Não existia um gerenciamento muito claro, à época, o grupo era muito pequeno. (...) Começou nesse momento o Brasil em Debate, que existe desde o início desse processo de ampliação e nunca mudou de nome nem saiu do ar. (SCHMIDT, 2013, informação oral)<sup>255</sup>.

Na opinião do Schmidt e de Navarro (informações orais), a programação foi sendo construída a partir da própria rotina da tevê e os profissionais recém-ingressos naquela casa tiveram papel importante no que hoje pode ser reconhecido como a cara da *TV Câmara*, que é a sua programação.

Como não poderia deixar de ser, a *TV Câmara* tem um rotina muito diferente das demais televisões, seja pela sua natureza legal seja pelas características do próprio poder legislativo. Ela se destina prioritariamente às atividades parlamentares e isso faz com que tanto a sua grade de programação tenha uma boa proporção de programação ao vivo, direto do Plenário da Câmara dos Deputados, como também não tenha uma grade completamente fechada

<sup>254</sup> NAVARRO, Sueli. Entrevista I. [jan. 2013.]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3 (60 min.).

<sup>255</sup> SCHMIDT, Frederico. Entrevista I. [jan. 2013.]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3 (60 min.).

em função de as sessões plenárias não seguirem tão rigidamente um horário de programação de uma televisão generalista comum. Tanto na forma como no conteúdo as tevês legislativas terão suas diferenças e peculiaridades se comparadas às demais tevês, inclusive as do campo público.

Como já foi mencionado, a TV Câmara tem programação 24 horas por dia e sete dias por semana. Na grade analisada, referentes à primeira semana de setembro de 2012 constam 24 programas. Vejamos as grades das programações da semana e do final de semana:

**Tabela 13** – Programação de segunda a sexta-feira da *TV Câmara*

Hora	Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta	Hora
00:00	Comissões, Audiências, Seminários...					00:00
03:00	Brasil em Debate					03:00
03:30	Interprograma	Câmara Hoje				03:30
04:00	Câmara Ligada	DocumentAL	Talentos	Expressão Nacional	Câmara Ligada	04:00
04:30		Documentário				04:30
05:00	Sempre um papo	Participação Popular	Eis a Questão	Ver TV	Câmara Informa	05:00
05:30			Documentário		05:30	
06:00	Panorama (45min) Interprograma (15min)	Brasil Caipira	Sebrae	Sebrae	Sempre um Papo	06:00
06:30			Sebrae		Eis a Questão	Programas Temporada
07:00	Brasil em Debate					07:00
07:30	Câmara Informa					07:30
07:45	Palavra Aberta					08:00
08:30	Participação Popular	Ponto de Vita	Ver TV	Interprogramas	Parlamento Brasil	08:30
09:00		Eis a questão		Câmara Informa	Sessão Plenária (AO VIVO)	09:00
09:30	Fatos e Opiniões (15 min)	CNJ em Ação	Câmara Informa Especial	Parlamento Brasil	Eis a questão	09:30
10:00	Sessão Solene ou Representação de Comissões	Câmara Hoje (AO VIVO)			Ver TV	10:00
10:30		Câmara Informa Especial	Câmara Hoje (AO VIVO)	10:30		
11:00		Parlamento Brasil		Expressão Nacional	11:00	
11:30		Brasil em Deba-		11:30		

		te			
12:00	Cesta Documentários Políticos:			Cesta Documentários	12:00
12:30	Palavra Aberta				12:30
13:00	Ponto de Vista	Câmara Hoje (AO VIVO)		Programa Temporada	13:00
13:45	Câmara Informa	Palavra Aberta		Câmara Informa	13:30
14:00	Sessão Plenária (ao vivo)			Expressão Nacional	14:00
14:30					14:30
15:00					15:00
15:30					15:30
16:00				16:00	
16:30				16:30	
17:00				Participação Popular	17:00
17:30				17:30	
18:00				Câmara Ligada	18:00
18:30				18:30	
19:00	Câmara Informa	Ponto de Vista	Câmara Informa	DocumenTAL	19:00
19:30	Câmara Hoje (AO VIVO)				19:30
20:00	Palavra Aberta				20:00
20:30	Brasil em Debate				20:30
21:00	Câmara Hoje			Panorama	21:00
21:30	Eis a Questão	Expressão Nacional	Ver TV		Programas Temporadas
22:00	Fatos e Opiniões			Eis a Questão	Fatos e Opiniões
22:30	Brasil em Debate				22:30
23:00	Câmara Hoje			Programa Temporada	23:00
23:30	Comissões, Audiências, Seminários...			Câmara Informa	23:30

Fonte: Página da TV Câmara na *internet* (Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/tvcamara/?lnk=PROGRAMACAO-DIARIA-TV-CAMARA&selecao=PROGRAMACAO>). Acesso em: 12 dez. 2013)

**Tabela 14** – Programação de fim de semana da *TV Câmara*

<b>Hora</b>	<b>Sábado</b>	<b>Domingo</b>	<b>Hora</b>
00:00	Participação Popular	Brasil Caipira	00:00
00:30			00:30
01:00	Câmara Ligada	Sebrae	01:00
01:30		Interprograma	01:30
02:00	Panorama	Documentário	02:00
02:30	Interprograma		02:30
03:00	Programa Temporada	DocumenTAL	03:00
03:30	Expressão Nacional	Câmara Informa Especial	03:30
04:00		Sempre um Papo	04:00
04:30	Ver TV		Ponto de Vista
05:00		05:00	
05:30	Câmara Informa	Expressão Nacional	05:30
06:00	Parlamento Brasil		06:00
06:30	Cesta documentários políticos	Sebrae	06:30
07:00	Sebrae	Fatos e Opiniões	07:00
07:30	Fatos e Opiniões	Panorama	07:30
08:00	Brasil Caipira		08:30
08:30		Parlamento Brasil	08:30
09:00	Talentos	Expressão Nacional	09:00
09:30			09:30
10:00	Participação Popular	Brasil Caipira	10:00
10:30			10:30
11:00	Panorama	Talentos	11:00
11:30	Interprogramas		11:30
12:00	Reapresentação das Comissões	Participação Popular	12:00
12:30		12:30	
13:00		Fatos e Opiniões	13:00
13:30		Documentário	13:30
14:00		14:00	
14:30		Câmara Informa	14:30
15:00	Interprogramas	Câmara ligada	15:00
15:30	Sempre um Papo		15:30
16:00		Palavra aberta/interprograma	Sempre um Papo
16:30	16:30		
17:00	Palavra aberta	Parlamento Brasil	17:00
17:30	Eis a Questão	Participação Popular	17:30

18:00	Câmara Ligada		18:00
18:30			18:30
19:00	Sempre um Papo	Talentos	19:00
19:30		Câmara Informa	19:30
20:00	DocumenTAL	Documentário	20:00
20:30			20:30
21:00	Documentário	Expressão Nacional	21:00
21:30			21:30
22:00	Interprogramas	Câmara Ligada	22:00
22:30			22:30
23:00	Talentos	Fatos e Opiniões	23:00
23:30		Seminários/Audiências...	23:30

Fonte: Página da TV Câmara na *internet* (Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/tvcamara/?lnk=PROGRAMACAO-DIARIA-TV-CAMARA&selecao=PROGRAMACAO>>. Acesso em: 12 dez. 2013).

Vale observar que a grade da TV se comporta de forma muito parecida com o Congresso Nacional, com atividades parlamentares mais sedimentadas entre as terças, quartas e quintas-feiras. Segundas e sextas são dias atípicos, com pouca ou nenhuma atividade parlamentar em plenário, e, logo, com uma programação completamente diferente da dos demais dias da semana. A programação da sexta-feira é a que mais se diferencia da dos dias da semana, aproximando-se mais da programação que é exibida no fim de semana. Na programação do fim de semana nenhum programa ao vivo, apenas reprises de programas feitos e exibidos durante a semana são apresentadas.

Para além Sessões Plenárias, Sessões Extraordinária e Comissões foram identificados na grade 24 programas divididos entre os seguintes gêneros: (1) jornalismo; (2) entrevistas e debates; (3) cultura; (4) documentários; (5) outras produções; e (6) acervo. Nesse universo, cinco programas são de Jornalismo; oito são de Entrevista e Debate; quatro de Cultura; quatro são programas de Documentários e Curta Metragens; dois classificados como Outras Produções e dois que estão sem definição.

O que a casa denomina de “outras produções” – que são programas temporários – são mais dezesseis programas e, no acervo geral, tem mais de quarenta programas que contam a história do Brasil, da democracia brasileira, do Legislativo, da Casa, da Própria TV (como o programa comemorativo de dez anos), dentre outros. Em sua página eletrônica, a *TV Câmara* observa ter 223 títulos entre programas e documentários.

Os programas da TV Câmara podem ser sumarizados conforme a Tabela 15:

**Tabela 15** – Programas da *TV Câmara*

CATEGORIAS	PROGRAMAS
<b>Jornalísticos</b>	Câmara Agora, Câmara Hoje, Câmara Informa, Fatos e Opiniões, Panorama, Coberturas (Acervo), Diário das Reformas (Acervo), Bastidores (Acervo), Bolso do Cidadão (Acervo), Edições especiais (Acervo), Eleições 2004/2006/2008/2010 (Acervo), Notícias do Dia (Acervo), Referendo - venda de armas (Acervo), Retrospectiva 2003/2004/2006/2006/2007/2008/2009/2010 (Acervo), Visão Crítica (Acervo), Por Dentro da Câmara (Acervo), Por Dentro das Comissões (Acervo), Primeira Página (Acervo), Séries de reportagens (Acervo).
<b>Entrevistas e Debates</b>	Brasil em Debate, Eis a Questão, Expressão Nacional, Palavra Aberta, Participação Popular, Câmara Agora Especial, Ver TV, Ponto de Vista, Balanço e Perspectivas (Acervo), Câmara Entrevista (Acervo), Comitê de Imprensa (Acervo), Conversa com o Presidente (Acervo), Mulheres no Parlamento (Acervo), Personalidade (Acervo)
<b>Culturais</b>	Brasil Caipira, Câmara Ligada, Sempre um Papo, Talentos, Brasilidade (Acervo), Curtas na TV (Acervo), Expresso 168 (Acervo), Foto Síntese (Acervo), Idade em Ação (Acervo), Minuto de Cultura (Acervo), Papo Literário (Acervo), Sintonia (Acervo), Talento Brasileiro (Acervo), TV Câmara Especial (Acervo)
<b>Documentários</b>	DocumenTAL, Documentários, Cesta Documentários Políticos, Curta TV (acervo)
<b>Outras produções e parcerias</b>	Câmara Faz (Acervo), Diga Lá (Acervo), Fala Fácil (Acervo), Foco (Acervo), Horizontes (Acervo), Modernidades (Acervo), Mãos à Obra (Acervo), O cidadão quer saber (Acervo), Palavras de Ordem (Acervo), Plenarinho (Acervo), Propostas para o Brasil (Acervo)

Fonte: Página da TV Câmara na *internet* (Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/tv/>>).



#### 5.4.4 Grade da semana e fim de semana

Um olhar sobre a grade de programação da emissora revela questões centrais das suas opções, da sua rotina e, no caso da *TV Câmara*, da rotina da própria Câmara dos Deputados, que reflete e é refletida pela grade analisada. As atividades parlamentares concentradas nas terças, quartas e quintas são retratadas nessa grade. Mesmo estando previsto o horário, de segunda a quinta, das 14 h às 19 h, destinado a Sessões Plenárias ao vivo, nas segundas-feiras existem mais sessões solenes do que votações e discussões no plenário. Nas sextas-feiras, o horário destinado à transmissão ao vivo do plenário é reduzido para trinta minutos, das 9 h às 9 h 30 da manhã.

Durante a etapa de campo, vimos que a grade, por depender muito da sessão plenária, é constantemente disputada entre os núcleos em que está dividida a programação da emissora. Existem acordos de que se o Plenário durar até tal hora, entra um determinado programa, a partir de uma determinada hora, entra outro programa, por exemplo. Isso deixa claro que a programação, em si, da emissora não é a prioridade e também não pode ser considerada fixa. Visto que, até mesmo o jornal diário, pode ou não entrar no ar. Existem situações quase sistemáticas em que o programa – quando é necessariamente ao vivo e de notícias, por exemplo –, é perdido por conta da duração da sessão plenária. Em outros casos, e, agora, com alguns canais funcionando 24 horas na *internet*, em que acontece de o programa ser exibido apenas pela *internet*.

Ainda de acordo com a análise da grade de programação da emissora, os programas jornalísticos e de entrevistas e debates têm uma frequência maior entre a terça e a quinta-feira, enquanto os programas de entretenimento e culturais costumam ir ao ar entre a sexta e a segunda-feira, com ênfase nos sábados e domingos. Contrapondo a análise da programação à pesquisa de campo, conseguimos identificar que isso acontece, principalmente, pela presença dos parlamentares na casa. Os programas jornalísticos e de entrevistas e debates acontece prioritariamente com a presença dos parlamentares que estão na capital entre as terças e quintas-feiras e que, nos demais dias, estão nas suas cidades de origem ou bases eleitorais.

De uma forma geral, e tomando a primeira semana de setembro de 2012 como amostra, a *TV Câmara* produz em média vinte horas e trinta minutos semanais de sessões plenárias ao vivo e mais dezessete horas e trinta minutos de audiências públicas, seminários e reunião das comissões que são gravadas e passam geralmente entre 23 horas e trinta minutos e três horas todos os dias úteis. Somando 38 horas de atividade parlamentar direta, o que dá uma média de 31,6% da programação destinada a esse tipo de programação nos dias de semana.

A produção do que, por eles, é considerado programa de Jornalismo é de aproximadamente 28 horas semanais. Sendo, também em números aproximados, 21 horas e trinta minutos de jornalismo durante os dias úteis da semana e seis horas de jornalismo durante o fim de semana. Isso representa, no total, 16,6% da programação de uma semana completa, 18% de segunda a sexta e 12,5% da programação do fim de semana.

Já os programas de Entrevistas e Debates tomam 42 horas e trinta minutos da grade semanal, o que corresponde a 35% da programação. Se considerado dias de semana e finais de semana, o tempo destinado a esse tipo de programa ocupa 26,6% da programação da semana e 12,5% da programação do fim de semana. O tempo destinado a entrevistas e reportagens garante uma boa soma de horas dos produtos que podem ser consideramos como informativos *stricto sensu*.

Os programas considerados por eles como de Cultura somam dezoito horas da grade com mais nove horas e quinze minutos de Documentários. O que podemos considerar como 29 horas e trinta minutos de entretenimento, o que dá aproximadamente 17,5% da programação semanal total, sendo responsável por 9% da programação durante a semana de segunda a sexta e aproximadamente 40% da programação do fim de semana.

Dentre os intitulados Outras Produções e os não identificados, a soma é de dez horas 45 de programação, sendo responsável 6,5% da programação de uma semana completa. Mesmo com uma grade bem diferente entre dias da semana e finais de semana, pode-se ver que a *TV Câmara* mescla mais que a *TV Senado*, por exemplo, a programação institucional (transmissão do plenário e das comissões) com os demais programas de uma forma geral principalmente nos dias de semana. Há uma faixa representativa de programas entre as transmissões ao vivo das ações parlamentares. Cabe ressaltar, aqui, também a realização de um número também significativo de programas ao vivo de entrevistas, debates e auditório realizados pela TV Câmara.

#### **5.4.5 Normatizações**

Apesar de a TV Câmara iniciar suas transmissões em 1998, a sua criação legal aconteceu ainda em 1997, no dia 07 de outubro, quando houve a votação simbólica do Projeto de Resolução 158/97 que viria a se tornar a Resolução 21/97. A Resolução é curta. Tem apenas quatro artigos. O primeiro cria a tevê e a integra à estrutura da Assessoria de Divulgação e Relações Públicas da Câmara dos Deputados (Dirp) e a subordina à Diretoria Geral, com su-

pervisão da presidência da casa. O segundo artigo delega à Mesa a função de por Ato próprio definir as atribuições e funcionamento da TV e os outros dois artigos tratam de aspectos formais da própria resolução. Compõem ainda o arcabouço normativo da criação desta TV, os Atos da Mesa de N°86/1998, de N°96/1998 e de N°113/2002. Em seguida algumas outras normatizações foram criadas e até hoje ainda são com relação a questões específicas do dia a dia da emissora. As principais normas são, sobretudo, as que criam a emissora, modificam as estruturas internas da Secretaria de Comunicação e da própria tevê e que preparam a emissora para mudanças tecnológicas como no caso da criação da Rede Legislativa de TV Digital.

**Tabela 16** – Normatizações diretas da Câmara dos Deputados sobre a Comunicação Social, principalmente, a TV Câmara

Ano	Órgão	Ato/Resolução	Descrição
1997	Câmara dos Deputados	Resolução N° 21	Cria a TV Câmara dos Deputados e dá outras providências.
1998	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Ato da Mesa N° 86	Dispõe sobre a estrutura administrativa da TV Câmara dos Deputados e dá outras providências.
2002	Mesa Diretora	Ato da Mesa N°113	Dispõe sobre a criação de funções comissionadas e dá outras providências. (Modifica o N°86)
2006	Diretoria Geral da Câmara dos Deputados	Portaria N° 10	Constitui Grupo de Trabalho destinado a formular projeto para implantação do sinal aberto da TV e da Rádio Câmara em todo o território nacional.
2008	Diretoria Geral da Câmara dos Deputados	Portaria N19	Constitui grupo de trabalho para a elaboração de estudos e definição do modelo de gestão das informações digitais no âmbito da TV Câmara.
2011	Diretoria da Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados	Portaria N° 6	Constitui projeto com a finalidade de digitalizar e integrar os processos audiovisuais da TV Câmara dos Deputados.
2012	Mesa Diretora	Ato da Mesa N° 52	Cria a Rede Legislativa de TV Digital e a Rede Legislativa de Rádio da Câmara dos Deputados

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

**Tabela 17** – Normatizações indiretas da Câmara dos Deputados sobre a Comunicação Social e os veículos de Comunicação da Câmara dos Deputados

Ano	Órgão	Ato/Resolução	Descrição
1998	Mesa Diretora	Ato da Mesa nº 96	Altera a denominação da Assessoria de Divulgação e Relações Públicas e dá outras providências
1998	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Ato da Mesa Nº 101	Cria na Câmara dos Deputados o Sistema de Atendimento ao Cidadão e dá outras providências
2006	Diretoria Geral da Câmara dos Deputados	Portaria Nº 91	Cria o Comitê Gestor de TV Digital da Câmara dos Deputados.
2010	Diretoria Geral da Câmara dos Deputados	Portaria Nº 317	Reinstala o Comitê Gestor de TV Digital da Câmara dos Deputados, criado pela Portaria nº 91, de 12/05/2006, para dar continuidade aos trabalhos.
2011	Diretoria Geral da Câmara dos Deputados	Portaria nº 224	Constitui projeto estratégico corporativo TV Digital.
2013	Mesa da Câmara dos Deputados	Ato da Mesa nº 68	Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Comunicação Social da Câmara dos Deputados e dá outras providências.
2013	Diretoria Geral da Câmara dos Deputados	Portaria nº 327	Delega competências ao Diretor da Secretaria de Comunicação Social da Câmara dos Deputados.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Chama atenção, entretanto, a falta de definições mais específicas sobre as características dessa TV, função social e princípios. Enfim, há pouca normatização formal (a princípio) sobre as características desse veículo. As impressões obtidas sobre a falta de normatizações que caracterizem e definam o veículo foram, posteriormente, confirmadas pelas entrevistas em profundidade realizada com os gestores da TV. Assim como a *TV Senado*, sobrava aos gestores dessas novas tevês legislativas interpretar o artigo 23 da Lei do Cabo que tratava em linhas gerais da criação dessas tevês. No entanto, pouco do que se conseguiu produzir sobre cada tevê especificamente foi normatizado.

No caso da *TV Câmara*, para além das normatizações sistematizadas, foram encontradas normas que podem ser consideradas de respeito ao conteúdo, pois tratam de procedimentos licitatórios para compra de documentários, bem como de procedimentos para realização de concursos para contratação de produções independentes. Mas, no que diz respeito ao conteúdo propriamente dito, não foram encontradas normatizações, nem sobre a ordem de entradas de comissões no ar, como pode ser visto na *TV Senado*, tampouco sobre normas e manuais de redação.

Há, contudo, projetos de resoluções que ainda não foram aprovados, mas que tratam e que buscam normatizar duas questões importantes do ponto de vista da comunicação pública e que teriam repercussão nas normatizações de conteúdo: um conselho e uma ouvidoria. Estas duas questões estão presentes em dois projetos datados de 2009 e que têm o mesmo caráter, mas com diferentes propostas. Ambos buscam construir um conselho, em um dos casos, um Conselho Público de Comunicação formado por parlamentares e membros da sociedade civil e, no outro, um Conselho Editorial formado por parlamentares. A outra proposta, presente nos dois projetos, é a de nomeação de um ouvidor da Secretaria de Comunicação. Em um dos projetos para além desses dois temas, busca-se, inclusive, definir funções e características da *TV Câmara*. Contudo, nenhum dos dois projetos foi aprovado nem aparentemente está na Mesa Diretora.

A valorização da transmissão do ao vivo dos plenários e das comissões é, na *TV Câmara*, assim como na *TV Senado*, defendida pelo corpo profissional; há, de fato, um convencimento de que, apesar de possíveis distorções que possam acontecer, as transmissões ao vivo das atividades parlamentares, de uma forma geral, constituem a função por excelência desses veículos. Isso não exclui ou desconsidera a importância da programação propriamente dita que no fundo as caracterizam como televisão.

De uma forma geral, foram analisadas as estruturas das duas emissoras, principalmente a partir das histórias que marcaram tanto a criação da legislação que fez possível a existência dos canais básicos de utilização gratuita quanto as histórias de criação das próprias emissoras e a constituição do seu caráter e função. Pode-se ver que toda essa construção se deu também a partir de uma relação estrutural e processual. Do ponto de vista estrutural, as características dessas tevês não puderam fugir às normatizações existentes (desde a Lei do Cabo às normas internas), ao pertencimento a estruturas muito parecidas, mas que também apresentam especificidades quanto ao seu formato de distribuição.

Do ponto de vista processual, a rotina das casas legislativas, a rotinas dos profissionais, a abordagem dos temas, a destinação da programação, a definição da programação e da grade de programação puderam ser analisadas. A partir de todas essas questões estruturais e processuais, pode-se entender que, de certa forma, no dia a dia das emissoras, é na junção dessas duas dimensões que ganham vida as tevês legislativas. Um segundo passo, portanto, no aprofundamento dessa análise merece ser dado. Para tanto, foram elaborados indicadores que, no próximo capítulo, serão respondidos tanto a partir da análise empírica das estruturas e da programação das duas emissoras, bem como de entrevistas e grupos focais realizados com profissionais.

## CAPÍTULO 6

### INDICADORES DE QUALIDADE NA COMUNICAÇÃO PÚBLICA: UMA AVALIAÇÃO DAS TEVÊS LEGISLATIVAS FEDERAIS

A investigação que, ora, apresentamos, contou com uma triangulação de métodos de pesquisa (ver Capítulo 5), tendo sido utilizadas diversas técnicas de pesquisa para a abordagem do objeto: (1) análises documentais; (2) análises da grade de programação; (3) análises de alguns programas específicos; (4) observação não participante de reuniões de pauta e gravação de programas; (5) entrevistas em profundidade, aplicadas com diretores das duas Secretarias de Comunicação e com diretores da TV e chefias dos principais núcleos; e (6) realização de grupos focais com jornalistas das duas casas.<sup>256</sup>

A proposta da complementaridade dos procedimentos metodológicos teve como objetivos: (i) identificar as possíveis diferenças de visão entre jornalistas e chefias; (ii) validar o que foi dito nas entrevistas em profundidade; e (iii) contrapor o discurso dos profissionais ao discurso oficial das casas.

Neste capítulo, nos concentramos sobre a exposição da análise de dados oriundos de fontes diversas, a partir da aplicação, como categorias analíticas, dos indicadores construídos com base no documento de referência da Unesco (2011), “Indicadores de qualidade na Comunicação Pública – Uma visão contemporânea”, apresentado no Capítulo 5. Quais sejam: (1) Independência editorial e financeira; (2) Autonomia dos órgãos de governança; (3) Pluralidade, diversidade e imparcialidade da programação; (4) Mandato de serviço público; (5) Prestação de contas (*accountability*). A análise de cada uma delas se deu por meio da observação de produtos como o manual de redação e os programas, e de processos como as reuniões de pauta e de falas dos profissionais e das chefias.

A seguir serão apresentadas cada uma das categorias e, com base nelas, analisados os dados relativos a cada casa legislativa.

---

<sup>256</sup> Foram utilizadas algumas aspas não identificadas visto que são frutos de entrevistas em profundidade e de grupos focais para os quais foram convidados jornalistas que tiveram a garantia de não terem seus nomes revelados de forma individualizada. Nos grupos focais, nenhuma declaração foi nomeada e nas entrevistas algumas declarações foram nomeadas e outras não, conforme acordo com os entrevistados.

## 6.1 INDEPENDÊNCIA EDITORIAL, FINANCEIRA E ADMINISTRATIVA

A categoria Independência editorial e financeira diz respeito a programação das casas e sua definição em programas com autonomia em relação a pressões internas e externas e preocupação com o padrão público, democrático e republicano do jornalismo, com sustentabilidade e qualidade técnica. No caso de nossos objetos, pode-se considerá-la como aquela que define a programação das casas e sua definição em programas com autonomia em relação a pressões internas e externas, com a preocupação com o padrão público, democrático e republicano do jornalismo, e com sustentabilidade e qualidade técnicas.

A observação dessa categoria na Câmara dos Deputados iniciou-se pelo questionamento sobre o **manual de redação**, em que foi verificada a linha editorial da emissora. Constatou-se que o último manual elaborado há dez anos não é mais utilizado por sua defasagem. Ainda segundo os jornalistas, no momento em que a pesquisa estava sendo feita, a Câmara passava por um processo de discussão de um novo manual editorial.

Já *TV Senado* dispõe de um Manual de Comunicação da Secretaria de Comunicação Social (SECS) aprovado pelo Ato da Comissão Diretora, Nº 18 de 2012. A TV teve outros dois manuais de redação, mas há tempos, funcionava sem nenhuma normatização, segundo os funcionários da casa. O manual recentemente aprovado reflete a reestruturação pela qual passou a Secretaria de Comunicação do Senado no ano de 2012 e dispõe sobre todos os veículos e não somente sobre a TV, como no modelo anterior. Por ser ainda muito recente, não foi possível avaliar a apropriação dos valores, da missão e da visão contidos no documento pelos profissionais da casa.

Outro aspecto observado foi a existência ou não de uma **grade de programação definida**. Observou-se que, nas duas casas, há grades de programação flutuantes, tendo em vista que, por determinação legal, as transmissões ao vivo das sessões plenárias das duas casas, bem como as do Congresso Nacional se sobrepõem a qualquer outra transmissão. Diante dessa prerrogativa legal, quando uma sessão plenária se estende, por exemplo, além do início do telejornal da emissora, no caso da *TV Câmara*, são acionadas várias práticas decorrentes de negociações entre os núcleos de programação da própria casa. O telejornal, por ser um produto factual, só é gravado na possibilidade de ser exibido no mesmo dia, caso contrário, o mesmo só vai ao ar pela *internet*.

Nesse particular, o advento da rede mundial de computadores tem contribuído muito para a transmissão simultânea das atividades parlamentares e dos programas. Mesmo que o programa não possa ser exibido ao vivo pelos sinais convencionais da TV, ele entra ao vivo



em um dos canais disponibilizados na página eletrônica das casas. Dessa forma, podendo contar com a contribuição do público, e aproveitar melhor a presença de possíveis entrevistados. Na *TV Câmara*, todos os programas gravados, com exceção dos telejornais, vão, em algum momento, para a grade de programação.

Na *TV Senado*, por sua vez, quando não há condições de o telejornal diário ir ao ar no horário previsto, ele é gravado e entra sempre ao final de cada sessão parlamentar. Como pode ser visto na análise da grade de programação da emissora (ver p. 249-251). essa tevê, ao contrário da *TV Câmara*, conta com poucos programas ao vivo e, em dias de semana, a sua grade é majoritariamente de transmissão e retransmissão de plenário e de comissões.

Logo, pode-se dizer que a *TV Câmara* tem, durante a semana, uma grade mais plural e com programas de praticamente todos os gêneros, inclusive com programas que contam com a participação popular ao vivo, como é o caso do *Expressão Nacional* e do *Participação Popular*. Dois dos programas por essa tese analisados. Na *TV Senado*, a grade tem um caráter mais institucional e com nenhum programa com participação popular ao vivo.

As grades podem, portanto, ser consideradas pré-definidas e flutuantes ao mesmo tempo, pois, têm uma grade real que é, em boa parte do tempo, cumprida, mas a característica mais forte das emissoras são, de fato, as transmissões ao vivo das sessões plenárias. Outra questão que vale ser levantada é quanto à origem da programação. A partir da análise da grade de programação infere-se que as duas tevês têm 100% de programação nacional.

### 6.1.1 Transparência e independência

Quanto à transparência e independência, alguns dos pontos analisados foram o **proselitismo religioso e utilização partidária**. Vale contextualizar esse indicador com relação às emissoras legislativas e suas especificidades. O fato de estarem diretamente ligadas a um poder político que traz, em si, uma representação sociopolítica brasileira, faz destas tevês, apesar de laicas e apartidárias em princípio e essência, também ecléticas e pluripartidárias se analisadas às transmissões do Plenário, por exemplo.

O Brasil é um país declaradamente laico em sua Constituição, mas que respeita a diversidade religiosa, inclusive com a existência de partidos que representam determinadas religiões. No Congresso Nacional, no momento em que foi realizada esta pesquisa, três de 23

partidos representavam diretamente alguma religião. Uma das mais fortes bancadas<sup>257</sup> do Congresso Nacional, atualmente, é a chamada bancada evangélica que reúne representantes de igrejas e parlamentares evangélicos de diferentes partidos, inclusive, dos que não são diretamente ligados a religiões.

No entanto, foi declarada, por profissionais das duas casas, a liberdade de cobertura religiosa plural para todas as temáticas em que essa questão está envolvida, bem como a contraposição laica quando se faz necessário. Essas considerações são feitas levando-se em conta a programação editada ou editorializada. Na Câmara dos Deputados todos os sete gestores entrevistados consideram que a *TV Câmara* cumpre este critério de jornalismo público, sendo a cobertura expressamente laica e apartidária, como define o eixo temático. Para os jornalistas, o cuidado com a questão religiosa é até mais presente do que com a questão partidária. “Com o religioso a gente toma mais cuidado, mas com o partidário é mais complicado. Como não tem um manual não temos muito controle disso” (informação oral), considera um dos profissionais da Câmara dos Deputados que participou do grupo focal.

Com exceção das transmissões de plenário e de comissões, ao vivo ou gravadas, em que não há nenhum tipo de linha editorial ou edição das falas, logo qualquer parlamentar pode fazer proselitismo religioso nesses espaços, sendo que em nenhum outro espaço das emissoras é permitido o proselitismo religioso. Preza-se, portanto, por uma cobertura que mostre a representação da religião nas instâncias políticas, dando a dimensão da pluralidade religiosa brasileira quando no tema em questão convier e não se sobrepor aos limites da laicidade.

O caso da utilização partidária é ainda mais delicado, no entanto, mais visceral para este trabalho. Pode-se dizer que é nessa questão que reside parte da hipótese inicial desta tese, que pressupõe que, diferente do executivo em que há prevalência de um único partido, o fato de o legislativo ter uma representação partidária mais plural poderia ser um fator facilitador na sua aproximação com uma função pública e na sua necessária representação plural dos partidos.

Essa hipótese foi se confirmada ao longo da pesquisa que identificou, por parte da gestão das duas emissoras, uma preocupação em evitar a utilização partidária. No caso da *TV Senado*, algumas normas tentam garantir critérios mínimos de equilíbrio e, no caso da *TV Câmara*, essa tentativa se dá a partir da linha editorial que não permite que uma matéria vá ao ar

---

<sup>257</sup> Grupo de parlamentares reunidos de forma não institucionalizada por interesses comuns que não necessariamente partidários. No Brasil, exemplos de bancadas para além da evangélica, são a bancada ruralista, a bancada da bola, bancada feminina, entre outras..

sem que sejam ouvidos, no mínimo, governo e oposição,<sup>258</sup> bem como de uma central de monitoramento de participação de parlamentares por partido. Este último mecanismo, já instaurado na *TV Câmara*, está, segundo os gestores entrevistados, em processo de instauração na *TV Senado*. Esta se mostra um pouco mais incipiente no monitoramento dessas questões, bem como, ao longo da análise, mostrou-se com prevalência de uma programação mais institucional.

Vale, contudo, ressaltar que a preocupação com esse monitoramento parte também da necessidade de “proteção” das gestões e das equipes. Ele é feito tanto para dar uma satisfação na ocasião de serem cobrados por favorecimento de partido A ou B, mas também para que não caiam nos vícios das rotinas de produção da própria profissão. Ao existirem parlamentares de alto e de baixo clero como já foi dito, ao existirem parlamentares com maior ou menor participação no plenário, maíus ou menos eloquentes, bem como com mais ou menos disponibilidade, a tendência é que se busquem os parlamentares que, na prática, “facilitam” o trabalho das equipes, sejam as do jornalismo, sejam as dos demais programas.

O jornalismo, por ser factual e sofrer ainda mais com as imposições do tempo de produção, é, ainda mais, sujeito a buscar por um tipo específico de parlamentar, que, muitas vezes, é também o mesmo parlamentar ouvido pelos veículos tradicionais da mídia comercial. Dar uma dimensão maior à pluralidade de fala nas casas para, inclusive, diferenciar-se dos noticiários tradicionais, pareceu ser uma preocupação das duas emissoras, contudo, mais vista na *TV Câmara*. A partir de algumas opiniões, pode-se ver que a *TV Senado* busca mais um retrato do que acontece nos espaços oficiais e institucionais, em que, inevitavelmente, existem alguns “protagonistas”. Essa é, na opinião de alguns, a realidade da casa e como tal acaba por ser retratada.

Entretanto, os mecanismos de tentativa de neutralização da utilização partidária pelas tevês se dão também pela necessidade de legitimação da gestão e dos profissionais da casa justamente porque há uma ligação direta entre a presidência da casa e a indicação dos secretários de comunicação. Pode-se, portanto, relatar a identificação, durante a pesquisa de campo, de uma predisposição à personalização do presidente da casa, muito mais do que a partidariização. No caso, a comunicação do Senado, de uma forma geral, também tende a fazer um trabalho mais voltado ao representante máximo da casa do que a Câmara. Ao menos, durante a

---

<sup>258</sup> Isso, na opinião dos jornalistas, às vezes, engessa ou inviabiliza determinadas pautas.

gestão do Senador Renan Calheiros, que havia acabado de assumir a presidência do Senado Federal no início da pesquisa de campo.<sup>259</sup>

Nas entrevistas realizadas na Câmara dos Deputados, a unanimidade dos gestores entrevistados foi categórica ao responder pelo cumprimento dos critérios de apartidarismo, usando justamente a questão da pluralidade de partidos políticos representados dentro da casa como argumentação. O fato de existirem 513 deputados e 23 partidos políticos de diferentes matizes ideológicas dentro da Câmara garante, na opinião dos gestores, o apartidarismo necessário. Conforme apontou um de nossos colaboradores: “A gente tem uma listagem de partidos e deputados entrevistados em um programa. A casa é plural e é essa pluralidade que nos blinda e, também, a partir disso temos argumentos para dizer que não faremos determinadas coisas da forma como nos pedem” (informação oral)<sup>260</sup>.

Ao longo dos anos, a *TV Câmara* foi criando também mecanismos que garantissem o monitoramento da participação de todos os deputados e deputadas na programação da TV e essa iniciativa também foi citada por todos os gestores como importante ferramenta para a pluralidade e a transparência nos critérios de participação e representação parlamentar. No entanto, o presidente da casa, os líderes de bancadas, de maiorias e de minorias, do governo e da oposição acabam tendo, naturalmente e por delegação dos seus pares, um maior espaço por serem, na maioria das vezes, os porta-vozes de acordos.

Dessa forma, o monitoramento de buscar ouvir sempre mais de uma versão dos fatos ou de um lado de uma proposta ou debate também é feito. Apesar desse cuidado, cabe observar que a cobertura legislativa peca, sobretudo, ao não ouvir fontes não oficiais. Os jornalistas também foram categóricos em relatar que as tentativas de interferências existem, inclusive do ponto de vista partidário e que a gestão (diretores) da emissora determina muito o quanto dessa pressão chega à ponta (profissionais). A falta de um Manual e de normatizações é a grande questão levantada nas discussões da *TV Câmara* e que volta à tona sempre que a questão da independência e da autonomia é levantada.

Na *TV Senado*, os gestores em ampla maioria também consideram o jornalismo da casa apartidário e laico e avaliam que os discursos proferidos em plenário e nas comissões não podem representar as opções da emissora, mas sim da própria atividade parlamentar. No momento em que existe uma edição que conta com uma linha editorial da casa, o apartidarismo

---

<sup>259</sup> A título de contextualização, Renan Calheiros assumiu no início de 2013 com o discurso da moralização do Senado, principalmente, com ações fundadas na diminuição do que ele chamava de “privilégios” dos funcionários do Senado. No período de análise, o portal de notícias do Senado dava a todo tempo destaques das ações do presidente, sempre com suas fotos.

<sup>260</sup> Grupo focal Câmara dos Deputados.

mo e o laicismo têm o mesmo tratamento. No entanto, cabe destacar que não há, como na *TV Câmara*, uma unidade no discurso de que a *TV Senado* é uma TV pública. Alguns gestores fizeram questão, durante as entrevistas, de pontuar que a emissora não era uma tevê pública, enquanto outros defenderam essa característica apesar das limitações.

Para alguns, a questão se situa na falta de independência do financiamento e, para outros, a tevê é institucional e com “missão pública” e que, por isso, ser ou não independente não viria ao caso. Não caberia, segundo um dos gestores, uma tevê institucional ser independente do órgão que dá a ela sustentação, seja financeira, seja administrativa. Apesar de não considerar a *TV Senado* uma tevê pública ser a opinião da minoria dos gestores, estas são pontuações importantes de serem colocadas. Elas reforçam uma impressão inicial de que a *TV Senado* tende a ser mais institucional em sua programação e em seu modelo. Tanto nas entrevistas em profundidade como no grupo focal, os trabalhadores do Senado demonstraram uma preocupação maior com a possível dicotomia entre institucional e público. Fosse, em alguns casos, para defender o caráter institucional como sendo de ordem natural daquela emissora, fosse para posicionar-se criticamente sobre a sobreposição desse caráter sobre a função pública da tevê.

Por parte dos jornalistas, também houve um apoio ao apartidarismo e ao laicismo da tevê. Do caso desses profissionais o destaque foi justamente para o cuidado que tem que se ter em uma casa política na qual o protagonismo é feito, muitas vezes, pelos senadores mais fortes dos partidos mais fortes e que a fuga dessa lógica passa a ser um desafio. Às vezes, pondera um jornalista, “a gente opta por ouvir o ‘baixo clero’, mas, às vezes, não tem como fugir. Quando o presidente fala alguma coisa é notícia. Em geral, eu vejo que se busca tentar não repetir as mesmas caras todos os dias” (informação oral).<sup>261</sup>

### 6.1.2 Objetividade e independência do jornalismo

**Objetividade e independência do jornalismo** são dois pontos correlacionados e que em que a diferença entre as duas casas legislativas parece estar mais presente. Do ponto de vista da objetividade e da independência editorial os jornalistas trouxeram, por parte da *TV Câmara*, mais problemas pontuais do que rotineiros. De uma forma geral, o trabalho e a rotina jornalística na *TV Câmara* parece desfrutar de uma objetividade e de uma independência edi-

---

<sup>261</sup> *Ibidem.*

torial relativamente confortáveis. Os jornalistas que tiveram experiências em mídias comerciais não hesitam em dizer que há muito mais liberdade nos veículos legislativos do que nos veículos comerciais.

Os jornalistas relatam que a ausência de definições concretas e sistematizadas, por meio de um manual de redação e de um conselho editorial ou curador é um problema real que eles enfrentam e sentem falta dessas instâncias principalmente nos períodos de mudança de gestão da casa. No entanto, alguns jornalistas ponderaram que existe, nesses períodos, uma ameaça de mudança muito maior do que a mudança efetiva com a troca de gestão. Mas “essa ‘ameaça’ tem um efeito negativo no nosso trabalho”, relata o jornalista que é complementado por outro colega que diz que isso começa a causar uma autocensura ou algo parecido. “Você não precisa dizer a ninguém que as coisas mudaram, mas as pessoas, principalmente as mais velhas, começam a agir diferente, prevendo mudanças que não se concretizam”. A conclusão chega pela opinião de outro participante do grupo que diz que “isso acontece porque não existe uma institucionalização de linha editorial e coisas deste tipo” (informações orais).<sup>262</sup>

No entanto, todos são categóricos em dizer que este é um problema pontual e que também, a depender da gestão, essa “pressão” é maior ou menor, mas que raras pautas aparente ou claramente encomendadas chegam às redações. Outra importante questão é que, ao longo do tempo, algumas normatizações internas foram sendo construídas entre os jornalistas e que, mesmo sem a oficialização disso, a experiência serviu tanto para criar critérios quanto para fortalecer os próprios jornalistas em relação ao papel que eles cumprem e que o veículo deve cumprir.

Um dos períodos relatados pelos profissionais foi a reeleição do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. Naquele momento, um grupo de jornalistas se reuniu e criou um documento que ajudou na cobertura e facilitou o trabalho. Com esta *expertise*, outros momentos, como eleições municipais, por exemplo, passaram a ser administrados com elaboração de documentos pontuais que são, inclusive, em algumas ocasiões, encaminhados aos próprios gabinetes parlamentares. No entanto, não são documentos com força legal, servindo apenas para demarcar espaço. A experiência das eleições municipais também renderam documentos internos produzidos pelos jornalistas da *TV Câmara*, conforme observado por um dos colaboradores:

---

<sup>262</sup> *Ibidem.*

Outra experiência foi uma eleição municipal onde cada político queria usar a tribuna para falar o que quisesse. E criamos uma série de critérios que foram enviados para cada liderança, parlamentares candidatos. O documento falava o que o jornalismo da Câmara faria detalhadamente. Então, quando há algo planejado e definido anteriormente não há pressão e a mudança de poder não afeta tanto. É isso que falta. No meio interno sempre é a TV e o jornal que os deputados enxergam. E sempre usam isso em seus discursos. (Informação oral)<sup>263</sup>

Os jornalistas fazem questão de dizer que as mudanças são fruto de uma organização dos próprios trabalhadores. “Existe uma resistência que não é institucionalizada, mas o que temos, hoje, é fruto da ação do chão de fábrica, que são as pessoas nos cargos mais técnicos sem tanta influência política”. Por outro lado, há relatos de que existe muita cobrança de deputados para cobrir coisas específicas e que, esporadicamente, cobrem-se, até mesmo, as questões partidárias – que são aparentemente proibidas pela linha editorial da TV. “Eu já presenciei casos em que a gente recebia ordem para cobrir festas e exposições porque a TV precisava da assinatura do político para conseguir algo. Então é meio que uma negociação”, diz um profissional. “Eu já vi casos em que pelo menos um meio tinha que cobrir para evitar a reclamação, mesmo que não houvesse uma discussão jornalística para definir se devíamos cobrir de fato”, completa outro jornalista (informações orais).

No entanto, no meio de todas as falas, um jornalista reafirma a ideia de uma maior liberdade nos veículos focalizados pela investigação, se comparados à mídia comercial. Ele aponta:

Eu quero falar algo sobre a liberdade de cobertura. Em emissoras comerciais, embora tivesse a linha editorial, havia momentos em que o chefe falava que não íamos cobrir determinado assunto. Aqui na Câmara ninguém nunca me falou que eu não ia cobrir algo. Então eu me sinto muito livre para fazer jornalismo mesmo. (informação oral)

Os demais jornalistas concordaram que, de forma geral e cotidiana, e principalmente se comparado a veículos comerciais, não há quem determine a escolha das fontes, não há quem dite as pautas nem a escolha dos entrevistados dos programas. Há uma liberdade que esporadicamente é ameaçada e que eles atribuem os problemas à falta de regulamentação de normas e critérios que não sejam alterados ao sabor da mudança das gestões. É recorrente também a cobrança da existência de um conselho que vá além do conselho de jornalistas instituído entre eles, que não prática, segundo a opinião dos jornalistas, não funciona.

---

<sup>263</sup> Dados gerados a partir do Grupo Focal com membros do jornalismo da *TV Câmara*.

Na *TV Senado*, o jornalismo é mais dependente das pautas do Plenário e das Comissões. O telejornal da noite, analisado durante esta pesquisa, tem uma pauta prioritariamente coberta por falas e aprovações no plenário, como uma espécie de resumo das atividades parlamentares, mesmo tendo a grade desta tevê durante a semana um expressivo tempo destinado às transmissões ao vivo destas atividades. São poucas as pautas que dão repercussão aos fatos e a temas de projetos. No período de um mês analisado, dois especiais foram exibidos, mas praticamente apenas as matérias referentes aos especiais ou a assuntos muito polêmicos recebiam tratamento explicativo.

Esse viés esteve refletido na fala dos gestores e dos jornalistas: ter que refletir o que existe no Senado é uma preocupação constante. No entanto, a limitação a temas do Congresso que também acontecem, de uma certa forma na Câmara, no Senado tem, de fato, uma relação mais centrada nos senadores e nos seus pronunciamentos, na Câmara, pode-se dizer, que está mais centrada nos temas em si e nos processos em tramitação. O telejornal da Câmara tem pouco Plenário, se comparado ao telejornal do Senado.

### 6.1.3 Independência editorial

Quanto à **independência editorial**, quando analisada isoladamente dentro da *TV Câmara*, tem uma boa avaliação por parte dos jornalistas, bem como dos gestores. Estes últimos, numa pontuação de zero a cinco, na qual o zero representava nenhuma autonomia e cinco total autonomia, a maioria deu notas entre quatro e cinco. No entanto, um dos entrevistados contemporizou a dificuldade de se isolar a independência financeira da administrativa e da editorial de forma estanque.

Para os gestores não há interferências políticas diretas no trabalho da casa, no entanto, algumas vezes não ter autonomia financeira, que é o que acontece com as tevês legislativas, interfere no trabalho final. Logo, algumas ponderações foram dadas no sentido de ser impossível separar as independências: “Independência é o tipo da coisa que ou se tem totalmente ou não se tem nada” (informação oral).

Enquanto outras pessoas faziam questão de pontuar que, poderia soar estranho, mas que, mesmo sem independência financeira e administrativa, eles tinham uma boa independência editorial. “Nós podemos tratar qualquer assunto, desde que tenhamos o outro lado. Então, considero que a liberdade editorial aqui é maior do que na maior parte das empresas comerciais e públicas”, lembra o gestor que em vários momentos da entrevista atribuiu a independên-



cia editorial e a objetividade à existência de 513 deputados cotidianamente acompanhando o trabalho deles (informação oral).

A independência editorial, apesar de não ser claramente plena, foi construída a partir de um processo que foi aparentemente pedagógico junto aos parlamentares, que, no início, não entendiam muito bem o papel dos veículos e insistiam em uma institucionalização maior do trabalho, chegando, até mesmo, a confundir o papel da tevê com o de uma assessoria de imprensa parlamentar. Outro fator também foi sempre ponderado positivamente em relação à independência alcançada, o de os funcionários serem concursados e terem estabilidade na empresa.

Na *TV Senado*, a posição dos gestores contrasta com a opinião majoritária dos jornalistas. Todos os gestores, de uma forma ou de outra, deram gradações entre 3 e 5 para a independência editorial. Na opinião de muitos deles, essa independência também foi construída ao longo dos anos em processo pedagógico junto aos senadores. Foi necessário tirar da cabeça dos senadores a ideia de que a tevê, especificamente, e, de uma forma geral, todos os veículos de comunicação do senado, faziam parte da assessoria de imprensa deles. Ainda de acordo com a maioria dos gestores algumas normatizações foram fundamentais para que essa independência editorial fosse alcançada. Eles não desprezam as tentativas de se tentar direcionar coberturas, mas usam, inclusive, sempre a mesma palavra com relação às normatizações, elas são chamadas de salvaguardas.

Esses gestores também são igualmente contundentes ao dizer que a independência plena inexistente na *TV Senado* e, como muitos colocam, inexistente em qualquer meio de comunicação. Houve, inclusive, declarações que deixam claro que a grade de programação da *TV Senado*, principalmente a da semana, que além de transmitir o Plenário ao vivo, o reprisa todos os dias, não é uma decisão da direção da emissora, mas sim dos senadores. Alguns diretores gostariam de colocar mais programas ao longo da programação semanal dando repercussão aos temas abordados pelo legislativo, mas os senadores não aceitam a retirada da reprise do Plenário que vai ao ar todos os dias após o telejornal da noite.

Outra questão levantada nesse sentido, é que os senadores estão cobrando que a TV faça cobertura do trabalho legislativo nos estados. Na opinião de alguns gestores esta não é necessariamente a função que deve cumprir a tevê pelas suas características federais, mas que será difícil de não atender. Nesse aspecto, alguns dos gestores ponderaram ter a autonomia reduzida, sendo que alguns ressaltaram que este é um processo recente e também um pouco cíclico, assim como as gestões.

Os jornalistas fizeram um amplo debate em torno do que seria essa independência editorial e as opiniões variavam de não ter independência alguma, de ter uma independência limitada e outros de terem tido a maior liberdade editorial dos veículos em que trabalhou. Nos grupos focais, foram corriqueiras as comparações entre os veículos privados em que, parte dos jornalistas trabalhava antes de ir para o serviço público. Na ocasião do grupo focal do Senado, da mesma forma que aconteceu na Câmara, um jornalista fez questão de fazer a comparação e reafirmar as diferenças entre a limitada liberdade dos veículos legislativos com a ainda mais limitada liberdade dos veículos comerciais. Conforme apontou:

Uma coisa que era muito frequente quando eu trabalhava na iniciativa privada é que tinham aquelas fontes que eram figuras proibidas, por conta de relações comerciais da direção do jornal, às vezes, da linha editorial. Aqui não tem figura maldita. Dentre esse público-alvo de 81 senadores, não tem aquela figura que você não pode ouvir. Acho que isso é um avanço enorme. Você abre o leque para essa pluralidade. (Informação oral)<sup>264</sup>

Independência é sempre um tema polêmico que envolve principalmente as expectativas e experiências dos entrevistados quanto aos próprios critérios do que venha a ser independência. No caso, foi interessante identificar semelhanças entre as relações feitas tanto no grupo focal da Câmara como no do Senado.

## 6.2 AUTONOMIA DOS ÓRGÃOS DE GESTÃO

Em nenhuma das duas casas há **conselhos autônomos**, sejam eles editoriais ou curadores. Durante as entrevistas na Câmara dos Deputados, algumas pessoas falaram de movimentações ao longo dos anos que foram feitas no sentido de garantir um Conselho. Chegou a existir um conselho de jornalistas entre os profissionais de jornalismo da Câmara dos Deputados lotados nos veículos, mas que não se reúne com frequência e, na opinião dos jornalistas, teve pouco tempo de vida útil e, depois, resumiu-se a questões burocráticas e que.

De acordo com Evelin Maciel, gestora da *TV Câmara*, um projeto de regulamentar internamente a existência de um conselho para a Secretaria de Comunicação da Câmara está pronto para ser apresentada à Mesa Diretora da Casa, instância com competência para tal tipo de decisão. No entanto, a gestora alega que incluir questões referentes à comunicação na pau-

---

<sup>264</sup> Dados gerados a partir do Grupo Focal com membros do jornalismo da *TV Senado*.

ta da Mesa Diretora interna não é tão fácil. Nas pesquisas realizadas foram encontrados dois projetos de resolução que tratavam do tema e que datavam de 2009<sup>265/266</sup>

No Senado, nenhuma indicação de projetos ou discussões em torno da criação de conselhos surgiu durante as entrevistas e o grupo focal. Existiram apenas falas no sentido de pontuar a importância de se ter conselhos, bem como, outras citando a existência recente da criação de uma ouvidoria na casa.

Com relação à **autonomia financeira**, ambas as tevês são muito parecidas: não há nenhuma lei, a princípio, que defina formas e quantias de financiamento que impeçam a ingerência de autoridades na liberação dos recursos como aponta claramente o indicador da Unesco. Praticamente a totalidade do financiamento é público, sendo a única fonte o Tesouro Nacional. Não há publicidade comercial de nenhum tipo, apenas de ordem institucional relacionada à Câmara dos Deputados, à programação da emissora e a campanhas educativas e de interesse público. A única exceção em relação ao financiamento exclusivo da União, na verdade é a *TV Câmara*, que tem em alguns programas de caráter educativo, como o *Câmara Ligada*, que recebem apoio de organizações como a rede Andi,<sup>267</sup> Unesco e SESC (Serviço Social do Comércio), que, eventualmente, cobrem algum custo de produção do programa, como passagens de convidados.

De forma geral, existe, no orçamento da União a rubrica destinada ao poder legislativo, dividido entre Câmara e Senado, sendo que cada casa legislativa é responsável pela administração dos recursos a ela destinados. Nem as Secretarias de Comunicação, tampouco as tevês, têm orçamento próprio. Na administração das emissoras, os gestores têm dificuldade de definir claramente seu orçamento geral, bem como o orçamento específico de programas. Cabe observar que, durante a pesquisa de campo, Tais valores foram solicitados aos gestores das duas casas e ambos não deram retorno.

O financiamento das tevês se dá, entretanto, por intermédio das Mesas Diretoras dos dois órgãos. Os veículos legislativos de comunicação estão ligados às Secretarias de Comunicação, diretamente subordinadas à primeira secretaria das Mesas Diretoras. Logo, existe um

<sup>265</sup> Projeto de Resolução. Deputado José Carlos Aleluia. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/681400.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

<sup>266</sup> Projeto de Resolução. Deputado Marco Maia. Disponível: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/670621.pdf>>. Acesso em: 14 nov 2013.

<sup>267</sup> “Rede Andi Comunicação e Direitos Humanos – A ANDI é uma organização da sociedade civil, sem fins de lucro e apartidária, que articula ações inovadoras em mídia para o desenvolvimento. Suas estratégias estão fundamentadas na promoção e no fortalecimento de um diálogo profissional e ético entre as redações, as faculdades de comunicação e de outros campos do conhecimento, os poderes públicos e as entidades relacionadas à agenda do desenvolvimento sustentável e dos direitos humanos”. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/portal-andi/page/historia>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

caminho a ser percorrido por todos os veículos e pelas secretarias de comunicação para liberação de verbas e autorização de gastos. A diretoria dos veículos, no caso das tevês, solicita suas demandas de custos às secretarias de comunicação que, por suas vez, negociam com a Mesas Diretoras da Câmara e do Senado. Logo, apesar de ter financiamento praticamente total da União, não há proteção legal que garanta independência financeira, nem a de gestão dos recursos.

Alguns gestores defenderam a ideia de um orçamento público e não institucional. “Deveria ter um orçamento público, mas independente (...) “É muito difícil você ter independência total, que não é só financiamento, tem que ter uma independência administrativa também. Não adianta ter um orçamento tendo uma direção que está atrelada à presidência”, pontua uma gestora. Segundo outro entrevistado, essa proteção contra as ingerências de quem libera esses recursos não existe. No entanto um dos gestores, nesse caso da Câmara dos Deputados, pondera que, apesar de não ter proteção contra as ingerências, a Secretaria de Comunicação é um órgão muito forte dentro da Estrutura da casa.

Ainda a esse respeito, um de nossos colaboradores sugeriu como possível solução um financiamento público associado a uma gestão pública. Em suas palavras:

O ideal seria financiamento público independente. Que a gente tivesse um fundo para sustentar todas as TVs públicas no Brasil. Precisa de regulamentação. Não tem financiamento público, porque não tem gestão pública. Você conhece alguém que faça gestão pública? O presidente da EBC é indicado pelo presidente da República, [os] das TVs estaduais, pelos governadores e, aqui, pela presidência da Câmara. Não tem diferença, todo mundo é igual. E as comunitárias, que podem ser mais independentes, elas não têm dinheiro. (COLABORADOR 1, 2013, informação oral)<sup>268</sup>

De uma forma geral, todos os profissionais entrevistados, entre gestores e jornalistas, criticaram a falta de independência e autonomia financeira das tevês motivada por esse modelo de financiamento. As principais reclamações são em relação à morosidade para aprovação de recursos solicitados e, até mesmo, ao fato de as viagens das equipes terem que ser autorizadas pelas Mesas Diretoras, podendo gerar, dessa forma, um conflito de interesses políticos e técnicos envolvidos. Esse formato, segundo eles, é o que mais entra em conflito com o modelo de comunicação pública.

Além de ter uma relação direta com a autonomia de gestão e editorial das emissoras, por autorizar, em última instância, os custos com coberturas especiais e viagens, esse indica-

---

<sup>268</sup> COLABORADOR 1. Entrevista I. [jan. 2013]. Entrevistador: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3 (60 min.). Entrevista concedida para pesquisa de doutorado.

dor também pode afetar, sendo que os jornalistas entrevistados são enfáticos ao afirmar que efetivamente afeta, a atualização tecnológica das emissoras.

Na mesma linha da autonomia financeira está a **autonomia administrativa**, ambas apontadas como principais problemas dentro da estrutura das emissoras. Assim como há dificuldades com a transparência com relação aos dados de financiamento e de administração, há dificuldades da autonomia da direção das emissoras com relação à Secretaria de Comunicação e desta com relação à Mesa Diretora. Por serem cargos indicados pelas gestões da Mesa, a subordinação é direta e natural, a contradição, no entanto, dá-se também pela força que esses veículos foram conquistando.

A independência que, de uma forma geral, os jornalistas adquiriram com relação aos parlamentares, não necessariamente as diretorias conquistaram com relação às mesas. No caso da Câmara, a conquista, que aparenta ser maior, na opinião dos jornalistas, é a de a diretoria ter sido sempre de funcionários do quadro, enquanto no Senado, o discurso mais presente é o da normatização que salva-guarda tanto diretores quanto jornalistas.

### 6.3 PLURALIDADE E DIVERSIDADE

A **diversidade cultural** foi um dos poucos pontos em que houve uma unanimidade, tanto por parte dos gestores como por parte do grupo focal da *TV Câmara*, tendo sido a avaliação do indicador positiva. O entusiasmo com o indicador está presente em cada fala e representado na diversidade de representações dadas à diversidade cultural. Alguns deram ênfase à diversidade cultural presente na grade de programação, outros ao conteúdo de cada programa, muitos deram o crédito dessa diversidade à obrigatoriedade de representações parlamentares de acordo com as regiões do país que a casa exige, bem como, à pluralidade de temas e questões cobertas pelos projetos de lei. “Aqu,i há todos os perfis de notícias, com vantagem de que trabalhamos e entrevistamos políticos de todos os estados. E, por isso, não tem como não ser diversificada”, defende um dos gestores da *TV Câmara* (informação oral). Ainda na opinião de um dos entrevistados, a *TV Câmara* reflete muito bem a diversidade tanto cultural como a da de vozes e de posições políticas:

Estamos em um nível de excelência. Primeiro porque nosso foco principal é o trabalho legislativo baseado no trabalho de 513 deputados de todo país e isso reflete no nosso trabalho, do ponto de vista da cobertura jornalística. Em segundo lugar, tem projeto de lei sobre tudo e do jeito que você imaginar.

Além disso, há uma produção cultural forte. Tem programas musicais de todos os gêneros. ( COLABORADOR 2, 2013, informação oral)<sup>269</sup>

A diversidade cultural na programação também é defendida a partir da dimensão dada a ela com a realização de concursos de documentários e reportagens, bem como a realização de *pitchings* para a produção de programas em parceria da *TV Câmara* com produtores independentes.

Essa diversidade também é garantida, na opinião de alguns gestores, pelo modelo de concurso público para contratação de funcionários, que permite, apesar de não garantir, que pessoas de diferentes regiões e estados do país trabalhem na TV. “Até pelo fato de a gestão ser de pessoas que fizeram concurso público e que vem de todo lugar do Brasil com visões diferentes. Já a partir daí garante a diversidade cultural” (informação oral).

A crítica à diversidade cultural na *TV Câmara* ficou por conta da dificuldade de garantir, por meio de concurso público, até então, a diversidade racial internamente, que é também uma forma de garantia da diversidade cultural brasileira. Na opinião de uma das gestoras, o concurso público deveria também garantir cotas raciais, como, hoje, já acontece em alguns espaços da administração pública, principalmente nas universidades.

Na *TV Senado*, a avaliação do indicador é também, de forma geral, positiva. Houve considerações sobre a pluralidade dentro do próprio corpo de funcionários que, ao menos com respeito à regionalização e pontos de vista, consegue ser garantida pelo concurso público. No Senado, a questão racial também foi tratada como uma distorção ainda não resolvida pelo concurso público. O Plenário, em si, é tido como outro exemplo de diversidade regional pela sua própria característica de representação dos Estados. Há também, segundo os jornalistas, uma orientação explícita para ouvir a diversidade em todas as pautas.

No entanto, tanto por parte de alguns gestores como por parte dos jornalistas, a programação da emissora não pode ser considerada muito diversa. Existem experiências e tentativas nesse sentido, mas que ainda não chegaram ao mesmo patamar da *TV Câmara*, como citaram alguns profissionais. “O que falta, considerando que somos uma tevê pública, é o que a *TV Câmara* faz: comprar produção independente. Espaços para produção independente aqui é nulo por falta de orçamento” (informação oral).

Mas a diversidade cultural se avalia também a partir de outros indicadores como **regionalização de pautas e produção, diversidade de pontos de vista e pluralidade de fon-**

---

<sup>269</sup> COLABORADOR 2. Entrevista II. [jan. 2013]. Entrevistador: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3 (60 min.). Entrevista concedida para pesquisa de doutorado.

tes. Com relação à regionalização de pautas, a escassez de produção em várias praças está presente nas duas tevês e é apontada como uma das maiores dificuldades em ambas emissoras. As duas tevês alegam tentar fazer acordos com as emissoras locais de assembleias estaduais e de câmaras municipais em estados e municípios brasileiros, mas nem sempre é possível fazer tais introduções na programação e nos programas, pois as capacidades técnicas desses veículos locais, nem sempre são suficientes ou o padrão não é compatível para ser veiculado nas emissoras nacionais.

No entanto, foi constatada também uma comodidade e um auto-centrismo das duas emissoras, pois, com exceção do período de recesso das atividades parlamentares, a movimentação tanto na Câmara como no Senado são suficientes para cobrir a pauta do dia dos programas, bem como a programação completa das tevês. Assim, o período de recesso é quando os veículos ficam mais livres para cobrir outras coisas. “Até o jornal diário é mantido no período de recesso. No período normal a gente não sai daqui, então quando há recesso e a gente tem que sair, isso gera uma crise de identidade”, pondera um de nossos colaboradores (informação oral).

As estruturas das duas tevês, em si, porém, não preveem nem filiais nem profissionais em outras praças que não em Brasília. Esse formato contribui tanto para uma produção, principalmente a jornalística, focada no institucional e, no máximo, desenvolvida em Brasília e no entorno da Capital Federal. Cada emissora conta com uma média de quatro equipes de jornalismo por turno, sendo que uma delas sempre fica responsável pelo acompanhamento da presidência da casa, reduzindo ainda mais o escopo de atuação para fora das paredes do Congresso Nacional. Os demais núcleos, como os que são responsáveis por documentários, são os que conseguem produzir, de uma forma geral, uma atividade para além de Brasília. As mesmas dificuldades de limitação espacial sofrem os programas de entrevistas que, em sua maioria, limita-se a entrevistados e plateia do Distrito Federal. São poucas as verbas disponíveis para trazer convidados de fora.

Uma questão recorrente colocada tanto pelos gestores das tevês quanto pelos jornalistas é justamente a falta de autonomia quanto às despesas para viagens de equipes em coberturas externas e realização de documentários, sejam demandas do jornalismo ou de outros núcleos. A falta de autonomia orçamentária é também um limitador, nesse caso, indireto, da atividade jornalística das emissoras.

Logo, deve-se concluir que, em nenhuma das duas emissoras, há profundidade nos temas, nem regularidade de pautas produzidas por outras praças, pois a inserção de outras praças é muito incipiente e pontual. No entanto, vale ressaltar que são tevês cujas instituições

que representam são, de fato, instituições de caráter nacional e que, até por força legal, são, de certa forma, caracterizadas pelas transmissões ao vivo das sessões plenárias dos poderes legislativos. Isso garante uma relativa diversidade, ao menos regional e relacionada a diferentes pontos de vista, principalmente políticos. A aprofundaremos esse aspecto na seção que segue.

### 6.3.1 Diversidade de pontos de vista

Quanto à **diversidade de pontos de vistas**, como já foi anteriormente explorado, as mídias institucionais legislativas têm tematização de suas pautas voltadas para ações parlamentares, leis e projetos de lei que tramitam no legislativo. Não se pode negar que os projetos de lei e debates, como as audiências públicas e as reuniões das comissões, são também representações de debates que estão acontecendo na sociedade.

Se consideradas as casas legislativas como órgãos máximos da democracia representativa brasileira, mesmo levando-se em conta todas as suas distorções e os próprios problemas de representatividade que o modelo das democracias representativas capitalistas trazem em seu seio, pode-se dizer que, a partir da composição dos plenários, as tevês legislativas buscam, mais do que os veículos tradicionais, os diversos pontos de vista representados nos debates de ideias. Uma das causas para essa diversidade é o controle dos próprios parlamentares do conteúdo veiculado pela TV.

Na verdade, cabe fazer um parêntese e dizer que esta prática se dá não só na TV mas, a partir dos relatos, em todos os veículos, mas principalmente na TV e no jornal impresso. Como, na maioria das vezes, um projeto tem apoio de alguns parlamentares e oposição de outros, os veículos não podem dar uma notícia referente a determinado projeto sem que se ouçam no mínimo duas opiniões a respeito. Algumas vezes, as opiniões acerca de um tema ultrapassam a dualidade de pontos de vista e, assim, a sua cobertura requer mais contextualização. No entanto, dificilmente uma notícia que não envolve questões legislativas, projetos de lei, audiências públicas, por exemplo, ganhará espaços nos telejornais. À exceção do recesso parlamentar quando o número de pautas externas cresce pela diminuição das pautas institucionais.

Logo, pode-se dizer que, se analisada cada casa como representante da sociedade, seja a partir da representação dos interesses dos cidadãos como se dá na Câmara dos Deputados, ou dos interesses dos estados, como no caso do Senado, há um cuidado para a representação dos diferentes pontos de vista presentes em cada uma das casas. Mas, não necessariamente



indo além dos representantes legislativos, bem como não indo por iniciativa própria contra esses interesses. É dizer, quando o ponto de vista discordante está fora ou não representado pelos parlamentares, ele não será necessariamente ouvido. Há uma tradição de se ouvir majoritariamente fontes oficiais, sejam elas do poder executivo, legislativo ou judiciário.

Não há a tradição de fazer jornalismo investigativo, principalmente quando tal investigação ou denúncia envolva membros da casa. Há mais na *TV Câmara* do que na *TV Senado* espaço para repercutir, quando já apuradas e veiculadas em outros meios, denúncias feitas sobre parlamentares. Contudo, eles nunca são os primeiros a fazer tal tipo de denúncia, mas, a depender da repercussão dos fatos, eles acabam noticiando-as.

Um exemplo interessante pode ser retirado da análise dos telejornais das duas emissoras que foi feita no mesmo período que se estendeu entre os dias 1º e 30 de setembro de 2012. À época, estava sendo julgada, no Supremo Tribunal Federal, a Ação Penal 470, conhecida como “Mensalão”, que envolvia, dentre outros aspectos denúncias de corrupção entre o poder executivo e o poder legislativo. Nesse particular, saltou aos olhos constatar que apenas o telejornal da Câmara dos Deputados noticiou e deu a cobertura completa do julgamento, enquanto nenhuma referência ao caso foi feita pelo telejornal do Senado. Estas são questões criticadas pelos próprios jornalistas do Senado, por exemplo. Eles consideram que na *TV Câmara* há mais liberdade para noticiar questões não necessariamente positivas dos parlamentares, o que na *TV Senado* ainda parece ser um tabu. A sobreposição da função institucional do Senado foi por, vários momentos, identificada durante a pesquisa.

Pela própria característica das emissoras, as fontes são basicamente oficiais. A questão da **pluralidade de fontes** fica, portanto, limitada majoritariamente ao escopo dos parlamentares, ministros e secretários de governo. No máximo, representantes da sociedade civil que estiveram no Congresso Nacional para participação em algum evento. Em algumas ocasiões, principalmente quando há algum debate nas comissões ou quando está sendo realizada uma audiência pública, são ouvidos convidados, mas não é o que geralmente se vê na cobertura jornalística, principalmente televisiva da casa. Vai-se muito pouco além dos muros do Congresso Nacional para cobertura externa e esta, quando existe, normalmente, limita-se à Brasília e apenas esporadicamente saem do Distrito Federal para outras regiões do país, a não ser em casos muito específicos, como visita de comissões parlamentares a uma determinada região do país.

Segundo os jornalistas da *TV Câmara*, “A TV não tem muito tempo. A gente tem acordos com outras tevês legislativas para garantir links de outros locais”, mas no dia-a-dia a grade é garantida com o cotidiano das atividades parlamentares. “Em alguns assuntos maiores a gente traz pessoas de fora de

Brasília, como enchentes, por exemplo” (informações orais). Nessa perspectiva, uma melhor definição, bem como a normatização do papel da TV legislativa, compreendendo as suas especificidades, inclusive em relação aos períodos de recesso, assim como é feito com os dias que não há reuniões plenárias, ajudaria tanto os gestores quanto os jornalistas das casas a cumprirem de uma forma melhor a função pública inerente ao papel prestado por estas emissoras.

Na *TV Senado*, nesse sentido, há o programa Parlamento Brasil que é feito em parceria com as tevês das assembleias estaduais, e que tem por objetivo aproximar os poderes legislativos federal e estaduais e de dar espaço aos Estados. Outro programa que eles costumam citar é o *Conversa de Estado*, em que há a participação de três senadores de um determinado estado, em que respondem a perguntas de cidadãos oriundos do mesmo estado, e que são gravados pelas tevês das assembleias. No entanto, a informação foi de que há “questões políticas” que, principalmente em períodos eleitorais, dificultam conseguir juntar três parlamentares de um mesmo estado para serem questionados por eleitores.

#### **6.4 CLARO MANDATO DE SERVIÇO PÚBLICO ESTABELECIDO EM DOCUMENTOS LEGAIS PERTINENTES**

O **claro mandato de serviço** público é avaliado a partir dos critérios gerais de serviço público aplicado à comunicação dos poderes legislativos. Aqui serão analisadas a **transparência de gestão, da missão e dos valores dos veículos, o padrão técnico, a inovação, a cobertura geográfica, a oferta de plataformas, a normatização de todos os critérios**, bem como a **representação de toda a população que financia nos veículos**.

Transparência torna-se, cada vez mais, um critério caro ao serviço público no Brasil. A Carta Magna foi alterada por uma emenda constitucional, em 1998, para definir, como princípio da administração pública direta e indireta, que qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A partir da Lei de Acesso à Informação, aprovada em 2011, a transparência nos órgãos públicos passou a ser regulamentada e cobrada de forma mais efetiva. Sobre a transparência de gestão, bem como dos valores e princípios das emissoras, pode-se identificar uma ainda deficiente proatividade na disposição de dados, bem como pode ser também identificada uma tentativa de adequar-se à recente lei de acesso à informação.

Das sete entrevistas realizadas com diretores e cargos de chefia na Câmara dos Deputados (ver Capítulo 5), apenas duas pessoas avaliaram como positiva a política de transparência da TV, se levado em consideração a definição do eixo transparência de gestão da Unesco.<sup>270</sup> Para as outras cinco pessoas, existe ainda uma série de dificuldades para que o grau de transparência aplicado à gestão definido no eixo seja, de fato, alcançado. Na *TV Senado*, a realidade não é muito diferente, sendo que apenas dois gestores, dos seis que responderam a essa pergunta, consideram satisfatório o grau de transparência da TV.

As pessoas que avaliaram como boa a transparência da gestão da TV, ou referiam-se a outros veículos, geralmente comerciais, como oposição ao modelo de transparência, ou defenderam que a transparência das casas, de uma forma geral, garantiria que seus veículos fossem considerados transparentes. O fato de, a partir da Lei de Acesso à Informação, o poder legislativo ser responsável por disponibilizar informações pela Internet inclusive de forma voluntária e proativa, bem como fornecer dados, quando solicitados, é encarado, por alguns, como a transparência necessária.

O período em que foram realizadas às entrevistas coincidiu com o final da adaptação das casas às exigências previstas pela Lei de Acesso à Informação. Logo, muito mais coisas passaram a ser disponibilizadas pelas páginas da *internet* e mudanças no sentido de criação de canais de acesso e de pedidos de informação foram implementadas. Para se ter ideia, nenhuma das gestões das duas casas havia definido valores gastos por programas, por exemplo. Existia uma dificuldade clara em se quantificar os gastos totais dessas emissoras por mês ou por ano.

Mais contundente, entretanto, é a visão dos que não acreditam em uma transparência nos termos definidos pelo eixo, como questionou um dos entrevistados: “Quando a gente fala de transparência de gestão estamos vinculados à transparência de gestão da própria Câmara. É um dos grandes entraves para que a gente seja considerado, de fato, um sistema de comunicação público”. Isso também se vê no Senado, em que, nem para os próprios gestores, o orçamento anual, por exemplo, é muito claro. Conforme apontou um outro colaborador: “Estamos passando por um processo de ter essa organização mais clara até para atender aos princípios básicos de eficiência e eficácia do serviço público, que a gente tem obrigação de ter”.

Por outro lado, há quem defenda que a transparência de gestão é garantida de outra forma. Partindo do pressuposto de que os veículos existem para garantir a função primordial de transparência das ações dos parlamentares, eles defendem que, nesse aspecto, há transparência. No sentido de que a transparência de gestão pode também ser garantida pela transpa-

---

<sup>270</sup> Ver Apêndice B.

rência nos critérios de equilíbrio para a participação dos diferentes atores políticos. A existência de relatórios de atividades e controle partidários prontos para serem entregues quando solicitados é, segundo a opinião de um dos entrevistados, uma forma de garantir a transparência de gestão com foco na missão que eles têm.

A maioria concorda, portanto, que, grosso modo, os dados estão disponíveis, de uma forma geral, nos relatórios disponibilizados na *internet* pela Câmara dos Deputados, mas há também um acordo de que eles não estão traduzidos e acessíveis em linguagem comum para que todo e qualquer cidadão tenha acesso, pois ter acesso e compreender os relatório ou, até mesmo, saber manipulá-los, é diferente.

Comparando a respostas dos grupos de gestores com a resposta dos grupos focais feitos com os jornalistas, pode-se ver que, de uma forma geral, são muito parecidas a esse respeito. Eles acreditam que há os dados sobre a transparência de gestão e de recursos que estão disponíveis na *internet*, mas que, no entanto, não são de fácil manuseio por quem não domina toda a estrutura de funcionamento das Casas. Os funcionários acreditam que nem a própria gestão consegue mensurar os custos específicos por veículos, programas e pessoal, por exemplo. Ressaltam a falta de valor que a administração pública dá, muitas vezes, ao custo com o pessoal que, pelo fato de ser fixo e garantido, não é contabilizado como custo real de um veículo ou de um programa. Logo, a maioria dos participantes dos grupos focais foi categórica em dizer que, nos moldes do eixo, não há transparência desejada. Mas, por outro lado, defendiam o papel das tevês como sendo agentes dessa transparência a partir da função primordial de transmissão ao vivo das sessões plenárias.

Já com relação à transparência especificamente dos **valores e da missão** da TV e se esse conjunto de conceitos está claro tanto para os que trabalham na emissora quanto para os cidadãos telespectadores, a maioria dos gestores acredita que esse é um conceito mais permeável para os que trabalham na emissora do que para o público de uma forma geral, mas há também os que defendem uma falta de clareza geral sobre esse aspecto tanto interna como externamente.

No entanto, alguns profissionais defendem que, apesar de os conceitos não estarem necessariamente formalizados, a missão poderia ser resumida em: “emissoras institucionais, com caráter público”. Algumas questões aparecem, nas falas, como sendo a missão e os valores da TV, como, por exemplo: transparência do trabalho parlamentar, expansão do sinal da TV para todo o Brasil, aproximação entre o legislativo e a população, facilitar a interação entre cidadãos representados e seus representantes, ser transparente e aproximar o processo decisório do parlamento da sociedade e ser fonte primária sem interlocutor das questões que en-

volvem o Congresso Nacional. Todas essas questões dialogam com uma missão que é pública e institucional ao mesmo tempo.

Com relação à compreensão dessa missão pelos cidadãos telespectadores, os gestores são menos otimistas. Apenas dois gestores defenderam que estivessem claros para o telespectador a missão e os valores da *TV Câmara*. Essa percepção é sustentada por um de nossos colaboradores que observou: “Acho que é mais claro para o público do que para os funcionários (...) O telespectador quando assiste, termina compreendendo por causa da maneira como é feita a TV, das narrativas usadas, dos conteúdos escolhidos”.

Por parte dos jornalistas do Senado, o processo de compreensão da missão e dos valores parece ter sido facilitado por um planejamento estratégico realizado recentemente e que deu origem ao Manual de Redação, que também havia sido lançado no período das entrevistas. Mas a ideia de um conceito em construção e de uma necessidade de que as pessoas cotidianamente se remetam ao conceito da função desses veículos para que a mesma seja melhor internalizada.

Outro ponto que foi abordado durante o grupo focal foi com relação a ascensão de funcionários aos cargos de gestão e chefia da TV e das estruturas dos veículos. Para eles, a única coisa clara é que a mudança se dá a cada dois anos, que é quando muda a composição da Mesa Diretora das casas. Pode-se presumir, assim, que os critérios sejam assumidamente políticos. No entanto, a conquista desses quadros serem escolhidos entre os funcionários das casas, como acontece na Câmara e, em alguma medida, no Senado, é ressaltada como positiva. É também admitido que as mudanças são maiores nos maiores cargos, não alterando de forma muito representativa as estruturas nas redações. Segundo eles, quanto maior o cargo e mais perto da Mesa Diretora, maior a mudança conforme as eleições na casa. Ainda assim, não há regras nem critérios para assumir cargos de chefia, não há institucionalização das regras, como apontou um de nossos colaboradores que participou do Grupo Focal da Câmara:

O chefe de comunicação da Câmara é escolhido politicamente, geralmente por um político. Então ele é ligado a um político. E, na outra ponta, você tem cargos de chefia de dia-a-dia, como editor. Então há os dois lados, um de escolha política e outro de escolha por competência. Lógico que, mesmo para essas escolhas por competência, não há critérios também. De médio escalão para cima a escolha é mais política do que técnica. Nos níveis mais baixos, a gente sabe que existe um mérito, mas não se sabe qual foi a análise. Não existe uma forma da pessoa se candidatar para determinada função, não há eleição interna para ocupar as vagas, mesmo ociosas. (Informação oral)<sup>271</sup>

---

<sup>271</sup> Dados gerados a partir do Grupo Focal com membros do jornalismo da *TV Câmara*.

Ainda a esse respeito, segundo os jornalistas, existe uma frase que é usada para explicar tudo que é subjetiva na casa e que diz muito sobre as características do que foi encontrado nas casas legislativas: “Isso aqui é uma casa política”.

#### **6.4.1 Acessibilidade: questões técnicas e políticas**

Sobre a **cobertura geográfica e a oferta de plataformas**, se for levada em consideração a principal plataforma pela qual o brasileiro assiste à televisão, que é a TV aberta VHF, nem a *TV Câmara* nem a *TV Senado* garantem o alcance em território nacional. No entanto, há de se considerar que ambas foram criadas como uma espécie de contrapartida pública à criação da TV a cabo, que é a primeira modalidade de televisão por assinatura regulamentada por lei no Brasil. À época, como foi anteriormente relatado, acreditava-se que a TV por assinatura teria uma expansão bem maior do que ela realmente teve no país nas primeiras décadas. Dessa forma, ao longo dos anos, as gestões das tevês foram garantindo a sua expansão por intermédio de outras plataformas mais populares que a TV a cabo.

##### *6.4.1.1 Plataformas disponíveis: multimodalidade a serviço da universalização de acesso*

Atualmente a *TV Câmara* está acessível, além de por TV a cabo, em parabólicas, via satélite e em TV Digital aberta em dez cidades e em UHF para Brasília. A *TV Senado*, segundo informações da página da emissora na *internet*, tem cobertura em todo o país por meio das operadoras de TV a cabo, por satélites e antenas parabólicas do tipo analógico e digital e, em UHF, chega a quatro cidades e está sendo implementada em mais três.

Por ser a TV a cabo uma modalidade paga de TV, originariamente, o modelo das tevês legislativas é excludente, no entanto, a contrapartida da veiculação dos canais legislativos por meio de antenas parabólicas garante o acesso a esse veículo por um tipo de público que não teria acesso ao formato original a cabo pelas limitações financeiras. Cabe frisar que a parabólica, no Brasil, é o meio pelo qual muitos brasileiros que não moram nos grandes centros têm acesso à televisão.

Financiada a partir da lógica de mercado, a interiorização da TV aberta no Brasil também responde à lógica do telespectador consumidor e não do telespectador cidadão. Os sinais da TV aberta só são interiorizados, na medida em que há interesse publicitário naquela expan-

são. Assim, se a relação de custo benefício não for vantajosa para as grandes emissoras, o sinal passa a ser capturado via satélite por antenas parabólicas. Esse público fica, por exemplo, sem acesso a programação regional, visto que o sinal do satélite é gerado, na maioria das vezes, por emissoras nacionais sediadas em grandes centros. No entanto, no caso das tevês legislativas, esse é o modelo por que um número expressivo de brasileiros tem acesso à TV que é financiada por eles e que tem como função primordial publicitar e dar transparência ao trabalho parlamentar dos representantes do povo.

Para além dessas plataformas, a *TV Câmara* e a *TV Senado* estão disponíveis na *internet*. Na rede, está toda a programação ao vivo como um repositório de programas, bem como das sessões legislativas, tendo em vista que há a possibilidade de ambas fazerem uma multiprogramação, principalmente nos dias da semana em acontecem, ao mesmo tempo, reunião de comissões, audiências públicas e sessão plenária.

#### 6.4.1.2 *A TV digital e o recurso de multicanais como forma de universalização ao acesso*

Um ponto que merece ser destacado é a recente criação da Rede Legislativa de TV Digital. Ao questionar tanto gestores quanto jornalistas sobre a plataforma ideal para as emissoras, fica claro o descontentamento com a abrangência do sinal das tevês. Praticamente todos os entrevistados em ambas as casas avaliam a TV Digital aberta como a melhor opção de distribuição dos sinais para um futuro próximo. O projeto de expansão da TV a partir do sinal da TV Digital prevê, segundo os gestores da *TV Câmara*, a universalização do sinal. O anseio pela universalização está presente na fala de quase unanimidades dos entrevistados.

O projeto da Rede Legislativa de TV Digital está sendo implementado a partir de uma parceria entre as legislativas federais, estaduais e municipais. Por parte da *TV Câmara*, a Rede foi instituída em 17 de outubro de 2012, a partir do Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 52. A Rede propõe a abertura de canais legislativos em três níveis: as TVs das Câmaras Municipais, as TVs das Assembleias Estaduais e a *TV Câmara*. O manual de implementação da Rede afirma que a Câmara dos Deputados irá assinar acordos de cooperação técnica com Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas. “Assim a Rede toma corpo, se multiplica e oferece a todo cidadão a oportunidade de conhecer o legislativo brasileiro, suas sessões de plená-

rio, o trabalho das comissões e audiências públicas, tudo de forma direta e transparente” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).<sup>272</sup>

Ainda segundo o Manual, já fazem parte da Rede Legislativa, São Paulo, desde 2009, Brasília, desde 2011, Belo Horizonte, Fortaleza e Porto Alegre, desde 2012. As próximas capitais a inaugurar o canal digital da Rede Legislativa serão Cuiabá, Goiânia, Palmas, Vitória, Recife, Belo Horizonte, Rio Branco e Natal. Para além das capitais, já assinaram acordo com a Câmara dos Deputados as cidades mineiras de Divinópolis, Lavras, Pouso Alegre, Sete Lagoas, Uberaba, Uberlândia, e as cidades paulistas de Americana, Barretos, Bauru, Botucatu, Campinas, Fraca. Jacareí, Ourinhos, Ribeirão Preto, Santos São Carlos, São José do Rio Preto, Tupã dentre outras.

O Ato da Mesa, por sua vez, coloca que o objetivo da Rede é “a universalização progressivamente, do acesso dos brasileiros aos sinais das emissoras da TV Câmara e da Rádio Câmara”, o mesmo Ato define universalização como “a possibilidade de acesso de qualquer pessoa ou instituição aos conteúdos da TV Câmara e da Rádio Câmara por meio de radiodifusão aberta e gratuita, independentemente de sua localização e condição socioeconômica” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

Vale contextualizar que o Brasil adotou o modelo japonês de TV Digital e que, a partir de um decreto que regulamenta a TV digital terrestre no Brasil, a multiprogramação só é permitida aos canais da União, incluindo, portanto, os canais do legislativo. A Rede propõe que o Canal do Legislativo seja dividido em quatro subprogramações de 24 horas divididas da seguinte maneira: *TV Senado*, *TV Câmara*, *TV Assembleia* e *TV Câmara Municipal*. Nesse sentido, conforme o Art. 5º do decreto. “A Câmara dos Deputados, com vistas à redução dos custos de instalação e manutenção de suas redes nacionais, estabelecerá parcerias com as emissoras de rádio e TV do Senado Federal, das Assembleias legislativas e das Câmaras Municipais” (CÂMARA, 2012).

Dessa forma, segundo Evelin Maciel, Gerente do Comitê Gestor de TV Digital da Câmara dos Deputados, a ideia é que a *TV Senado* e a *TV Câmara* dividam igualmente os estados da federação e cada uma delas fique responsável pela implementação da TV na metade do país e carregue, dessa forma, a partir da multiprogramação, a outra. Ou seja, nos estados em que a *TV Senado* tivesse a responsabilidade de fechar acordo com a Assembleia Legislativa e com as Câmaras Municipais interessadas na digitalização das suas tevês, eles dividiriam os custos entre as três esferas e, por tabela, contemplaria a *TV Câmara*. Por sua parte, a *TV*

<sup>272</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-52-17-outubro-2012-774424-publicacaooriginal-137923-cd.html>>.



*Câmara* faria o mesmo processo nos estados em que devesse arcar com a implementação também da *TV Senado*. Ainda não há, contudo, uma previsão fechada de quanto tempo a Rede Legislativa levará para se estabilizar no país e cumprir com o seu objetivo de universalização do sinal dos canais legislativos.

Ainda de acordo com o Manual, a Rede Legislativa de TV Digital permite que a população participe diretamente do processo de elaboração de leis, acompanhando as decisões tomadas nas Câmaras Municipais, nas Assembleias Legislativas e na Câmara dos Deputados. Segundo consta no texto legal: “Com um canal aberto com o Legislativo, o cidadão amplia o seu entendimento sobre que acontece no parlamento, participa, envia sugestões sobre os temas em debate. É cidadania em tempo real” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).<sup>273</sup>

#### 6.4.1.3 Padrão técnico e provimento de recursos como entraves

Com relação ao atual **padrão técnico** das emissoras, a opinião do grupo de gestores e jornalistas da *TV Câmara* se chocam algumas vezes. A opinião dos gestores desta TV, quanto ao eixo, é mais otimista do que a opinião dos jornalistas da casa. Nem todos os gestores se sentiram aptos a responder, mas, dos sete que foram entrevistados, quatro consideraram como bom, muito bom e ótimo o padrão técnico da TV. Apenas um dos gestores fez uma ressalva de que, às vezes, apesar de a emissora ter sempre um olhar para a questão das técnicas, não conseguem comprar os equipamentos necessários ou de ponta em tempo hábil. Ele observou que: “Como tudo demora por aqui, tem essa burocracia decisória de investimento de recursos”, considera uns dos gestores (informação oral).

Segundo o relato dos profissionais, o período de tramitação para compra de novos equipamentos pode durar o tempo de eles se tornarem obsoletos no mercado. Vários profissionais relataram a dificuldade em comprar coisas simples como pilhas, lâmpadas, baterias, fitas bem como justificar compras de coisas que dentro da administração pública parecem não fazer sentido e, portanto, não têm rubrica, como a compra de maquiagens e outros artigos relacionados ao dia-a-dia de uma televisão.

Os demais gestores da *TV Câmara* que responderam a questão defenderam que a emissora está tecnicamente bem equipada, que nunca trabalhou com equipamentos analógicos e apenas com equipamentos digitais. Consideram que teriam condições, inclusive com o ma-

<sup>273</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Rede Legislativa de TV digital**. TVs Legislativas em sinal aberto: transparência e participação. Secretaria de Comunicação Social. Brasília, 2012..

terial que têm, trabalhar com a *High Definition* (HD), mas que, sobretudo, a opção da TV foi por multiprogramação e não por alta definição. A qualidade técnica também é defendida com relação aos profissionais. Segundo um dos gestores essa é uma conquista relativamente recente, visto que a área técnica, por exemplo, é terceirizada. Conforme apontou: “Até um tempo atrás, ainda tinha muita ingerência de partidos indicando pessoas para ocupar essas vagas [terceirizadas]. [Estas vagas] Eram ocupadas mais por favoritismo do que por profissionalismo. Eu acho que isso acabou, praticamente” (informação oral, acréscimos nossos).

Na *TV Senado*, os gestores defendem que ela começou com equipamentos e com equipe de ponta, mas que não conseguiu, ao longo dos anos, manter-se com esse padrão. Atualmente, os profissionais, em sua maioria, consideram que o padrão técnico está defasado, outros dizem que há uma boa qualidade de captação, mas que não há uma boa transmissão. O problema central, segundo um dos gestores, está na distribuição do sinal. Primeiro porque a transmissão é em UHF e essa nunca foi uma modalidade muito divulgada no Brasil, sendo que para o cidadão comum, nem mesmo se sabe como se captar em UHF.

Por outro lado, há também na opinião dos gestores, uma falta de interesse das televisões por assinatura em carregar o sinal dos canais básicos de utilização gratuita. “As tevês a cabo e tevês pagas, de uma forma geral, não têm interesse em carregar nosso sinal. Existe um claro boicote em carregar o sinal das tevês não comerciais”, desabafa. Dois gestores, dos cinco entrevistados que responderam a essa questão, ainda consideraram como bom e excelente o padrão técnico da TV, mas admitiram que eles não conseguem acompanhar as tevês de ponta, principalmente as do mercado.

#### **6.4.2 Representatividade da população, inovação nas linguagens e experimentação**

Já a **representação da população de uma forma geral na programação** das emissoras legislativas, uma contextualização com relação à função das tevês merece ser feita. Essa análise deve-se valer do pressuposto de que a função dos canais é dar publicização e transparência ao trabalho do legislativo, aproximando representantes e representados e proporcionando um maior controle social do poder legislativo. Dessa forma, os plenários, de acordo com a lei, devem ser transmitidos ao vivo. O restante da programação é preenchida majoritariamente por programas com viés de educação política e para a cidadania, com especial atenção ao esclarecimento de temas que estão em discussão em projetos de lei ou medidas provisórias nas casas legislativas, bem como sobre o próprio processo legislativo.

Como a diversidade desses projetos e medidas são grandes e têm, nos representantes dos estados, uma representação de questões de quase toda a população do país, pode-se dizer que existe, até certo ponto, o cumprimento deste indicador por parte das tevês legislativas. Por outro lado, as representações sociais são mais complexas do que as representações que chegam ao legislativo e, muitas vezes, os interesses diversos de um projeto de lei, ou algo do gênero não conseguem ser representado pelas forças políticas que, de certa forma, compõe o Estado brasileiro.

#### *6.4.2.1 As tevês legislativas como protagonistas no uso e desenvolvimento de linguagens*

**A experiência e inovação de linguagem** é compreendida como um indicador de claro mandato de serviço público porque compreende-se que veículos públicos com financiamento público e sem as amarras impostas pelo mercado tem obrigação de servir como laboratório de inovações de toda sorte. Na *TV Câmara*, esse é um dos pontos em que, mais uma vez, houve conflito entre a opinião dos gestores e a opinião do grupo de jornalistas do grupo focal.

Dos sete gestores que fizeram a entrevista na Câmara, seis responderam esse ponto, dentre eles, quatro consideraram como muito bom e excelente esse indicador, e apenas dois consideraram esse indicador razoável. Conforme um dos gestores avaliou: “Razoável, não é tão ruim e nem tão excelente, mas acho que a gente consegue experimentar, trazer alguma inovação. Vamos fazer um documentário, vamos fazer uma Câmara Ligada, vamos fazer um Caixote, como fizemos nas eleições. A gente consegue”.

Por outro lado, um dos entrevistados considerou que a *TV Câmara* é um laboratório “Nossa! Somos um laboratório! O que a gente faz é integração. É um laboratório de construção própria”, ressalta um gestor, cuja opinião entra oposição com a opinião de um dos jornalistas entrevistados no grupo focal, que sobre o mesmo indicador dizem que a TV, infelizmente, não é tão inovadora em experimentações e linguagem como poderia. “Nós, como emissora pública, sem compromisso financeiro, deveríamos ter um papel de laboratório muito maior. E, por ser uma emissora legislativa mais ainda, porque o legislativo tem que ser popular”, opinou o jornalista. Outros jornalistas citaram a integração dos veículos como a experiência de experimentação e de inovação de linguagem que a Secretaria de Comunicação da Câmara, de uma forma geral, promoveu e que é considerada boa.

Do ponto de vista da análise, pode-se inferir que tanto há experimentações e inovações por um lado, como no caso da integração, quanto há muito mais que poderia ser feito, princi-

palmente do ponto de vista da linguagem do jornalismo e dos programas. Há uma importante inovação no exemplo do Jornal Integrado, que é transmitido ao mesmo tempo para TV e para a Rádio. Para essa experiência, a emissora optou por repensar todos os produtos e adequar os conteúdos dos dois veículos e não transmitir apenas o áudio da TV para o rádio, tal como é feito em alguns casos, como no jornal da emissora Bandeirantes, por exemplo.

Logo, essa não deixa de ser uma inovação de linguagem para adequar-se o produto a uma realidade de integração, mas não há mudança do ponto de vista do modelo do telejornalismo tradicional. Na opinião de um dos gestores entrevistados, esse não é um problema apenas da *TV Câmara*, mas de toda televisão brasileira: “Tudo é uma cópia de um modelo ultrapassado e arcaico. As matérias do telejornalismo tudo é uma receitinha. Tenho quase trinta anos de jornalismo e o essencial não muda. Aquele *off*, passagem, cabeça, bancada e chamadas....Não muda” (informação oral).

#### 6.4.2.2 *A participação como linguagem e concepção de mídia alternativa*

Do ponto de vista dos programas, pode-se dizer, também que existe uma quantidade muito interessante de programas ao vivo na *TV Câmara* com participação popular direta, coisa, que, por exemplo, inexistente na *TV Senado*. Essa questão no escopo da televisão brasileira, pode ser considerada como uma experimentação; pois, colocar o cidadão para falar ao vivo, fazer-lhes perguntas e dar valor a suas opiniões, sem edição, é algo que poucas emissoras e poucos programas ousam fazer no Brasil.

O fala povo sem edição como acontece no *Câmara Ligada*, por exemplo, é muito difícil de ser encontrado em outros programas no Brasil. Dois dos quatro programas analisados na *TV Câmara* mostraram uma abertura muito grande para o ao vivo. Tanto o *Participação Popular*, como o *Expressão Nacional* e o *Câmara Ligada* têm um importante nível de participação e interação. O *Participação Popular* faz um fala povo ao vivo na rodoviária do Plano Piloto de Brasília, recebe ligações ao vivo e interações diretas pelas redes sociais. O *Expressão Nacional*, que também vai, na medida do possível, ao ar ao vivo, também recebe ligações ao vivo sem edição e participação pela *internet*. E o *Câmara Ligada*, além das ferramentas de interação com as redes sociais tem plateia de jovens.

Em se tratado de programas de uma tevê legislativa, que carregam consigo todo o peso de representarem um poder bastante desgastado pelas outras mídias, essas experimentações e inovações podem ser consideradas, inclusive, um ato de coragem. Outra questão interessante

foi ver que, no período de análise, críticas aos programas foram lidas no ar sem cortes. Nenhuma ofensa fosse à instituição Câmara dos Deputados, fosse à TV ou qualquer pessoa foi proferida pelos cidadãos, mesmo os que criticam algum aspecto do programa, o que pode evidenciar um compromisso de construção solidária dos cidadãos partícipes com a tevê.

Na *TV Senado*, nenhum dos programas acompanhados, *Leituras*, *Alô Senado* e *Cidadania* tinham transmissão ao vivo. O *Alô Senado* é, na sua concepção, o programa mais aberto à participação, pois tem por objetivo fazer com que os senadores respondam a perguntas dos cidadãos feitas pelos instrumentos de participação institucionais do Senado. Geralmente, o que chegam são dúvidas com relação a algum projeto de lei ou a formas de tramitação destes projetos, por exemplo. Contudo, não há praticamente espaços para o ao vivo na programação produzida pela TV, o que evidencia a edição do que vai ao ar nos programas gravados.

Alguns depoimentos tanto na *TV Câmara* como na *TV Senado* apontaram também para a inovação que, muitas vezes, é fruto da a própria necessidade pelas quais passam as emissoras, sejam elas financeiras, de limitações técnicas e de pessoal. Portanto, do ponto de vista prático, não se pode negar que haja inovação, porém, também não se pode negar que seja insuficiente, pelos motivos expostos pelos jornalistas, visto que não só poderia como deveria ir mais além do que se faz.

Na *TV Senado*, há uma homogeneidade maior entre os discursos dos gestores e dos jornalistas. Apesar de algumas exceções, ambos não acreditam que a *TV Senado* produz inovação e experimentação de linguagem. A palavra “careta”, por exemplo, apareceu várias vezes como definição da tevê. Alguns, no entanto, defendiam esse formato por ser ele também o que melhor representava a própria casa. “O Senado é carta de uma forma geral” (informação oral) e essa é a ideia que parece prevalecer. O máximo de inovação e experimentação citada pela equipe da *TV Senado*, de uma forma geral, foi com relação à adequação da linguagem. Por ser uma linguagem muito técnica, parece existir um desafio cotidiano em traduzir o processo legislativo a partir da inovação de linguagem, mas, mesmo assim, o processo é tímido, pois encontra barreiras na necessidade que as mídias legislativas tenham, de uma forma geral, de passar a informação completa e correta daqueles fatos, pois eles são, muitas vezes, como defende Sant’Anna (2009) fonte primária da informação, ou mídias da fonte.

## 6.5 PRESTAÇÃO DE CONTAS (*ACCOUNTABILITY*)

A prestação de contas aliada à transparência, promovida principalmente pelo ao vivo das sessões plenárias e das comissões, são por definição as principais missões que os veículos legislativos cumprem, e justificam, por si só, a existência dos canais legislativos. Isso, tendo em vista que se existissem apenas como canal e para transmissão ao vivo e sem edição das atividades parlamentares, já cumpririam uma função primordial de prestação de contas, pois o cidadão e a cidadã que elegeu o seu representante pode, quando quiser, assistir a atividade do seu parlamentar. Não importa se esse canal terá oitenta milhões de pessoas assistindo ou cinquenta mil, não importa que, em determinado momento, pouquíssimas pessoas estejam assistindo, o que importa é que, quando os cidadãos quiserem, eles terão acesso a esse canal. Essa justificativa serve para qualquer outro canal que tenha como função primordial a transmissão ao vivo e sem edição de qualquer atividade do poder público. Ou seja, apenas dessa forma, esses canais já cumprem a função de servirem de instrumento para o *accountability* vertical, uma vez que são um *canal de informação* a partir do qual representado pode ter acesso ao seu representante.

Se esta pesquisa pode afirmar que houve algum eixo em que os profissionais de ambas as casas e em todos os níveis pareceram concordar, foi com a função fundamental e básica desses veículos de dar transparência e prestar contas do trabalho legislativo à população, ou seja, uma prestação de serviço público. Em vários momentos, essa questão se fez presente, mas ela pode ser vista com mais clareza na confluência de falas que defendiam a primazia, inclusive legal, da soberania do ao vivo do plenário sob qualquer outra programação. Isso não quer dizer que houve acordo com relação ao cumprimento exclusivo dessa função, muito pelo contrário, nenhuma pessoa entrevistada defendeu a transmissão pura e simples dos atos parlamentares.

Há, de certa forma, uma consciência de que a função das tevês legislativas é de principalmente dar transparência ao processo legislativo e que aos poucos foi se ampliando para uma função também de *accountability* social, ou seja, de também empoderar o cidadão sobre o processo legislativo e fazê-lo não só informado, mas também parte do processo. O depoimento de um dos gestores do Senado ilustra bem a ideia:

A nossa função é, em exercendo esse papel, com bases em conceitos éticos da construção do jornalismo e em possibilidades técnicas, formar um cidadão cada vez melhor, mais consciente, dar transparência cada vez maior ao serviço público, trazer o cidadão para uma participação maior. E nós nos transformamos nos instrumentos de prática de democracia direta. Ao ponto de acharmos que, um dia, a comunicação será um elemento central no sentido de permitir que o cidadão, ele mesmo, seja chamado a votar os processos em tramitação dentro da casa. A democracia representativa não morreu e não vai morrer tão cedo, mas demonstra sinal de esgotamento. Eu acho que a democracia direta está se abrindo e a comunicação tem um papel importante nesse processo. (COLABORADOR 3, informação oral)<sup>274</sup>

<sup>274</sup> COLABORADOR 3. Entrevista III. [Jan. 2013]. Entrevistador: Mariana Martins de Carvalho. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3 (60 min.). Entrevista concedida para pesquisa de doutorado.

Mas é a opção por ir além da missão por excelência que, se por um lado pode fortalecer a missão pública, também cria uma série de contradições. Ser TV, ter programação, ter programas, ter linha editorial, ter corpo de funcionários formado por jornalistas estáveis é, para além da ampliação do escopo dos canais previstos na Lei do Cabo, o maior desafio dessas emissoras. É diante da condição de ser televisão e de ser televisão pública estatal (aqui do ponto de vista estrutural por ser financiada por fontes públicas e representar um poder público) que elas passam a ser também factíveis de serem transparentes e *accountable* de uma forma geral. É, por isso, que o início da análise deste capítulo se deu por avaliar a opinião dos profissionais de ambas as casas sobre a transparência de gestão dos veículos. No ponto a que chegamos, portanto, propusemos analisar as tevês legislativas como instrumentos de transparência de um poder público.

Durante as entrevistas realizadas para esta pesquisa, algumas questões apareceram sempre em composição com argumentos que justificavam a missão pública desses veículos como, por exemplo: transparência do trabalho parlamentar, facilitar a interação entre cidadãos representados e seus representantes, ser ela mesmo transparente, aproximar o cidadão e a sociedade dos processos decisórios do parlamento e ser fonte primária sem interlocutor das questões que envolvem o Congresso.

Todas essas questões dialogam com uma missão que é pública e institucional ao mesmo tempo. Apesar de a maioria dos profissionais tenderam a dizer que os conceitos não estão necessariamente claros e formalizados, de uma forma geral, a missão é bem articulada por eles. Para além dessas questões, o argumento de ser uma alternativa aos veículos tradicionais da mídia comercial como um contraponto, pode ser visto não só no discurso dos profissionais, mas também no discurso institucional dos meios.

Acredita-se que, apesar de esta questão não ter sido propriamente explicitada por nenhum dos entrevistados, a opção por ser televisão e não ser apenas um canal não foi propriamente uma opção posta, mas uma condição fortalecida por um vazio deixado pela comunicação pública. Em nenhum momento, os entrevistados ventilaram a dúvida sobre se seriam, desde o princípio, um canal de transmissão dos atos, no formato mais parecido com os canais de Portugal e Espanha, por exemplo, ou se seriam televisões com programações, para além das transmissões, que mantêm com o processo parlamentar um vínculo.

A comunicação política em sua essência, como conceituou Heloísa Matos (1999), foi sempre relegada a um papel de propaganda e localizada nos processos eleitorais. Falar de comunicação dos poderes públicos é também falar de comunicação política, mas não aquela localizada em um curto espaço de tempo nem necessariamente com a única função de propaganda. A comunicação política pode também ser pública, pois ela é por essência de interesse público. Como o próprio conceito de *accountability* resgata, a pluralidade de informação é essencial para a prática do *accountability*, principalmente o vertical e o social.

Dessa forma, compreende-se que, a partir da clareza da missão das emissoras que pareceu existir para a maioria dos profissionais e apesar dos problemas que ainda estão presentes na legitima-

ção desses veículos como veículos públicos (que ficaram claros ao longo dos demais pontos abordados na pesquisa), a opção por serem televisão e ampliar o escopo da função informação (transmissão ao vivo) para a função diálogo (programas com participação popular) dos canais torna, em princípio, esses veículos, veículos fortalecedores não só do *accountability* vertical, mas também do *accountability* social. Contudo, vale ressaltar que essa potencial função de instrumento fortalecedor de mecanismos de *accountability* vertical e social, está diretamente ligado aos processos de diálogos presentes nesses veículos.

Logo, a existência de programas ao vivo com a participação também ao vivo do cidadão, que pode trazer questionamentos, perguntas, críticas, bem como pode contribuir com a compreensão de uma forma geral dos processos legislativos é que vão determinar esse potencial fortalecedor desses veículos. Um instrumento de *answeraccountability*, como foi tratado no início os veículos aqui analisados, deve para além de serem informativos, serem também justificativos. Devem estar abertos a serem questionados e dispostos a responder tais questionamentos. A partir dessa definição e da análise das duas emissoras, identificou-se uma abertura muito maior da *TV Câmara* para este tipo de diálogo, a partir de uma grade de programação muito mais voltada para transmissões ao vivo e muito mais aberta a participações também ao vivo do que a programação da *TV Senado* que, para além das transmissões das atividades parlamentares, apresenta muito pouca opção de ao vivo, sendo estas mais voltadas para a apresentação do jornal e quase nunca para programas.

Cabe, por fim, pontuar a limitação desses veículos quanto aos processos de transparência, prestação de contas e da *accountability* de uma forma geral. Por serem veículos que cumprem também uma missão institucional e por esta se sobrepor em alguns momentos, até mesmo, aos critérios públicos, estes veículos estão, na prática, alijados do papel de investigar e denunciar, *a priori*, esquemas de desmando e corrupção que envolvam parlamentares de ambas as casas. De uma forma geral, os profissionais são categóricos ao dizer que não há, por iniciativa dos profissionais matérias negativas com relação ao poder legislativo ou que envolvam seus membros. Apesar de não se identificarem como relações públicas do poder legislativo, eles também admitem determinadas limitações. Principalmente no que diz respeito a preservação da imagem da casa e dos parlamentares.

Contudo, uma vez veiculada por outros meios de comunicação e tendo repercussão na casa (plenário e comissões), são assuntos dados pelos noticiários, por exemplo. Não foi o que se observou com relação a cobertura do julgamento da Ação Penal 470 que ocorreu no STF no período de análise da programação dos jornais das duas emissoras. O caso que ficou conhecido como mensalão, que envolvia denúncia de corrupção entre os poderes executivo e legislativo, culminou com a condenação de deputados e líderes do governo federal. A cobertura chamou atenção tanto pelo caso ser emblemático como pela distorção de tratamento dado pelas duas emissoras. O tema não teve cobertura no Jornal do Senado, mas foi praticamente todos os dias do período de referência noticiado no telejornal da Câmara dos Deputados.



## 6.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS ÀS ANÁLISES

Aqui, foram usados alguns indicadores de qualidade das tevês públicas para servirem de parâmetro para a discussão de onde as tevês legislativas podem ser consideradas públicas, quais são os seus maiores limites, bem como quais as possibilidades. Cabe pontuar que os indicadores, a maioria deles retirados do documento da Unesco sobre qualidade nas emissoras públicas, foi adaptado às especificidades dos canais legislativos durante a análise. A esta pesquisa, não interessavam apenas simples negações, mas, principalmente, explorar as visíveis contradições e identificar eixos centrais em que elas se manifestam.

Poucas são as contribuições acadêmicas que se propõem a ir além da identificação dessas emissoras legislativas como emissoras estatais ou institucionais e se propõem a tratá-las também em sua dimensão pública, que como se pôde ver, ao longo da análise aqui descrita, guarda muitas limitações. Entretanto, o mais interessante dessa pesquisa foi identificar onde residiam as principais contradições, pois são elas que possibilitam que esses veículos sejam pensados como parte de um Sistema Público de Comunicação e não como veículos de propaganda institucional dos poderes públicos.

Algumas contradições chamaram especialmente a atenção durante esta pesquisa como, por exemplo, as contradições como não gozar de quase nenhuma independência financeira mas, em contrapartida, ter por parte da maioria dos profissionais uma avaliação positiva quanto a independência editorial.

Outro ponto interessante de ser analisado foi quanto ao valor atribuído pelos profissionais entrevistados à diversidade cultural desses veículos. Esse indicador foi, por alguns, ressaltado como positivo, sendo possível encontrar subsídios para validá-lo na grade, nos programas, no quadro de profissionais admitidos por concursos (provenientes de diferentes estados da nação), mas também dentro da própria casa legislativa que tem, obrigatoriamente, representantes de todos os estados e de diferentes interesses político-sociais. Contudo, vale ressaltar que a diversidade na grade de programação foi melhor avaliada pelos funcionários da *TV Câmara* do que pelos funcionários da *TV Senado*, o que só veio a somar com as inferências feitas pela leitura da grade e pelo próprio acompanhamento da programação. Mostrou-se também que as contradições têm a ver com as estruturas das próprias casas.

Com relação à regionalidade de pautas, por exemplo, a avaliação dos funcionários do Senado foi melhor, pois eles avaliam como muito positiva a experiência do programa chamado *Parlamento Brasil*, que recebe contribuições de emissoras legislativas de todo o país. Nas duas casas, ainda neste quesito, a pluralidade e a diversidade de pontos de vista a partir do

pressuposto de ser uma casa com representação (de cidadão e dos estados) é tida como positiva. O facilitador da pluralidade de fontes, ainda segundo os profissionais, também estaria nos diferentes temas tratados em projetos de lei, em debates no plenário, em audiências públicas. De uma forma geral, esse indicador traz um diferencial importante dessas emissoras, tanto com relação às demais emissoras públicas quanto com relação às emissoras comerciais, que optam sempre por ter como fontes os mesmos parlamentares, bem como por focalizar apenas alguns tipos de projetos.

Entretanto, apesar de percebido sempre de forma positiva pelos profissionais, cabe pontuar que, na nossa avaliação, ainda há uma dificuldade muito grande de as emissoras irem além dos “muros” do Congresso Nacional e além das fontes oficiais. Aqui também cabe ressaltar uma tendência maior da Câmara dos Deputados em fazer esse movimento do que do Senado.

Estes são apenas alguns exemplos que foram importantes para identificarmos algo que pareceu estar na raiz das contradições das duas casas e que, por sua vez, fazem parte do processo de legitimação de ambas. A contradição entre público e privado, que, aqui, também se revela a partir da contradição entre técnica e política.

Entre as duas casas do poder legislativo a necessidade de legitimação se dá, contudo, de formas diferentes. Os interesses são aparentemente públicos nas duas casas, mas uma têm evidente função de representar o cidadão, no caso da Câmara dos Deputados, e a outra, de representar os Estados. Logo, isso se reflete nas suas emissoras, a *TV Câmara*, por aproximação da instituição que representa, tem um caráter mais popular e participativo enquanto a *TV Senado* tem um perfil mais institucional. Isso foi comprovado a partir da análise de um mês da programação dos dois veículos, focalizando-se quatro programas de cada emissora para coletar dados que subsidiassem nossa investigação.

Somaram-se à avaliação empírica entrevistas realizadas com os gestores das casas, bem como os discursos/pronunciamentos dos próprios parlamentares. Um, pelo seu teor emblemático, será em partes reproduzido. Em um debate realizado no plenário do Senado nos dias 12 e 13 de agosto de 2013, a *TV Senado* foi objeto de discussão. O debate proposto pelo Senador Roberto Requião (PMDB-PR) versou sobre o anúncio da *TV Senado* de que não mais entraria com a reprise do Plenário após o telejornal da noite.<sup>275</sup> Por ocasião desta – até então – decisão da emissora, o Senador Requião fez o seguinte pronunciamento:

---

<sup>275</sup> Atualmente, na grade da *TV Senado* está previsto das 14h às 19h30 exibição ao vivo da Sessão Plenária. Ao fim da sessão, entram no ar três pequenos programas de quinze minutos cada, seguidos do Jornal do Senado que

Eu acho que é um desvirtuamento da condição de televisão institucional, que é a televisão do Senado Federal. Não é uma televisão de variedades. É uma televisão de reprodução do discurso de Senadores – bons ou ruins. Ela não tem que sair a procura de audiência. Senão, vamos acabar propondo a contratação da Xuxa, do Huck ou de um apresentador qualquer famoso de televisão. Eu fiz um apelo ao Presidente do Senado para que corrija este erro. A televisão do Senado não é uma televisão de variedades. Ela não procura audiência; ela procura transparência. E ela tem que comunicar à população o que acontece nas comissões e o que acontece no plenário, o que dizem os Senadores, sem edição, sem seleção e sem escolha de variedades. (REQUIÃO, 2013, informação oral)<sup>276</sup>

O pronunciamento de Requião foi seguido por outros Senadores, na ocasião os Senadores Aníbal Diniz, Pedro Simon e Pedro Taques também reforçaram a opinião de Requião:

A missão precípua desses veículos é justamente externar a transparência das discussões que ocorrem tanto aqui no plenário como nas comissões. E não faz sentido essa missão precípua se tornar secundária por qualquer outro tipo de entretenimento que venha a ser transmitido pela TV Senado. Há muitas outras categorias de TVs, promocionais, educativas, culturais, especializadas no entretenimento que podem muito bem atender a essa outra demanda, ficando a prioridade da TV Senado e da Rádio Senado para as ações desenvolvidas aqui na Casa. (DINIZ, 2013 informação oral)<sup>277</sup>

Ainda sobre a missão da TV Senado o Senador Pedro Simon profere as seguintes palavras:

As notícias e a interpretação das notícias são dadas pelas dezenas e centenas de rádios, jornais e televisões que existem pelo Brasil afora. O que a TV Senado faz e permite é que, ao vivo, seja transmitida a voz do próprio Senador, para que quem está em casa veja o que ele está dizendo, conheça o que ele está dizendo e julgue se é favorável ou contrário ao que ele está dizendo. (SIMOM, 2012, informação oral)<sup>278</sup>

Entretanto, o mais interessante neste processo foi também identificar como, no discurso dos senadores, as contradições entre a dimensão técnica e política da tevê estão presentes. A disputa em torno de quem é o poder de definir o que vai ao ar na tevê está por trás de todo esse discurso como uma quebra de braço. Tal como pode ser analisado pelo excerto do pronunciamento de Requião que segue:

---

entra às 21h (ou logo depois da sessão plenária) e, ao final do telejornal, a sessão plenária volta a ser exibida em forma de reapresentação do que aconteceu no dia.

<sup>276</sup> PRONUNCIAMENTO DE REQUIÃO – notas taquigráficas do senado 12 de agosto de 2013

<sup>277</sup> PRONUNCIAMENTO DE DINIZ – notas taquigráficas do senado 12 de agosto de 2013

<sup>278</sup> PRONUNCIAMENTO DE SIMON – notas taquigráficas do senado 12 de agosto de 2013.

Afinal, de quem é a TV Senado? É de propriedade dos excepcionais jornalistas que nela trabalham? Nós, Senadores, somos um incômodo para esses jornalistas? Será que eles não perceberam ainda que a TV Senado não é uma emissora de variedades à busca de audiência? Será que não sabem que se trata de uma TV institucional dedicada primordialmente à divulgação dos trabalhos da Casa, do Plenário e das Comissões? Será que não entendem que a sonegação dessa divulgação é uma censura às nossas atividades de Senadores? Há pouco tempo, Senador Diniz, nós, nesta Casa, não tínhamos sequer o direito de escolher os nossos chefes e subchefes de gabinetes. Nossas dezenas de milhões de votos e o mandato dado pelos brasileiros nas urnas não eram suficientes para nos dar o direito de escolher chefe de gabinete. E, agora, nossas dezenas de milhões de votos e o mandato dado pelos brasileiros não são suficientes para garantir nossa presença na TV Senado no horário nobre. Eu estou no plenário sabendo que isso vai ocasionar uma reação corporativa dos meus colegas jornalistas, mas que se me dá que existam reações corporativas quando se trata de defender a instituição e a transparência! Eu vim aqui conclamar as Sr<sup>as</sup> Senadoras e os Srs. Senadores a repudiar essa infelicíssima decisão da TV Senado. E conclamo o Presidente Renan e a Mesa da Casa a impedir que isso aconteça. (...) A nossa não é uma televisão de diversidades, de novidades. É uma televisão institucional. Ela pode até vir a aborrecer, pela repetição do Plenário, mas aborrecerá com a posição dos Senadores eleitos pela população, que assim saberá quem elegeu e poderá reconsiderar até as próximas eleições. Censura não! (REQUIÃO, 2013, informação oral)<sup>279</sup>

Se, ao mesmo tempo, é muito interessante ver os senadores se apropriando dos debates sobre a tevê e se pronunciarem sobre a função deste veículo e, de certa forma, defendendo a missão legal que tem a tevê e que faz sentido do ponto de vista normativo, nota-se que a decisão pela posição dos senadores é também uma forma de retirar da direção da emissora autonomia sobre a programação. O fato de a *TV Senado* ter legalmente a missão de “documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões” não a impede de fazer um trabalho de educação para a cidadania que fortaleceria a sua missão pública de prestação de serviços à sociedade. O mais preocupante, no entanto, não é a simples opção pela dimensão política que é, de fato, a missão do Senado, mas a desqualificação de qualquer outra dimensão que não se dê pela representação do voto. Não houve, por parte dos senadores, nenhum pedido de explicações da direção da TV sobre os motivos que a levaram a tomar essa decisão.

A definição por uma emissora puramente institucional pode existir a partir da transformação desse veículo em um canal de transmissão dos atos e sem uma programação que a caracterize como televisão e, no caso, como televisão pública estatal. Nesse caso, se instituída como televisões as emissoras focalizadas não podem se furtar à missão que, pela norma, lhes

---

<sup>279</sup> PRONUNCIAMENTO DE REQUIÃO – Notas taquigráficas do senado 12 de agosto de 2013.

foi dada, assim como também não podem se furtar da missão pública de serem promotoras de canais de diálogo, para além de meros canais de informação. Essa dificuldade é muito presente principalmente na *TV Senado*.

Os processos técnicos e políticos estão presente em ambas casas e, não raras vezes, misturam-se. Na medida do possível, essa tese buscou, no universo das tevês, entender onde cada um deles predomina e onde se misturam. As casas são basicamente políticas, mas formadas por um corpo técnico-burocrático que, desde 1988, quando foi promulgada a atual Constituição Brasileira, realiza concursos públicos para ocupação dessas vagas. Ainda persistem nesses órgãos servidores efetivados – não concursados – que trabalhavam no órgão por indicação antes da Constituição e foram, na ocasião, efetivados como servidores do quadro. Além dos efetivados e dos efetivos, as casas legislativas contam com servidores em cargos de comissão e servidores terceirizados. De uma forma geral, os cargos de comissão, nos órgãos como um todo, são maioria, o que comprova, de saída, a tese de que ambas são sim casas majoritariamente políticas. No entanto, ao afinar a pesquisa, pode-se ver que o funcionamento das Secretarias de Comunicação e das TVs não reflete, ao menos na composição de funcionários, essa tendência e nos mostra que, nesses aparelhos, as contradições podem ser maiores.

As contradições se dão, nesses casos, em duas medidas, técnico e política; e, ao passo que, mesmo nas questões políticas, lida-se não com um, mas com dezenas de partidos políticos cuja disputa entre si também provoca a abertura de espaços de contradições permanentes. O modelo das duas casas e de suas respectivas tevês é muito parecido. Nesse aspecto, a diferença observada entre as duas tevês não reside tanto nas contradições entre técnica e política, mas principalmente por conta das contradições dentro da própria política das casas que estão ligadas mais à composição dos políticos e à função de cada uma das casas do que do seu quadro de funcionários.

O Senado Federal, de acordo com o Portal da Transparência da Casa, tem algo em torno de nove mil funcionários. Destes, 3.237 são cargos comissionados, 3.070 efetivos e 2.376 terceirizados. Dentre os efetivos ativos, 278 estão vinculados à Secretaria de Comunicação e dos comissionados, apenas onze estão lotados nessa secretaria. A TV, por sua vez, tem seu quadro de funcionários formado majoritariamente de pessoal efetivo e terceirizado, com pouca participação de cargos comissionados.

No entanto, como já foi mencionado, o secretário de comunicação responsável pela Secretaria de Comunicação do Senado não é um cargo privativo de funcionários efetivos da casa, podendo ser ocupado – como durante muito tempo o foi – por um cargo comissionado, indicado e de confiança da presidência da casa. Na verdade, vale ressaltar que independente-

mente de ser um cargo ocupado por funcionários efetivos ou comissionados, é um cargo eminentemente político, indicado pela presidência da casa e substituído de dois em dois anos ou quando há mudança da presidência. O mesmo ocorre com os subordinados diretos ligados às principais diretorias, que correspondem aos principais veículos ou canais de comunicação da Secretaria, incluindo a TV.

Os cargos de jornalistas da *TV Senado* só podem ser ocupados por funcionários do quadro efetivo admitido por concurso público para os cargos de analistas legislativos em comunicação social. Diferentemente da Câmara, por exemplo, o Senado tem dois cargos na área de comunicação social, um técnico que é o de técnico legislativo em comunicação social e o de nível superior, que é o de analista, apenas esse segundo pode desempenhar função de repórter propriamente dita. As chefias, no entanto, não estão subordinadas a estes critérios, pois são cargos de confiança da diretoria da TV. Aos terceirizados, cabe apenas o desempenho de funções de ordem técnica estritamente compreendidas como cinegrafia, cenografia, iluminação, produção dentre outras.

Desde o primeiro concurso para os cargos de jornalista do Senado, que foi o primeiro grande concurso para repórteres e não necessariamente para assessores de imprensa, a disputa entre o técnico e o político foi explicitada. Como já foi anteriormente relatado, a primeira turma de jornalista ingressos pelo concurso público sofreu com uma perseguição constante dos meios de comunicação que não aceitavam e que, até hoje, eventualmente, fazem campanha contra os veículos de comunicação institucionais dos poderes públicos. Em resposta a essa perseguição, a primeira turma de jornalistas do Senado trabalhou no sentido de se afastar o estigma de comunicação “chapa branca”.

Na Câmara dos Deputados, bem como na *TV Câmara*, os processos não são diferentes. A Câmara dos Deputados com 513 parlamentares e gabinetes tem ao todo uma média de 16 mil funcionários. De acordo com a página da Câmara na *internet*, os números referentes a fevereiro de 2013 são de 3.449 servidores concursados; 1.413 cargos de natureza especial (CNEs) e 11.034 secretários parlamentares,<sup>280</sup> e 3.056 funcionários terceirizados. Apesar deste quadro geral, o que é comum e legítimo nas casas legislativas, assim como na *TV Senado*, na *TV Câmara* esse universo muda e passa a existir uma maioria de profissionais concursados, excetuando, no caso da Câmara, onde apenas os trabalhadores de técnicos. Estas dimen-

---

<sup>280</sup> Os secretários parlamentares e CNEs não pertencem ao quadro efetivo (concursados) da Câmara. Os secretários parlamentares trabalham nos gabinetes dos deputados e os CNEs, nas lideranças partidárias. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/funcionarios-da-camara>>. Acesso em: 12 set. 2013.

sões são interessantes de serem analisadas, pois elas trazem, em si, a consciência da importância desta contradição, ou desta contraposição, ou deste equilíbrio.

A permeabilidade da política nesses espaços vai sempre existir e é natural que exista. Na verdade, considera-se aqui que não há lugar imune a permeabilidade da política. Nestes casos, por exemplo, esta permeabilidade está presente com relação às chefias, mas que são, com exceção de alguns poucos cargos, majoritariamente formadas por servidores também concursados. Dentre os concursados, contudo, há os que se alinham mais com determinados grupos e pode-se ver na linha do tempo esse ir e vir de pessoas em cargos de direção, mesmo que do quadro de funcionários efetivos, de acordo com a mudança de forças políticas dentro da casa.

O Senado tem, por sua vez, mais normatizações expressas que dizem respeito aos aspectos aparentemente técnicos da cobertura da TV, por exemplo. Ao contrário da Câmara dos Deputados, o Senado padronizou a hierarquização da entrada das comissões ao vivo quando não há plenário sendo exibido, por exemplo. Relacionando esses dados com as entrevistas realizadas e com a análise da programação, bem como a observação não participante da gravação de alguns programas da casa e reuniões de pauta, pode-se inferir que o fato de haver mais normatizações não é necessariamente positivo do ponto de vista da regulação das atividades.

Pode-se dizer que por um lado ele é positivo, pois com critérios técnicos – mesmo que não necessariamente os melhores – a pressão política é menor e realmente foi essa a motivação da criação daquelas leis. O Senado é, aparentemente, entre as duas casas a que mais pressiona a TV no sentido de coberturas tanto mais institucionais quando em, algumas vezes, mais direcionadas ou encomendadas. Apesar de, em nenhum das duas casas, a censura ou direcionamento de pautas terem sido declarados uma constante ou cotidiano os jornalistas do Senado relataram mais situações e de uma forma mais incisiva. Isso também está presente no próprio discurso dos jornalistas e dos gestores que acreditam que a casa tem um caráter mais institucional sem uma preocupação tão grande como se vê na *TV Câmara* de delimitar o veículo como público.

Por outro lado, vê-se que os critérios técnicos elaborados não são jornalisticamente técnicos, mas tem a sua hierarquização definida, de uma forma geral, pela própria casa. Não são critérios jornalísticos que pautam a hierarquização das comissões que entram no ar. Ao passo que essa medida protege o jornalista e as autoridades da TV quanto ao que vai ou não entrar, protegendo a TV de pressões políticas direcionadas – que aconteciam de forma constante antes da normatização – ela nega a existência de critérios jornalísticos que são diferentes

dos critérios hierárquicos de funcionamento do Senado. Portanto, se uma comissão irá votar algo de visível interesse público e outra não, os jornalistas não têm autonomia para decidir qual comissão será transmitida ao vivo, por exemplo.

Outra distorção também é formada a partir desse critério, a dos parlamentares que criam artifícios para que importantes comissões não irem ao ar quando, caso não seja do interesse pessoal, partidário ou de um bloco ou bancada. Por saberem das limitações de autonomia que os jornalistas têm sobre a entrada no ar das comissões, eles manipulam o início das sessões das comissões bem como das plenárias.

Na maioria das vezes, eles mantêm uma sessão do plenário que é soberana a qualquer outra comissão quando um fato de muita repercussão política ou popular está sendo discutido em uma comissão para que o mesmo não vá ao ar. Logo, a existência de critérios aparentemente técnicos não necessariamente corresponde a algo importante do ponto de vista da manutenção dos interesses públicos. Quando esses critérios não são também delimitados a partir de critérios escolhidos para servir à função que cumpre aquela emissora, eles não podem ser considerados tecnicamente válidos para que se possa dizer que, nesse aspecto, prevalecem os critérios técnicos e não os políticos. Esse é um ponto, por exemplo, em que claramente critérios técnicos e políticos se misturam.

Apesar de ter menos normatizações, a Câmara se mostrou mais preocupada com um importante indicador da comunicação pública que é a existência de conselhos externos tanto ao núcleo político como ao núcleo técnico da casa. Dentro dessa perspectiva, foi interessante observar que a *TV Câmara*, ou melhor, a Secretaria de Comunicação (Secom) da Câmara dos Deputados, apresentou à Mesa Diretora um pedido de criação de um Conselho formado por representantes dos partidos políticos, membros da academia e de notório saber e membros da sociedade civil. Os membros da Secom que apresentaram essa proposta alegaram que a aprovação desse conselho faz parte de uma “luta” para se fortalecer enquanto comunicação pública e não como comunicação “chapa branca”, e que também seria uma forma de proteger os profissionais de possíveis abusos autoritários.

Tanto na Câmara quanto no Senado, e mais expressivamente neste último, houve relatos de tentativas de inibição de conteúdos ou direcionamento de pautas, mas que são relatadas como questões esporádicas. O discurso da maioria dos funcionários fortalece a hipótese inicialmente levantada de que o fato de existirem outros 81, ou outros 513 parlamentares, contribui para uma maior autonomia no cotidiano frente às tentativas de inserção de conteúdo, por exemplo. No entanto, a Presidência da casa e a Mesa Diretora têm, pode-se dizer, uma força maior do que os tantos outros parlamentares, bem como, a questão relatada anteriormente da



existência de um alto clero e um baixo claro, também deixa mais complexas as possíveis relações de influência.

Quanto à programação, as emissoras estatais, de acordo com a Unesco, seriam aquelas que se subordinam a limites que, em última instância, dependem da aprovação ou da concordância da autoridade estatal. Mesmo que seu conteúdo contemple algum nível de diversidade, de pluralidade ou de crítica, os seus parâmetros são *limitados por uma autoridade externa*. Externa a ela, emissora, posto que essa autoridade não pertence ao quadro funcional da emissora, mas à uma instância estatal que exerce o controle, de fora para dentro, sobre a emissora (UNESCO, 2011, p. 22). Já, para as emissoras públicas, segundo o relatório da Unesco, existem dois requisitos conceituais: o primeiro é que ela, ainda que de má qualidade, seja determinada e posta no ar com clara autonomia, não dependendo de qualquer forma de aprovação ou anuência de autoridades externas; e, o segundo é que, para ter de fato uma programação pública, segundo os parâmetros delineados por eles, seja pautada por valores, metas e princípios que dão prioridade à diversidade de vozes, à experimentação de linguagem, à informação crítica e independente, à preocupação com a formação de cidadãos autônomos, sem ter finalidade comercial, partidária, governamental ou religiosa (UNESCO, 2011, p. 23). Como foi possível observar, estamos em face de objetos extremamente complexos, sendo que não é possível criticar de maneira simples ou reducionista a *TV Câmara* e a *TV Senado*.



## CONCLUSÕES

Ao longo da investigação, ora, apresentada, tentou-se responder como as tevês legislativas federais se legitimam como veículos no Sistema Público de Comunicação e na Esfera Pública contemporânea. Partiu-se da hipótese central de que o fato de essas tevês legislativas federais pertencerem a um poder político mais disperso do que o poder executivo possibilita uma autonomia relativa dessas tevês em relação ao Poder que elas representam. Essa autonomia relativa, por sua vez, contribui para legitimação desses veículos enquanto comunicação pública.

Partiu-se para a compreensão da função, da identidade e da legitimidade desses veículos, tendo como ponto de partida diferentes dimensões da Comunicação Pública. Optou-se por estudar o objeto como um processo síntese de muitas determinações, superando sua unilateralidade e considerando o seu momento presente em relação à memória de acontecimentos que constituíram o caminho da *TV Senado* e da *TV Câmara*. Para tanto, apoiamos nossas análises sobre os relatos de atores diretamente envolvidos nos processos analisados, focalizando gestores (atuantes no momento da investigação e anteriores) e jornalistas engajados no trabalho de comunicação.

Tais opções fizeram-nos compreender a separação entre o público e o privado e entre as esferas do Estado, da economia e da cultura como forças motrizes, que, a partir das quais os movimentos, neste estudo analisados, tomam vida e tornam-se concretos. São destas contradições que os conceitos de autonomia relativa do Estado, a hegemonia e a legitimidade surgem como fundamentais para a compreensão do objeto. Compreender o Estado é, a partir do método escolhido, debruçar-se sobre suas contradições. Uma das contradições, aqui, identificada e explorada incide sobre as formas de organização da hegemonia do Estado, especificamente àquela que se faz por intermédio dos meios de comunicação do próprio Estado. Identificamos, nesses veículos, uma pequena amostra e reprodução das contradições do Estado, bem como uma vitrine delas.

Interessaram-nos, ainda diretamente, as contradições deste Estado produzidas e reproduzidas a partir da luta de classes no seu interior. Essas contradições são, por sua vez, responsáveis por outro conceito-chave para esta pesquisa: o conceito de autonomia relativa do Estado. Entendida de forma ampla, a autonomia relativa do Estado é tanto causa como conse-

quência da disputa ou da permanente contradição entre os aparelhos burocrático e político. A contradição é considerada força motriz da autonomia relativa do Estado e é responsável por garantir um caráter mais ou menos democrático para este. A democracia, sua vivência e aprofundamento, por exemplo, serviram e ainda servem como um sistema de freios e contrapesos para o poder político.

Neste estudo, o Estado é compreendido como um mediador que cumpre um papel essencial nas relações de produção e na delimitação/reprodução das classes sociais, com vistas a garantir a manutenção da classe ou fração de classe economicamente dominante no poder. Para tanto, a função do Estado não se limita e não pode se limitar ao exercício da repressão física organizada, mas deve incluir um papel específico na organização das relações ideológicas e da ideologia dominante, por meio, principalmente, de ações positivas que visam garantir concessões às classes dominadas para a manutenção do sistema capitalista. A hegemonia é, a partir dessa função, condição fundamental para a sobrevivência deste Estado.

Partimos do pressuposto presente nas obras de Gramsci (1999, 2000a, 2000b) e de Poulantzas (1971, 1982, 2000) de que o Estado é um campo estratégico que condensa as relações de força entre as classes, sendo que ele desempenha um papel específico na organização das relações ideológicas e na ideologia dominante. O papel mais refinado do Estado classista estaria na sua capacidade de construir a hegemonia da classe dominante e reproduzir o sistema capitalista na sua ordem natural, usando, cada vez menos, a repressão física e, cada vez mais, as ideias e as práticas simbólicas.

Os meios escolhidos para essa função são inúmeros, desde as políticas públicas aos meios de comunicação, tanto os públicos quanto os privados. Esses meios constroem, ao mesmo tempo, a hegemonia e a legitimação do Estado. Ao longo do último século, os meios de comunicação adquiriram um papel fundamental para o capital de uma forma geral e para o Estado especificamente, como observaram em suas obras mais maduras, Gramsci e Poulantzas. Eles atuam na construção da hegemonia, na manutenção das frações de classe no poder e na legitimação do capital e do Estado capitalista.

Os Estados capitalistas adotam, muitas vezes, a ideologia do Estado Pluralista para construir a sua legitimação. O Estado brasileiro define-se como Estado Democrático de Direito assim como a grande maioria das democracias capitalistas ocidentais. Dessa forma, os Estados buscam se definir ou se defender como Estados técnicos, neutros, assépticos, que defendem os interesses da maioria, mas a grande marca dos Estados Capitalistas, de uma forma geral, é a sua função política, e, portanto, sua parcialidade. A escolha desta tese por discutir o Estado, suas formas, suas contradições, suas disputas e seus interesses, e a opção pelo desen-

volvimento deste estudo a partir do reconhecimento de um Estado classista, relativamente autônomo e claramente patrimonialista, torna-se mais límpida na análise proposta, em que procuramos mapear as relações entre Estado e Comunicação.

Os meios de comunicação são entendidos como aparelhos privados de hegemonia que contribuem para a manutenção das relações de poder que, por sua vez, garantem também a produção e reprodução do sistema capitalista sem a necessidade do uso da força – e, assim, de forma mais legítima. Desse modo, meios de comunicação são instrumentos de construção dessa hegemonia, sem a qual, o Estado não cumpriria eficazmente seu papel.

Estudar os meios de comunicação do Estado, que é a forma como o Estado se mostra ou se apresenta para a sociedade civil, é uma experiência que também tenta compreender as contradições do Estado a partir da sua própria forma e discurso. Os meios de comunicação são uma das formas, se não a principal forma, que o Estado capitalista contemporâneo encontra para se legitimar como porta-voz dos interesses públicos. Nesse sentido, é imperioso construir a ideia de que é dele que emerge majoritariamente a “opinião pública”, nos termos apresentados por Gramsci (1999, 2000a, 2000b). Esses veículos carregam, em si – como não poderia ser diferente – a contradição essencial identificada dentro do Estado Capitalista Brasileiro entre o público e o privado, mais especificamente entre os interesses públicos e os interesses particulares.

A contradição entre os interesses públicos e privados vai se revelar em vários níveis. Primeiramente podemos compreender que ela se dá entre Estado e mercado, cada qual querendo ser, aparentemente, o legítimo representante dos interesses públicos ou dos públicos, mas que, na verdade, almejam construir a hegemonia e garantir a manutenção da sua fracção de classe no poder. Os meios de comunicação, sejam eles do Estado ou do mercado, buscam a sua legitimidade a partir da identificação com a representação do interesse público, mesmo que, no fundo, a eficácia da sua função seja a de fazer dos interesses da classe dominante o interesse do público, ou de construir essa aparência.

Como estudo piloto para compreender quais parâmetros de comunicação existem em outros países, procedeu-se a uma análise comparativa das diferentes experiências de sistemas públicos de comunicação consolidados – Portugal, Espanha, França e Noruega – e verificamos uma constante entre as relações entre Estado, Sociedade Civil e Comunicação. Pode-se afirmar que a correlação de forças, as relações sociais e as condições materiais formam Estados com características diferentes, assim como essas mesmas correlações de força e disputas dão cabo de uma comunicação diferente, e modelos regulatórios da comunicação elaborados a partir de diferentes formatos que retratam os poderes públicos em sua ação comunicativa.

Levando em consideração a realidade brasileira, a mera transmissão ao vivo dos atos do Poder Legislativo já é considerada um ganho para o processo de transparência e de democracia desse Poder. Da mesma forma, a programação das tevês cumpre um papel educativo de aproximação do poder público com a sociedade civil, favorecendo instrumentos de *accountability* social. No entanto, não se pode concluir, sem ressalvas, que a existência, por si só, de meios de comunicação do Legislativo garantam a esses veículos o cumprimento dos seus objetivos institucionais. Tampouco, pode-se dizer que a ausência desses veículos corresponde a uma falta de transparência.

No entanto, importa destacar que, como constatamos por meio das análises, existe uma relação visceral entre a formação do Estado e da sociedade civil com o modelo de comunicação adotado por cada país. Cada modelo corresponde às necessidades de um determinado Estado e, por sua vez, são produzidas a partir das relações de poder presentes em cada modelo de Estado e de comunicação. Logo, prescindir ou não de uma comunicação legislativa não pode ser indicador determinante de transparência do Estado, de maior democracia ou de maior participação social, tampouco, de maior prestação de contas ou de serviços à população. Da mesma forma, a existência desses canais em determinadas formações de Estado, como no Brasil, por exemplo, também não pode ser ignorada como um indicador condicionante de todas estas questões.

A análise do Estado e das Comunicações no Brasil deixou ainda mais evidente o panorama extremamente complexo da comunicação pública em que se articulam interesses públicos e privados. A história dos usos e apropriações dessa comunicação por governos autoritários, mas também por governos “democráticos”, fez recair sob ela o estigma de comunicação governamental, ou comunicação “chapa-branca”. Grosso modo, estigmatizou-a sob o parâmetro de uma comunicação privada, que na teoria não é aceito nem para os que exploram as comunicações com fins comerciais. Em contrapartida, e inclusive com o apoio do próprio Estado, fortaleceu-se, no Brasil, o modelo oligopólico de comunicação comercial. As iniciativas para criação de sistemas públicos de comunicação foram tímidas e, do ponto de vista da criação de um sistema público com uma participação regional, ainda continuam incipientes. As distorções da função pública da radiodifusão em qualquer forma de exploração foram – e são – regra no Brasil.

Em outro nível, essa disputa se dá entre os poderes do próprio Estado para saber qual deles melhor representa o interesse público. Dessa vez, dentre os três poderes, o executivo e o legislativo travam o maior embate do ponto de vista do seu discurso. O poder executivo se legitima a partir da ideia de ser representante legítimo da maioria e o legislativo por represen-

tar, de forma mais plural, as regiões, os interesses e as vozes da população, inclusive, as minorias. Não se vê, majoritariamente, nos discursos do poder judiciário, a necessidade de se representar o interesse público, senão por intermédio da interpretação das leis e decisões.

No entanto, em algumas ocasiões, principalmente, nas que o apelo midiático se torna visível, os processos passam, em maior ou menor grau, a manter um contato com a opinião pública. Aparentemente, quanto mais claramente política é a indicação dentro dos altos cargos do poder judiciário, maior é a necessidade de a legitimação se dar por critérios técnicos. E, de fato, mais instrumentos aparentemente técnicos, como leis, normas e processos são instituídos nesses casos. Isso, por fim, não tira o caráter político deste poder, tampouco o reflexo das contradições do aparelho Estatal.

Essa análise foi fundamental para se compreender que, do ponto de vista da abstração teórica, a hipótese de que a pluralidade do poder legislativo em comparação ao poder executivo poderia dar àqueles espaços mais frutíferos a realização de uma comunicação pública mais independente dos poderes que representa. Ainda do ponto de vista teórico, as contradições geradas no âmbito “político x político” (vários partidos em um mesmo poder/oposição e situação em um mesmo poder) e no âmbito “técnico x político” (corpo técnico/corpo político) dentro do próprio poder legislativo, bem como dentro dos meios de comunicação desse poder, são responsáveis por uma *possibilidade* maior de autonomia relativa. Do ponto de vista prático, ter mais políticos disputando teoricamente o mesmo espaço e tendo legalmente os mesmos direitos, e ter um corpo técnico minimamente autônomo e não ligado *a priori* a nenhum desses partidos gera uma possibilidade maior de os interesses privados e individuais não se sobreponem aos interesses coletivos e quiçá públicos.

O estudo partiu de uma dupla dimensão da comunicação pública: estrutural e processual. Essa dupla dimensão nos permitiu, por sua vez, entender que a comunicação legislativa pode ser analisada também a partir das dimensões técnica e política. Cabe aqui, no entanto, ressaltar que, assim como foi explicado no Capítulo 2, não há uma ciência neutra, imparcial e apolítica. Dessa forma, acreditamos que não há tampouco uma técnica que não seja igualmente permeável às ideologias e subjetividades. Não há técnica apolítica e igualmente não há política que sobreviva sem técnica.

No entanto, ao se tratar das dimensões técnica e política, optou-se por entender que elas não necessariamente se separam, mas podem uma ou outra predominar de alguma forma e a partir de alguns recursos e critérios em determinadas situações. A partir dessa dupla dimensão, pôde-se entender também que, nas contradições, é que são criados ambientes propícios para o exercício da autonomia relativa do Estado, bem como, dos seus órgãos. Nas tevês

legislativas, que são veículos de comunicação ao mesmo tempo públicos, estatais e institucionais, o aprofundamento das contradições se dá justamente no que, aqui, entendeu-se como dimensões técnica e política. A justificativa para o acirramento dessas contradições se dá tanto pelo caráter eminentemente político das casas representadas por esses veículos quanto pela necessidade de legitimação do poder político perante a sociedade, a partir, muitas vezes, de questões e critérios técnicos, como os da comunicação pública.

Um julgamento do Supremo Tribunal Federal transmitido ao vivo deixou de ser um espaço exclusivo do Supremo e passou a ser também um espaço da sociedade. Assim como as votações em sessões plenárias e os debates nas comissões que acontecem nas casas legislativas, bem como as cerimônias do Governo Federal. A existência dos canais públicos estatais trouxe a transparência em tempo real, mas, com ela, trouxe também uma série de contradições para dentro do espaço público. A transparência é parte fundamental da democracia como também pode ser parte do espetáculo midiático. Se a transparência pode despertar cuidados e processos de pressão social, ela pode também despertar vaidades. O simples fato de existir uma câmera, uma gravação e uma transmissão ao vivo, sem edição para a população, geram tantos outros fatos não tão simples, como o aumento do número de comissões nas casas legislativas, a negociação entre as líderes de partidos para, a partir do domínio das regras, definir qual a comissão será transmitida ao vivo, bem como, as articulações (manipulações) para limitar o que vai ao ar em um determinado momento.

Seja para o cumprimento da sua função ou para a sua distorção, o fato é que os canais do poder público existem, neles, estão presentes disputas inerentes a todo o Estado e, a partir deles, uma realidade se modificou. De saída, podemos concluir que, como canais de transmissão dos atos dos poderes públicos, esses veículos, de uma forma geral, e as tevês *Câmara* e *Senado*, de forma específica, cumprem a função essencial de dar transparência ao trabalho dos representantes dos poderes da república que está pautada em uma democracia representativa. Além de atuarem como canais de transparência, principalmente a partir das transmissões ao vivo, esses canais atuam como televisão, com uma programação específica que vai além da sua função essencial e legalmente estabelecida, e se constroem como função complementar de, por exemplo, educação para a cidadania.

Nessa perspectiva, as duas funções que estão presentes nas tevês legislativas constituem o que, aqui, concluímos ser a função de prestação de serviço público oferecida pelas tevês estatais de uma forma geral, e pelas tevês legislativas de forma específica e voltada para o trabalho das duas casas legislativas. A função educativa do Estado apontada por Gramsci (1999, 2000a, 2000b) é claramente incorporada pelas tevês legislativas que buscam, a todo



momento, principalmente por meio de seus programas, uma educação para a cidadania e para os direitos, assim como para os trâmites e funcionamento do poder que representam.

Dessa forma, buscou-se compreender qual papel que cumpre a comunicação pública de uma forma geral e a comunicação pública estatal e institucional de maneira específica para se legitimarem. Foi utilizada a discussão trazida por Cesar Bolaño (2000), que busca compreender o papel que a informação cumpre no sistema capitalista e que define de partida três funções: *Programa*, *Propaganda* e *Publicidade*. A essas funções, que correspondem à discussão sobre a comunicação comercial e a comunicação estatal em sentido estrito, buscou-se acrescentar a função de legitimação da comunicação pública estatal. Para Bolaño, sobre a comunicação estatal recai a função *Propaganda*, enquanto sobre comunicação comercial recairia não só a função *Publicidade*, que de certa forma a caracteriza e a sustenta, mas também a função *Programa*, que a legitima.

Para tanto, buscou-se entender o que caracteriza e legitima a comunicação pública estatal de uma forma geral. Concluiu-se que, nesses veículos, disputam espaço as funções *Propaganda*, *Programa* e *Prestação de Contas* (de serviço público, de transparência, e de *accountability*). A primeira é de caráter inerente à comunicação institucional e estatal, a segunda e a terceira servem para legitimar a comunicação pública. A função *Programa* garante uma legitimidade complementar, pois, de certa forma, aproxima-se do modelo já, em alguma medida, legitimado das emissoras comerciais e que é o hegemônico. Contudo, é na negação do modelo comercial hegemônico que a comunicação legislativa busca se legitimar e é a partir da função *Prestação de Contas*, ou seja, da função que envolve prestação de contas e de serviço público, de transparência e de *accountability* que esses meios buscam se legitimar.

Logo, se resgatados os termos do debate apresentado por Bolaño (2000) e, aqui, utilizado como ponto de partida para compreender a função que a informação cumpre no sistema capitalista, pode-se dizer que se confirma uma das hipóteses levantadas pela tese de que a função de *Prestação de Contas* – que inclui prestação de Serviços Públicos, transparência e *accountability* estaria para a os canais do poder público como a função *Programa* está para a comunicação comercial. Ou seja, a função *Prestação de Serviço Público* legitima a comunicação pública dos poderes públicos, assim como a função *Programa* legitima a comunicação comercial.

Contudo, vale destacar que comunicação pública estatal tem, para além da função que a legitima, tanto a função *Programa* quanto a função *Propaganda*. Observou-se que a função *Programa*, também de forma complementar, contribui para a legitimação, pois aproxima as tevês legislativas do modelo comercial que é, no Brasil, o que tem maior penetração

na esfera pública. E, a função *Propaganda*, inerente à comunicação de Estado, aparece como uma distorção da função essencial dos veículos que é a de transparência. A função *Propaganda* é mascarada pelas demais funções e só é aceita quando compreendida enquanto propaganda do poder e não dos políticos individualmente.

Nesse sentido, pode-se verificar, por exemplo, que ambas as tevês desenvolveram critérios para, cada uma à sua maneira, dar equilíbrio de participação parlamentar e partidária. Essas ações tiveram como objetivo evitar uma imagem de emissoras meramente institucionais. Apesar de o Estado e seus veículos considerarem, em seu discurso, a sua função essencial como sendo a transmissão ao vivo das atividades parlamentares, mantém-se como essencial, mas ainda mascarada, a função *Propaganda* desses veículos. E é, por isso, pela necessidade de mitigação dessa função que reside no também caráter institucional o perigo da falta de legitimidade desses veículos. A função *Prestação de Contas* é, portanto, a forma como a função *Propaganda* se legitima.

Falta aos veículos públicos de comunicação que se vejam como partes de um todo e que construam uma identidade também complementar, a partir da diversidade não “do interesse público”, mas “dos interesses públicos”, para além de se considerarem como complementares à comunicação comercial hegemônica, considerarem-se complementares entre si. A unidade programática desses veículos poderia contribuir para uma normatização comum que tenha como base os princípios universais da comunicação pública, que estabeleça limites ao caráter institucional dos veículos estatais, para que, ao contrário, este caráter não se sobreponha ao caráter público dos veículos estatais, por exemplo. De maneira complementar, os veículos de cada Poder também precisam de normatizações próprias que garantam a positivação da sua missão, dos seus valores, dos seus objetivos, que submetam as gestões desses veículos a formas democráticas de controle público e que evitem o uso privado e político-partidário desses meios.

Entendemos que uma normatização deve ser capaz de manter o necessário equilíbrio entre a legítima representação política de meios de comunicação, que estão ligados a uma democracia eleitoral, e de reconhecer a importância da dimensão técnica, capaz de garantir um equilíbrio mais amplo e complexo entre as forças políticas dentro do próprio Estado.

Também nessa perspectiva, o fato de as tevês legislativas optarem por ter um corpo técnico de jornalistas concursados, com estabilidade em seus empregos, é condição necessária para que se possa compreender para além dos limites as possibilidades de essas tevês se aproximarem de uma comunicação pública. Entretanto, cabe pontuar que, por si só, alijada de

normas e critérios capazes de garantir o caráter público e salvaguardar o corpo técnico, esse horizonte não existe.

A pesquisa teve como desafio teórico um diálogo entre a Economia Política da Comunicação e as teorias da Comunicação Organizacional, a partir de uma dupla dimensão da comunicação pública (estrutural e processual). Apesar de trabalharem com o mesmo objeto, poucos são os esforços acadêmicos para essa interação. Identificou-se que as contribuições de ambas as correntes foram de importância capital para a compreensão tanto da identidade do objeto quanto da sua função, e foi fundamental para a identificação dos limites e das possibilidades da comunicação legislativa como comunicação pública.

Ser Pública, Estatal e Institucional são condições necessariamente estruturais das televisões legislativas. Contudo, do ponto de vista processual, essas condições podem ser problematizadas pois, para pensar a comunicação pública a partir de processos, não basta, por exemplo, que ela esteja ligada a um poder público, mas que seu conteúdo dialogue com critérios e princípios elencados para esse tipo de comunicação. *A priori*, não há contradições entre um veículo ser ao mesmo tempo Público, Estatal e Institucional do ponto de vista normativo. Contudo, apesar de não haver contradição real entre as dimensões Pública e Institucional, pode haver limitação prática desta, àquela. Ou seja, um veículo institucional pode ser público, mas, para isso, ele deve ser regido por critérios públicos, deve haver minimamente equilíbrio entre essas dimensões. A missão institucional não pode ser usada como limitador da missão pública desses veículos.

Uma emissora institucional pode ser considerada pública se ela responder às obrigações que as instituições públicas têm de informar ao público. E ela será mais radicalmente pública quanto mais o diálogo superar o monólogo nas suas relações, ou seja, quanto mais a comunicação prevalecer com relação à informação. Uma emissora institucional pode ser pública cumprindo apenas o papel de transmitir ao vivo e sem edição os atos de um determinado poder e, dessa forma, servir como canal de informação que, também a sua maneira, contribui para o *accountability* vertical. Da mesma forma, ela pode ser pública, avançando no papel de ser canal de informação para se colocar como canal de diálogo entre representantes e representados, submetendo-se ao controle público e a normas que sobreponham os interesses públicos a qualquer outro interesse.

De uma forma geral, a comunicação pública defendida pela dimensão processual deve ser uma comunicação dialógica e educativa. Ela deve estabelecer uma relação que, para além da necessidade do Estado de informar, preveja a necessidade da sociedade de ser informada. Ou seja, um veículo público institucional tem a responsabilidade de prestar contas e

serviços públicos, apresentar e promover os serviços da administração, mas também deve cobrar do Estado o cumprimento das suas funções.

Essa comunicação deve garantir ao cidadão o acompanhamento das atividades parlamentares, a explicação dos processos e das normas, a publicização dos processos decisórios e práticas políticas, mas também deve traduzir para linguagens compreensíveis as atividades do poder público e abrir canais de diálogo para que o próprio cidadão possa expressar suas dúvidas e também os seus anseios.

O princípio básico que a comunicação pública processual traz é o foco no cidadão, a perspectiva da sociedade. Ser público e institucional requer também que o interesse institucional esteja subordinado ao interesse público, questão que parece ser de difícil compreensão principalmente no Senado Federal, cujas relações institucionais são mais fortes e presentes que na Câmara dos Deputados, o que é claramente refletido em seus veículos.

Seria correto, assim, concluir que, de maneira geral, também a partir de uma leitura processual, a função de *Prestação de Contas*, que cumprem os meios de comunicação públicos estatais e institucionais, é o que legitima a função da comunicação pública estatal – e a comunicação do legislativo especificamente. Essa nova função que cumpre a informação no Estado Capitalista e que legitima, por exemplo, a comunicação legislativa, deve estar fundamentada na prestação de serviço público para garantir a ampliação da democracia participativa, por meio do processo de *accountability* vertical e horizontal, proporcionado tanto pelas transmissões ao vivo e sem edição das atividades parlamentares como pela existência de programas voltados à educação para a cidadania e que prevejam o diálogo a partir da participação popular e do controle público. São também função desses veículos garantir a diversidade, a pluralidade e a regionalidade, bem como o caráter educativo, cultural e artístico. Contudo, essas funções já estão, de maneira consensual, positivadas na Constituição Federal de 1998.

É, portanto, na multiplicidade de papéis da comunicação legislativa, ou seja, no seu caráter público, estatal e institucional que também está a chave da sua legitimação como televisão e como um meio de comunicação público. Mostra-se importante voltar à abstração e lembrar que a existência das emissoras públicas é imprescindível na democracia moderna porque elas são fundamentais para inibir monopólios e oligopólios, mas também para construir esferas públicas mais plurais e democráticas, bem como para servir de contraponto, quando necessário, à função comercial estimulada por modelos dependentes de audiência.

No entanto, é necessário reconhecer limites e distorções dessas funções. Os limites e, principalmente as distorções, são inevitáveis quando se lida com processos. Tanto na forma quanto no conteúdo, as tevês legislativas terão as suas diferenças e as suas peculiaridades.

Elas são, como se tentou defender ao longo deste estudo, em essência, tevês públicas estatais e, a partir também de suas especificidades, institucionais. Estes conceitos, ao contrário do que se tentou construir ao longo da prática de comunicação pública e que está presente no discurso dos profissionais das emissoras das duas casas, como foi possível analisar a partir das entrevistas e dos grupos focais realizados, não são conceitos excludentes, mas sim complementares.

O desafio, portanto, está nas possíveis contradições que por ocasião possam existir motivadas por disfunções próprias de um Aparelho de Estado ou de Aparelho Privado de Hegemonia. Assim como as concessões comerciais, que também são concessões públicas, podem criar uma disfunção a partir do lucro, ou melhor, a partir da supervalorização do lucro em detrimento da função pública de prestar a informação ao cidadão da melhor forma, pela contradição causada pela função *Publicidade* presente em sua natureza; as tevês institucionais podem estar sujeitas, igualmente, a disfunções, caso a função *Propaganda*, a função *Programa* ou seu caráter institucional estiverem supervalorizados em relação à sua função pública como, por exemplo, as de *Prestação de Contas*. Nesse caso, bem como no caso das tevês comerciais, e o de todo o setor das indústrias culturais, deve-se partir para o debate de uma regulamentação mais clara, que sobreponha o princípio da comunicação pública, que se encontra positivado na Constituição Federal de 1998, mas que não se faz presente nas normatizações desses veículos.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHILLE, Yves; MIÉGE, Bernad. Estrategias de adaptación de las televisiones públicas europeas. Límites e incertidumbres de futuro. **Revista Telos**. Cuadernos de Comunicación, Tecnología y Sociedad. n. 40, dez.1994 – fev. 1995. Disponível em: <[http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/anteriores/index2.html?num\\_040.html](http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/anteriores/index2.html?num_040.html)>. Acesso em: 12 jun. 2013.
- ACOSTA, María del Pilar Tobar. **Protagonismo face à inevitabilidade da violência: Vozes da rua em Ocas" e em o Trecheiro**. 2012. 212 f. Dissertação de mestrado (Linguística). Programa de Pós-graduação em Linguística da Universidade de Brasília.
- ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. Dialética do Esclarecimento. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1985
- AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES . Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- AGÊNCIA SENADO – QUEM SOMOS. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/quem-somos>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- AUTORIDADE AUDIOVISUAL NORUEGUESA - MIDTILSYNET – NORWEGIAN MEDIA AUTHORITY. Disponível em: <<http://www.medietilsynet.no/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado**. São Paulo: Editora Graal, 1985
- ANGROSINO, Michael. Etnografia e observação participante. In FLICK, Uwe (org.) **Coleção Pesquisa Qualitativa**. Trad. José Fonseca. Porto Alegre: Ed. Artmed, 2009.
- BARBOUR, Rosaline. **Grupos Focais**. In FLICK, Uwe (org.) **Coleção Pesquisa Qualitativa**. Trad. Marcelo Figueiredo. Porto Alegre: Ed. Artmed, 2009.
- BRANDÃO, Elizabeth. Conceito de Comunicação Pública. In DUARTE. Jorge. **Comunicação Pública – Estado, Sociedade e Interesse Público**. 2ª ed. São Paulo: Editora Ática, 2009. p. 1-33.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 20.047, de 27 de maio de 1931**. Regula a execução de radiocomunicações no território nacional. **Atos do governo provisório**. Rio de Janeiro: Senado Federal, [s. d], p. 262-270.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 21.111, de 1º de março de 1932**. Aprova o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional. **Atos do governo provisório**. Rio de Janeiro: Senado Federal, [s. d], p. 285-323.

- \_\_\_\_\_. **Lei Nº 4.117, de 27 de agosto de 1962.** Código Brasileiro de Telecomunicações. Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 27 de agosto de 1962. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 11 jun. 2012.
- \_\_\_\_\_. **Lei Nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995.** Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências. Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 06 de janeiro de 1995. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 11 jun. 2012.
- \_\_\_\_\_. **Lei 9.472, de 16 de julho de 1997.** Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 1997.
- \_\_\_\_\_. **Lei 12.485 de 26 de agosto de 2011.** Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 12 de setembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm)>. Acesso em: 23 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. **Lei 11.652, de 07 de abril de 2008.** Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 07 de abril de 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111652.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111652.htm)>. Acesso em: 3 jan. 2012.
- \_\_\_\_\_. **Lei 9.790 de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 23 de março de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2013.
- \_\_\_\_\_. **Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 19 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2013.
- \_\_\_\_\_. **Lei 6.301 de 15 de dezembro 1975.** Institui política de exploração de serviço de radiodifusão de emissoras oficiais, autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasileira de Radiodifusão - RADIOBRÁS, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 15 de dezembro de 1975. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6301.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6301.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2013.
- \_\_\_\_\_. **Lei 6.650 de 23 de maio de 1979.** Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, da Secretaria de Comunicação Social, altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos



Jurídicos. Brasília, 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6650.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6650.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.683 de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.461 de 17 de maio de 2012**. Acrescenta alínea ao inciso I do art. 23 da Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, que dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo, para incluir canal reservado ao Supremo Tribunal Federal. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10461.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10461.htm)>. Acesso em: 17 maio 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.111 de 05 de maio de 2005**. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do Art. 5 da Constituição Federal e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111111.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.159 de 08 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm)>. Acesso em: 31 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei 236 de 28 de fevereiro de 1967**. Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962. Presidência da República. Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0236.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0236.htm)>. Acesso em: 24 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto 77.698 de 27 de maio de 1976**. Dispõe sobre a constituição da Empresa Brasileira de Radiodifusão - RADIOBRÁS, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, 1976. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D77698.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D77698.htm)>. Acesso em: 24 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto 57.690 de 01 de fevereiro de 1966**. Aprova o Regulamento para a execução da Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965. Presidência da República. Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D57690.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D57690.htm)>. Acesso em: 24 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto 6.555 de 08 de setembro de 2008**. Dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6555.htm)>. Acesso em: 30 jul. 2013.

- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 96.212, de 22 de Junho de 1988.** Dispõe sobre a incorporação da Empresa Brasileira de Notícias - EBN à Empresa Brasileira de Radiodifusão RADIOBRÁS e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, 22 de junho de 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1988/decreto-96212-22-junho-1988-446779-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 jul. 2013.
- \_\_\_\_\_. **Decreto 47.99 de 04 de agosto de 2003.** Dispõe sobre a comunicação de governo do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subsecretaria de Assuntos Jurídicos. Brasília, 2003. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4799.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4799.htm)>. Acesso em: 30 jul. 2013.
- BENAKOUCHE, Rabah. Sobre o Estado (à guisa de apresentação). **Revista Economia & Desenvolvimento.** Revista quadrimestral de Economia, Ano I, n. 3, jun. 1982. São Paulo: Cortez Editora e Livraria Ltda., 1982.
- BOLAÑO, César. **Industria Cultural, Informação e Capitalismo.** 1ª Ed. Editora Hucitec. São Paulo, 2000
- \_\_\_\_\_. Evolución histórica del modelo brasileño de regulación Del audiovisual. EFECTOS. GLOBALISMO E PLURALISMO. 24 a 27 abr. 2002. Montréal. Disponível em: <<http://www.er.uqam.ca/nobel/gricis/actes/bogues/Bolano.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2013.
- \_\_\_\_\_. Da derivação à regulação: uma abordagem da indústria cultural. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación.** v. 5, n. 3, set./dez. 2003. Disponível em: <[www.epitic.com.br](http://www.epitic.com.br)>. Acesso em: 13 mar. 2013.
- \_\_\_\_\_. **A TV segmentada no Brasil hoje.** Universidade Federal de Sergipe, 1999. Disponível em: <<http://bocc.ubi.pt/pag/bolano-cesar-TV-segmentada-Brasil.html>>. Acesso em: 13 mar. 2013.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; BRITTOS, Váleio Cruz. . TV pública, políticas de comunicação e democratização: movimentos conjunturais e mudança estrutural. 17º ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 2008. Anais. São Paulo: UNIP, 2008.
- \_\_\_\_\_. Blogosfera, espaço público e campo jornalístico: o caso das eleições presidenciais brasileiras de 2006. **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação.** São Paulo, v. 33, n. 1, p. 237 – 256, jan/jun. 2010.
- \_\_\_\_\_. Capitalismo, esfera pública global e o debate em torno da televisão digital terrestre no Brasil. **Contracampo-revista do Programa de Pós-Graduação em Comunicação,** Niterói, n. 9, p. 47-67, set. 2003.
- BOLAÑO, César; MASTRINI, Guillermo; SIERRA, Francisco. **Economía política, comunicación y conocimiento:** una perspectiva crítica latinoamericana. Madrid: La coruja Ediciones, 2005
- BRITTOS, Valério Cruz; LOBATO, Daniela Hoffmann. TVERS: Estado, mercado e a missão de serviço público. **Revista de estudos da comunicação.** v. 4, n. 8, p. 67-76, Curitiba, 2003.

- BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.
- BUCCI, Eugênio. **Em Brasília 19 horas**. A guerra entre a chapa-branca e o direito à informação no primeiro governo Lula. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- \_\_\_\_\_. O jornalismo de espírito público não pode ser “chapa-branca”. **Comunicação & Educação** – Revista de Comunicação e Educação da USP – ECA, São Paulo, Ano X, n 2, p. 227-232, maio/ago., 2005
- \_\_\_\_\_. A nova cidadania. **Lua Nova**, n. 28/29, p. 85-106, 1992.
- BUCCI, Eugênio (Org.). **A TV aos 50: Criticando a Televisão Brasileira no seu Cinquentenário**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- BUSTAMANTE, Enrique. **La televisión económica: financiación, estrategias y mercados**. Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.
- \_\_\_\_\_. Radio y televisión en España. Historia de una asignatura pendiente de la democracia. In VILCHES, Lorenzo (org.). **Estudios de Televisión**. 2ª Ed. Barcelona: Editora Gedisa., 2008
- \_\_\_\_\_. **Hacia un servicio público democrático**. Médios de comunicación tendencias. El año de la televisión. [s. L], [s. ed], 2006. Disponível em: <<http://asociacionplaza delcastillo.org/Textosweb/pdfs/26.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2011.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. **Lua Nova: revista de cultura e política**. v. 1, n. 36. São Paulo, 1995. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0102-644519950002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0102-644519950002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 25 nov. 2011.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Participação Popular** – Relatório Anual (Janeiro a Dezembro de 2012) – Brasília: Câmara dos Deputados, Secretaria Comunicação Social/Coordenação de Participação Popular, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Rede Legislativa de TV digital**. TVs Legislativas em sinal aberto: transparência e participação. Secretaria de Comunicação Social. Brasília, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 21**, de 1997. Cria a TV Câmara dos Deputados e dá outras providências. Diário da Câmara dos Deputados. Ano LII Nº180. )8 de outubro de 1997. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08OUT1997.pdf#page=3>>. Acesso em: 25 nov. 2011.
- \_\_\_\_\_. **Ato da Mesa nº 86**, de 02/04/1998. Dispõe sobre a estrutura administrativa da TV Câmara dos Deputados e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/1998/atodamesa-86-2-abril-1998-321081-norma-cd.html> >. Acesso em: 25 nov. 2011.
- \_\_\_\_\_. **Ato da Mesa nº 113**, de 27/03/2002. Dispõe sobre a criação de funções comissionadas e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2002/atodamesa-113-27-marco-2002-321604-norma-cd.html>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria N° 10 da Diretoria Geral da Câmara dos Deputados.** Constitui Grupo de Trabalho destinado a formular projeto para implantação do sinal aberto da TV e da Rádio Câmara em todo o território nacional. Boletim Administrativo, Ano XXIX, N°032 de 14 de fev. de 2006. (p. 456). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/boletimadm/2006/Ba20060214.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria N° 19 da Diretoria Geral da Câmara dos Deputados.** Constitui grupo de trabalho para a elaboração de estudos e definição do modelo de gestão das informações digitais no âmbito da TV Câmara. Boletim Administrativo, Ano XXXI, N° 53 de 18 de março de 2008. (p. 774). Disponível em:<<http://www.camara.gov.br/BoletimAdm/2008/Ba20080318.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Ato da Mesa N° 96 de 19 de jun. de 1998. Altera a denominação da Assessoria de Divulgação e Relações Públicas e dá outras providências. Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/1998/atodamesa-96-19-junho-1998-321091-publicacaooriginal-1-cd.html>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria N° 91 de 12 de maio de 2006.** Diretoria Geral da Câmara dos Deputados. Cria o Comitê Gestor de TV Digital da Câmara dos Deputados. Boletim Administrativo, Ano XXXII, N° 28 de 04 de novembro de 2009. Disponível em:<<http://www.camara.gov.br/boletimadm/2009/Ba20091104.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria N° 317 de 15 de outubro de 2010.** Diretoria Geral da Câmara dos Deputados. Reinstala o Comitê Gestor de TV Digital da Câmara dos Deputados, criado pela Portaria n° 91, de 12/05/2006, para dar continuidade aos trabalhos. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2010/portaria-317-15-outubro-2010-609141-publicacaooriginal-130322-cd-dg.html>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria 224 de 16 de junho de 2011.** Diretoria Geral da Câmara dos Deputados. Constitui projeto estratégico corporativo TV Digital. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2011/portaria-224-16-junho-2011-610940-norma-cd-dg.html>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Ato da Mesa N° 68 de 08 de janeiro de 2013.** Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Comunicação Social da Câmara dos Deputados e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2013/atodamesa-68-8-janeiro-2013-775053-norma-cd.html>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

CANAL DO PARLAMENTO ESPANHOL. Disponível em: <<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/CongresoTV/CanPar>>. Acesso em: 3 jun. 2011.

CANAL DO PARLAMENTO EUROPEU. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/avservices/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.

- CANAL DO PARLAMENTO FRANCÊS – LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE. Disponível em: <<http://www.lcp.fr/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- CANAL DO PARLAMENTO PORTUGUÊS. Disponível em: <<http://www.canal.parlamento.pt/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- CANAL DE INFORMAÇÕES DA EMISSORA PÚBLICA FRANCESA. Disponível em: <<http://www.franceinfo.fr/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- CANAL DESTINADO À CULTURA DA EMISSORA PÚBLICA FRANCESA - FRANCE CULTURE. Disponível em: <<http://www.franceculture.fr/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- CANAL DESTINADO A MÚSICA DA EMISSORA PÚBLICA FRANCESA – FRANCE MUSIQUE. Disponível em: <<http://www.francemusique.fr/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- CANAL DAS EMISSORAS DE RÁDIO DA RADIO FRANCE – FLIP. Disponível em: <<http://www.fipradio.fr/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- CANAL DESTINADO AO CINEMA DA EMISSORA PÚBLICA FRANCESA – LE MOUV. Disponível em: <<http://www.lemouv.fr/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- CANAL DESTINADO AOS ESPORTES DA EMISSORA PÚBLICA FRANCESA – FRANCE BLEU. Disponível em: <<http://www.francebleu.fr/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- CARMONA, Beth (org.) **O desafio da TV Pública: uma reflexão sobre sustentabilidade e qualidade**. Rio Janeiro: TVR Rede Brasil, 2003.
- CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 6ª Edição. Campinas: Papyrus Editora., 2000.
- CARVALHO, Mariana M. **Ambiguidade no princípio da complementaridade dos sistemas de radiodifusão na Constituição Federal**: inoperância regulatória, crise do Estado e domínio privado. 2009. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco.
- CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA – CFEMEA. Disponível em: <<http://www.cfemea.org.br/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- CEZNE, Andréa Nárriman. CEZNE, Andréa Nárriman. O conceito de serviço público e as transformações do Estado contemporâneo. **Revista Informação Legislativa**, v. 42, n. 167, p. 315-337, jul./set. de 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/872>>. Acesso em: 8 jul. 2012.
- DENZIN, Norman. K. **The Research Act. Aldine**. Chicago:[s. ed.], 1970.
- DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**. Estado, Sociedade e Interesse Público. 2ª Ed. São Paulo, Editora Ática, 2009.

- \_\_\_\_\_. **Comunicação Pública.** Disponível em: <<http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>>. Acesso em: 1 dez 2011.
- EMISSORA PÚBLICA NORUEGUESA – NORWEGIAN BROADCASTING CORPORATION (NRK). Disponível em: <<http://www.nrk.no/>>
- EMISSORA PÚBLICA FRANCESA FRANCE INTER. Disponível em: <<http://www.franceinter.fr/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL - ERC. Disponível em: <<http://www.erc.pt/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1978.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** São Paulo: Editora Globo, 2001.
- FIDALGO, José. De que é que se fala quando se fala de Serviço Público de Televisão. *In* PINTO, M. (org.). **Televisão e Cidadania.** Contributos para o debate sobre o serviço público. 2 ed. ampliada. Porto: Campo das Letras, 2005.
- FIORI, José Luís. A propósito de uma “construção interrompida”. *In* TAVARES, Maria da Conceição (org.) **Celso Furtado e o Brasil.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 33-58.
- FLICK, Uwe. Qualidade na pesquisa qualitativa. *In* FLICK, Uwe (org.) **Coleção Pesquisa Qualitativa.** Trad. Roberto Cataldo. Porto Alegre: Ed. Artmed, 2009.
- \_\_\_\_\_. “Entrevistas semi-estruturadas”. *In* **Uma introdução à pesquisa qualitativa.** 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2004)
- FRADKIN, Alexandre. *In* CARMONA, Beth (org.) **O desafio da TV Pública: uma reflexão sobre sustentabilidade e qualidade.** Rio Janeiro: TVR Rede Brasil, 2003.
- FREIRE, Paulo. **Extensão ou Comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985
- FREYRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala.** São Paulo: Global Editora, 2006.
- GIBBS, Graham. Análise de dados qualitativos. *In* FLICK, Uwe (org.) **Coleção Pesquisa Qualitativa.** Trad. Roberto Cataldo. Porto Alegre: Ed. Artmed, 2009.
- GOLDENSTEIN, Gisela Taschner. **Do Jornalismo Político à Indústria Cultural.** São Paulo: Summus, 1987.
- GOMEZ, José Maria. Estado e direito – algumas observações. **Revista Economia & Desenvolvimento.** Revista quadrimestral de Economia Ano I, n. 3, jun. 1982. São Paulo: Cortez Editora e Livraria Ltda.. 1982. .

- GONÇALVES, Emile. **O Exercício da Comunicação Pública nas TVS Legislativas um quadro comparativo Luso-Brasileiro**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2011. Disponível em: <labcom.ubi.pt>. Acesso em: 19 jun. 2011.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Introdução ao Estudo da Filosofia de Benedito Croce. Vol. I. Edição e Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1999.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Os Intelectuais, O princípio Educativo. Jornalismo. Vol. II. Edição e Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000a.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Maquiavel: notas sobre o Estado e a Política.. Vol. III. Edição e Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000b.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HEGEL, Georg W. Friedrich. *Fenomenologia do Espírito*. 4ª Edição. Editora Vozes. Rio de Janeiro, 2007.
- HERCORSCOVICI; BOLAÑO, C.; MASTRINI, G.. **Economia Política da Comunicação: uma apresentação**. In LOPES, Maria; FRAU-MEIGS, Divina; SANTOS, Maria Salett Tauk (org.). *Comunicação e informação*. 1 ed. São Paulo: Edições bagaço, 2000, v. 7, p. 87-103.
- HERZ, Daniel Koslowsky. **Introdução de Novas Tecnologias de Comunicação no Brasil: tentativas de implantação do serviço de cabodifusão, um estudo de caso**. 1983. 467 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação – Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília).
- JARDIM, Márcia de Almeida. **Antenas do Legislativo: Uma análise dos canais de televisão do Poder Legislativo Brasileiro**. 2008. 347 f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.
- KONDER, Leandro. **O que é dialética?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.
- KUCINSKI, Bernardo. *A Radiobrás no governo Lula*. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=3408](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3408)>. Acesso em: 14 set. 2008a.
- \_\_\_\_\_. **Alô, Alô TV Pública: aquele abraço**. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=3713](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3713)>. Acesso em: 14 set. 2008b.
- \_\_\_\_\_. **Por que o governo Lula perdeu a batalha da comunicação**. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Por-que-o-governo-Lula-perdeu-a-batalha-da-comunicacao-%0d%0a/4/14084> . Acesso em: 14 set. 2008c.

- LENIN, Vladimir I. **O Estado e a Revolução**. O que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução. 1 ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Materialismo e Empirio criticismo**. São Paulo: Avanie, 1982
- LIMA, Venício A. de. **Regulação das Comunicações**. História, poder e direitos Coleção Comunicação. São Paulo: Editora Paulus, 2011a.
- \_\_\_\_\_. **Comunicação e Cultura**: as ideias de Paulo Freire. 2 ed. rev. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Fundação Perseu Abramo, 2011b.
- LIMA, Maria Érica de Oliveira. **Local ao Global**. Biblioteca On-line de Ciências da Comunicação. Portugal, 2005. Disponível em: <[www.bocc.ubi.pt/pag/lima-erica-rtp-local-global.pdf](http://www.bocc.ubi.pt/pag/lima-erica-rtp-local-global.pdf)>.
- LOPES, F. Os conteúdos do serviço público de televisão. Pistas para a elaboração de uma grelha de programação. In PINTO, M. (org.). **Televisão e Cidadania**. Contributos para o debate sobre o serviço público. 2ª Ed. ampliada. Campo das Letras. Porto, 2005.
- LOWY, Michael. **Método Dialético e Teoria Política**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- LUKÁCS, György. **História e Consciência de Classes**. Estudos sobre a dialética marxista. Trad. Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- \_\_\_\_\_. **O manifesto comunista**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. Trad. Florestan Fernandes. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- MASCARO, Alysson L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MATOS, Heloiza. Comunicação Pública, esfera pública e capital social. In DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**. Estado, Sociedade e Interesse Público. 2 ed. São Paulo: Ática, 2009. p. 34-46.
- \_\_\_\_\_. Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do legislativo. **Revista Líbero** – Faculdade Cásper Líbero, a. II, n. 3/4, p. 32-37, 1999.
- \_\_\_\_\_. Desafios da comunicação pública no processo de democratização no Brasil. **Revista Comunicações e Artes**, v. 17, n. 30, p. 22-30, 1997
- \_\_\_\_\_. Comunicação Política e Comunicação Pública. **Revista Organicom**. a. III, n. 4, jan./jun. 2006, p. 58 - 73. Disponível em: <<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/viewFile/55/189>>. Acesso em: 9 fev. 2012.
- MELLO, Celso A. Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.



- MELLO, João Manual Cardoso; NOVAIS, Fernando A. Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna. In SCHWARCZ, Lilian Moritz (org.). **História da Vida Privada no Brasil** v. 4. São Paulo: Companhia das Letras. 1998 p. 559-658)
- MENDEL, Toby. **Serviço Público de Radiodifusão: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2011.
- MIÈGE, Bernard. **O pensamento comunicacional**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- MONTEIRO, Graça. A singularidade da comunicação pública. In DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**. Estado, Sociedade e Interesse Público. 2ª Ed. São Paulo, Editora Ática, 2009. p. 34-46.
- MOSCO, Vicent. **The Political Economy of communications**. Rethinking and Renewal. Londres: Sage Publication, 1996.
- MOTTER, Paulino. **A batalha invisível da constituinte: interesse privado versus caráter público da radiodifusão no Brasil**. 1994. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília.
- MURDOK, Graham. Transformações Continentais: capitalismo, comunicação e mudança na Europa. In SOUZA, Helena (org.). **Comunicação, Economia e Poder**. Coleção Comunicação. Porto: Porto Editora, 2006.
- NETTO, José Paulo. **Introdução ao método da teoria social**. In: SERVIÇO SOCIAL: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Introdução ao método da teoria social**. Disponível em: <<http://pcb.org.br/portal/docs/int-metodo-teoria-social.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2011.
- \_\_\_\_\_. Entrevista Trab. Educ. Saúde, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p.333-340, jul./out.2011 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tes/v9n2/10.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2011.
- NORWEGIAN BROADCASTING CORPORATION (NRK). Disponível em: <<http://www.nrk.no/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. **Journal of Democracy** – National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press., v. 5, n. 1, jan. 1994, p. 55-69. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2011.
- O GLOBO – JORNAL. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- INTERVOZES . Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- \_\_\_\_\_. Accountability Horizontal e novas Poligarquias., **Revista Lua Nova**, 1998, n. 44, p. 27-52. São Paulo: Cenpec.

PAULINO, Fernando O. **Responsabilidade Social da Mídia**. Análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, Portugal e Espanha. 2008. Tese (Doutorado em comunicação). Programa de Pós Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília.

PERUZZOTTI, Enrique. **A política de *accountability* social na América Latina**. Disponível em: <<http://cidadhania.files.wordpress.com/2013/06/a-polc3adtica-de-accountability-social-na-america-latina.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2011.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZI, Catalina. **Controlando la política**. Ciudadanos y Medios em las nuevas democracias latinoamericanas. Disponível em: <<http://cidadhania.files.wordpress.com/2013/06/controlando-la-polc3adtica.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2011.

PIERANTI, Octávio. **Políticas públicas para radiodifusão e imprensa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

POSSEBON, Samuel. **TV por assinatura**. 20 anos de evolução. São Paulo: Save Produções Editoriais Ltda., [s. d].

POULANTZAS, Nicos. **Pode Político e Classes Sociais do Estado Capitalista**. Coleção A.3. v. I. Porto: Portocalense Editora, 1971.

\_\_\_\_\_. Notas de pesquisa sobre o Estado e a sociedade. **Revista Economia & Desenvolvimento**. Revista quadrimestral de Economia. A. I, n. 3, jun. 1982. São Paulo: Cortez Editora e Livraria Ltda.

\_\_\_\_\_. **O Estado, o Poder e o Socialismo**. São Paulo: Paz e Terra editora, 2000.

QUEIROZ, Dulce. **Jornalismo institucional nas TVs legislativas**. Os casos do Brasil e do México. 2007, 270 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília.

RÁDIO E TELEVISÃO PORTUGUESA. Disponível em: <<http://seed2.rtp.pt/50anos/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.

RÁDIO JUSTIÇA. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=noticiaNoticiaRadioJustica>>. Acesso em: 3 jun. 2011.

RÁDIO JUSTIÇA HISTÓRIA DO RÁDIO. Disponível em: <<http://www.radiojustica.jus.br/radiojustica/sobreRadio!showHistoriaRadio.action?menuSistema=mn330>>. Acesso em: 3 jun. 2011.

RÁDIO SENADO – HISTÓRIA. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/radio/historia.asp>>. Acesso em: 3 jun. 2011.

RADIODIFUSÃO PÚBLICA DA ESPANHA. Disponível em: <<http://www.rtve.es/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.

- RAMOS, Murilo. **Reestruturação do sistema e controle público**. PLENÁRIA NACIONAL DE COMUNICAÇÃO XIV, 2008. Brasília. Anais eletrônicos. Brasília: Fórum Nacional Pela Democratização da Comunicação, 2008. Mesa de Abertura. Disponível em: <[http://www.fndc.org.br/arquivos/Murilo\\_%20Ramos\\_2008.pdf](http://www.fndc.org.br/arquivos/Murilo_%20Ramos_2008.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2008.
- \_\_\_\_\_. **Empresa Brasil de Comunicação (EBC): uma análise institucional**. Disponível em: <[http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/\\_conselhocurador/files/ebc\\_-\\_analse\\_modelo.pdf](http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/ebc_-_analse_modelo.pdf)>. Acesso em: 4 set. 2013.
- RAMOS, Murilo; MARTINS, Marcus. **A TV por Assinatura no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas**. [S. L: s. ed.], 1994. Disponível em: <<http://www.danielherz.com.br/system/files/acervo/DANIEL/TV+a+cabo/A+TV+por+Assinatura+no+Brasil.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2013.
- REBOUÇAS, Edgard. Lobby nas políticas e estratégias de comunicações: a movimentação dos atores sociais no Brasil e no Canadá. XXVII CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 2004, Porto Alegre. Intercom – Anais. São Paulo: Intercom, 2004.
- REBOUÇAS, Edgard; CARVALHO, Mariana M. Evolução da regulamentação da mídia eletrônica no Brasil. **Estudos em Comunicação. Communication Studies**. Beira do Interior, jan. 2008. Disponível em: <<http://www.labcom.ubi.pt/ec/02/>>. Acesso em: 23 fev. 2008.
- REDE ANDI DE COMUNICAÇÃO E DIREITOS. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- RENAULT, Letícia. **Comunicação e Política nos canais de televisão do Poder Legislativo no Brasil**. Belo Horizonte: ALMG, 2004.
- RIBEIRO, Carolina. **Conteúdo da TV Paga: uma questão de escolha**. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Conteudo-da-TV-paga-uma-questao-de-escolha/4/24804>>. Acesso em: 5 mar. 2012.
- ROCHA, Maria Eduarda da Rocha. **Pobreza e Cultura do Consumo em São Miguel dos Milagres**. Coleção Estudos sobre Alagoas. v. 1, Maceió: EDUFAL, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Estado, TV e “opinião pública”**: as disputas em torno do modelo de radiodifusão brasileiro. Disponível em: <<http://institutoalvorada.org/estado-tv-e-opinioao-publica-as-disputas-em-torno-do-modelo-de-radiodifusao-brasileiro-colaboracao-de-maria-eduarda-da-mota-rocha/>>. Acesso em: 23 abr. 2012.
- SANT’ANNA, Chico. **Mídia das fontes**. Um novo ator no cenário jornalístico brasileiro. Um olhar sobre a ação midiática do Senado Federal. Brasília: Editora Senado Federal de Edições Técnicas, 2009 .
- \_\_\_\_\_. Qual será o perfil do futuro jornalista legislativo? **Observatório da Imprensa**. Ano 16. Ed. 675, jan. 2012.

SANTOS, Maria de Lourdes. **TV Legislativa: TV Câmara de Ribeirão Preto e accountability.** Araraquara, 2008, 168 f. Tese (Doutorado em Sociologia Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual Paulista).

SARTRE, Jean-Paul. **Questão de Método.** São Paulo: Difel, 1967.

SCHEDLER, Andreas. ? Que és la rendición de cuentas?. México: IFAI, 2005.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro.** 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1988.

SECOM DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <[http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/institucional/competencias/secretaria/impressao\\_view](http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/institucional/competencias/secretaria/impressao_view)>. Acesso em: 3 jun. 2011.

SECOM DO GOVERNO FEDERAL - AÇÕES E PROGRAMAS. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/comunicacao-publica/em-questao>>. Acesso em: 3 jun. 2011.

SENADO FEDERAL. **Resolução n. 24 – de 1995.** Cria a TV Senado e dá outras providências. Resoluções do Senado Federal. Vol. 25 (1995). Subsecretaria de Anais Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1995.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Ato do presidente n. 4, de 1º de fevereiro de 2013.** Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/fundamentos-e-diretrizes/diretrizes/Ato\\_4\\_2013\\_ombudsman.pdf](http://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/fundamentos-e-diretrizes/diretrizes/Ato_4_2013_ombudsman.pdf)>. Acesso em: 3 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 93 de 1970.** Regimento Interno. Resolve sobre a Agenda das Comissões Com alterações introduzidas por Emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2007. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Mesa da Diretoria Geral Ato Nº 1828 de 25 de abril de 2005.** Estabelece as competências da Subsecretaria de Pesquisa e Opinião Pública e Serviços a ela subordinados. Secretaria de Recursos Humanos - SERH. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/ext/especiais/2009/06/atos/2005/04abr/Bap3219.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Comissão Diretora Ato Nº 21.** Altera o Ato da Comissão Diretora nº 15, de 2002, para dispor sobre a cobertura das atividades legislativas e eventos ocorridos no Senado Federal e no Congresso Nacional. Regimento Interno do Senado Federal. Normas Conexas. v. II, 2011. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegInternoSF\\_Vol2.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegInternoSF_Vol2.pdf)> Acesso em: 3 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Ato da Comissão Diretora n. 17/2000.** Autoriza o estabelecimento de Redes Retransmissoras da TV Senado em sinal aberto. Subsecretaria de Administração de Pessoal - SSAPES. Gabinete do Diretor. Brasília, 02 de fevereiro de 2001. Disponível

- em: <<http://www.estadao.com.br/ext/especiais/2009/06/atos/2001/02fev/Bap2263.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2013.
- \_\_\_\_\_. **Ato da Comissão Diretora n. 15/2002**. Disciplina os objetivos, a utilização e o funcionamento dos veículos de comunicação do Senado Federal. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/fundamentos-e-diretrizes/diretrizes/ato-15-02>>. Acesso em: 3 set. 2013.
- \_\_\_\_\_. **Ato da Comissão Diretora n. 12/2011**. Autoriza o estabelecimento da Rede Senado de TV Digital. Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal. Brasília, 21 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/pdfs/Bap4749.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2013.
- \_\_\_\_\_. **Ato da Comissão Diretora n. 18/2012**. Dispõe sobre o Manual de Comunicação da Secretaria Especial de Comunicação Social (Secs). Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/sobre-o-manual/ATO\\_COMISSAO\\_DIRETORA\\_18\\_2012.pdf](http://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/sobre-o-manual/ATO_COMISSAO_DIRETORA_18_2012.pdf)>. Acesso em: 3 set. 2013.
- SCORSIM, Ericson Meister. **Delimitação conceitual das TVs estatal, pública e privada**. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=471IPB003>>. Acesso em: 15 mar. 2008.
- SOUZA, Helena (org.). **Comunicação, Economia e Poder**. Porto: Porto Editora, 2006.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL INSTITUCIONAL. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfInstitucional>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- TAVARES, Maria da Conceição. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes. *In* TAVARES, Maria da Conceição (org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000. p.129-54.
- TÁVOLA, Artur. Pronunciamento. COMISSÃO DA FAMÍLIA, DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E ESPORTES, DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA E DA COMUNICAÇÃO. Anais da Assembleia Nacional Constituinte, 1987.
- TORVES, José Carlos. **Televisão Pública**. Porto Alegre: Editora Evangraf, 2007.
- TV CÂMARA. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/tv/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- TV ESCOLA. Disponível em: <[http://tvescola.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=94&Itemid=97](http://tvescola.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=94&Itemid=97)>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- TV JUSTIÇA. Disponível em: <<http://www.tvjustica.jus.br/index/conheca>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- TV NBR. Disponível em: <<http://conteudo.ebcservicos.com.br/streaming/nbr>>. Acesso em: 3 jun. 2011.

TV SENADO. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/tv/>>. Acesso em: 3 jun. 2011.

UNESCO. Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. **Um Mundo e Muitas Vozes: comunicação e informação na nossa época**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

UNESCO. **Indicadores de qualidade nas emissoras públicas** – uma avaliação contemporânea. Comunicação e Informação. Série Debates CI N° 10 – Junho de 2012. ISSN 2176-3224. Coordenadores. Eugênio Bucci, Marco Chiaretti, Ana Maria Fiorini.

UNESCO. **Indicadores de qualidade nas emissoras públicas** – Uma avaliação contemporânea. BUCCI, Eugênio; CHIARETTI, Marco; FIORINI, Ana Maria (Org.). Série Debate Comunicação e Informação. N° 10 – Junho de 2012.

WILLIAM, R. Marxismo e Literatura. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1979.

ZÉMOR, Pierre. La Communication publique. Paris: PUF, 1995.

## ENTREVISTAS REALIZADAS

ALMEIDA, Beto. Beto Almeida: depoimento [abr. 2013]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília: Congresso Nacional, 2012. 2 documento em MP3 sonoro. Entrevista concedida para pesquisa de doutorado.

CHIARELLI, Marilena. Marilena Chiarelli: depoimento [mar. 2013]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília: Congresso Nacional, 2012. 2 documento em MP3 sonoro. Entrevista concedida para pesquisa de doutorado.

HEMERICH, Davi. Davi Hemerich: depoimento [abr. 2013]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília: Congresso Nacional, 2012. 1 documento em MP3 sonoro. Entrevista concedida para pesquisa de doutorado.

MACIEL, Evelin. Evelin Maciel: depoimento [jan. 2013]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília: Congresso Nacional, 2012. 2 documento em MP3 sonoro. Entrevista concedida para pesquisa de doutorado.

MACHADO, Aline. Aline Machado: depoimento [jan. 2013]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília: Congresso Nacional, 2012. 1 documento em MP3 sonoro. Entrevista concedida para pesquisa de doutorado.

MULLER, Maurício. Maurício Muller: depoimento [abr. 2013]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília: Congresso Nacional, 2012. 1 documento em MP3 sonoro. Entrevista concedida para pesquisa de doutorado.

- NARDELLI. Rita. Rita Nardelli: depoimento [mar. 2013]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília: Congresso Nacional, 2012. 1 documento em MP3 sonoro. Entrevista concedida para pesquisa de doutorado.
- NAVARRO. Sueli. Sueli Navarro: depoimento [ jan. 2013]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília: Congresso Nacional, 2012. 3 documento em MP3 sonoro. Entrevista concedida para pesquisa de doutorado.
- ROEDEL. Patrícia. Patrícia Roedel: depoimento [dez. 2012]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília: Congresso Nacional, 2012. 2 documento em MP3 sonoro. Entrevista concedida para pesquisa de doutorado.
- SANT'ANNA. Chico. Chico Sant'Anna: depoimento [abr. 2013]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília: Congresso Nacional, 2012. 1 documento em MP3 sonoro. Entrevista concedida para pesquisa de doutorado.
- SILVA. Getsemani. Gestsemani Silva: depoimento [jan.2013]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília: Congresso Nacional, 2012. 1 documento em MP3 sonoro. Entrevista concedida para pesquisa de doutorado.
- SCHMIDT. Frederico. Frederico Schmidt: depoimento [jan. 2013]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília: Congresso Nacional, 2012. 2 documento em MP3 sonoro. Entrevista concedida para pesquisa de doutorado.
- VITAL. Antônio. Antônio Vital: depoimento [dez. 2012]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília: Congresso Nacional, 2012. 2 documento em MP3 sonoro. Entrevista concedida para pesquisa de doutorado.
- VALE. Antônia Márcia. Antônia Márcia Vale: depoimento [abr. 2013]. Entrevistadora: Mariana Martins de Carvalho. Brasília: Congresso Nacional, 2012. 2 documento em MP3 sonoro. Entrevista concedida para pesquisa de doutorado.





## APÊNDICES

---

## Apêndice A – Entrevistas realizadas

### ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS CÂMARA DOS DEPUTADOS

	<b>NOME</b>	<b>CARGO</b>
1	Sueli Navarro	Secretária de Comunicação da Câmara dos Deputados
2	Frederico Schmidt	Diretor de Mídias Integradas da Câmara dos Deputados
3	Evelin Maciel	Secretaria-adjunta e Coordenadora da Rede Legislativa de Rádio e TV
4	Patrícia Roedel	Diretora de Conteúdo
5	Antônio Vital	Diretor de Jornalismo
6	Aline Machado	Editora Chefe da TV Câmara
7	Getsemani Silva	Diretor de Programas e Documentários

### ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS SENADO FEDERAL

	<b>NOME</b>	<b>CARGO</b>
1	Marilena Chiarelli	Foi diretora da TV Senado por 16 anos
2	Davi	Secretário de Comunicação do Senado
3	Antônia	Diretora Adjunta da TV Senado
4	Maurício Muller	Coordenador de Jornalismo da TV Senado
5	Chico Sant'Ana	Jornalista /apresentador
7	Beto Almeida	Jornalista /apresentador
8	Rita Nardelli	Diretora de Programas da TV Senado

## Apêndice B – Roteiro da Entrevista semiestruturada aplicada para chefias da TV Câmara e TV Senado

1. Profissão: \_\_\_\_\_
2. Cargo: \_\_\_\_\_
3. Tempo de Profissão: \_\_\_\_\_
4. Há quanto tempo trabalha na *TV Câmara*: \_\_\_\_\_
5. Quais os cargos que já desempenhou: \_\_\_\_\_
6. Há quanto tempo está no cargo que exerce: \_\_\_\_\_
7. Qual seu tipo de vínculo (concursado, terceirizado, comissionado, etc.)?
8. Se há muito tempo no cargo, falar sobre o que sabe da história da TV (fundação, formação, ideias, o que mudou, como mudou)?

### Observação:

Esta entrevista foi estruturada com base no documento da Unesco que trata dos Indicadores de qualidade nas emissoras públicas. São 188 indicadores que foram colocados dentro de dez eixos. Para fins da presente pesquisa, serão utilizados os eixos com algumas ramificações de indicadores e modificações feitas pela pesquisadora.

### Eixo 1: Transparência de gestão

A transparência é entendida como a livre divulgação de informações sobre a administração da entidade, de tal forma que os dados sejam compreensíveis, acessíveis, traduzidos para a linguagem comum.

Não basta que se publique o balanço anual, por exemplo; é necessário que o balanço seja explicado.

A publicidade de todos os dados relevantes permite ao público realmente conhecer a emissora e saber, em detalhe, como estão sendo utilizados os recursos, que são públicos.

Como você analisa a transparência na gestão da TV Câmara/Senado?

Sobre a missão e os propósitos – Estão claras a missão e os propósitos da TV?

Sobre a administração dos recursos – Está clara a forma como são administrados os recursos?

Sobre o nível de diálogo com a sociedade – Existe um espaço para que a sociedade tenha acesso a esses dados sem que eles sejam requisitados?

## **Eixo 2: Diversidade cultural**

A diversidade cultural é entendida como a necessidade de existência, dentro da emissora pública, de uma política e uma prática de respeito à diversidade e suas formas. Esta diversidade é garantida por políticas e práticas internas de respeito à diversidade, tanto nas relações internas, de trabalho, como na programação que vai ao ar.

A diversidade cultural se afirma quando há diversidade de vozes, de ângulos e de pontos de vista na programação, que reflita a vida social.

Com relação à diversidade cultural. Como você analisa o trabalho (e a representação na grade de programação) da TV Senado desse indicador?

## **Eixo 3: Cobertura geográfica e oferta de plataformas**

Os indicadores relacionados com a cobertura geográfica e a oferta de plataformas ajudam a avaliar se a emissora realmente atinge seus objetivos do ponto de vista da abrangência espacial. Nesse quesito, o fundamental é que a emissora devolva a cada comunidade da qual receba recursos um serviço útil para essa comunidade, que deve se sentir representada na programação.

Assim, uma emissora nacional ou binacional deve prestar serviços a todas as populações que a sustentam. A cobertura geográfica pode ser mais ampla que a região que sustenta a emissora, desde que isso corresponda aos interesses públicos legítimos daquela região, mas sua qualidade deve antes ser aferida pelo retorno que essa emissora oferece aos cidadãos que pagam por ela.

Como você analisa a cobertura geográfica da TV Senado?

Em quais plataformas a TV hoje pode ser acessada?

Você as considera adequada?

Se pudesse escolher, ou melhorar, o que você sugeriria?

#### **Eixo 4: Padrão público (democrático e republicano) do jornalismo**

Um documentário é jornalismo. Um programa de debate de ideias é um programa jornalístico.

Um noticiário é jornalismo igualmente. O entendimento do termo jornalismo, portanto, é, nesse ponto, necessariamente amplo. A partir disso é que se pergunta: a cobertura do jornalismo da emissora contempla a população que a sustenta, seja como audiência, seja como protagonista dos fatos narrados por ela? Ela é de fato apartidária? Lembremos, aqui, que o governismo é uma forma qualificada de partidarismo. Ela é efetivamente laica, atendendo assim aos requisitos de um serviço público segundo padrões republicanos e democráticos? Como o jornalismo é parte da essência de qualquer emissora pública, a verificação desses quesitos não pode ser negligenciada quando se trata de aferir sua qualidade.

Como você avalia o jornalismo da emissora? Ele cumpre o padrão público?

O que para você é padrão público?

#### **Eixo 5: Independência**

O conceito de independência abrange três áreas que se combinam: a independência financeira, a independência administrativa e a independência editorial.

A primeira se realiza na existência de mecanismos legais que assegurem que os recursos públicos serão aportados independentemente da vontade ou do humor dos governos. Por independência administrativa, entende-se a capacidade da emissora de tomar suas decisões executivas autonomamente, sem se subordinar a autoridades externas para a sua gestão cotidiana (aqui, um bom paralelo pode ser encontrado no conceito de autonomia universitária). Por fim, a independência editorial pode ser entendida como uma especialização da independência administrativa. A independência editorial é aquela que garante que a escolha dos programas,

das equipes e das pautas jornalísticas são decisões internas, não se reportando, em nenhum momento, à aprovação de autoridades externas (e destaque-se aqui a palavra “autoridades”).

O que você acha da perspectiva de independência e autonomia?

No grau de 0 a 5, sendo 0 com nenhuma independência e 5 com total independência, que nota você daria?

Para você quais são os pressupostos da independência?

### **Eixo 6: Interação com o público**

Como você analisar a perspectiva de interação com o público?

Como você analisa a interação da TV com o público?

### **Eixo 7: Caráter público do financiamento**

A emissora pública deve ser independente e essa independência deve se afirmar tanto em relação ao poder político, do Estado principalmente, como em relação ao poder econômico, representado pelo mercado. Dessa forma, se a emissora pública é financiada por verbas públicas, é preciso assegurar proteções legais contra a ingerência dos que, no Estado, administram esses recursos.

De outro lado, se ela é financiada por anunciantes, em parte, é preciso assegurar que ela não esteja subordinada às exigências e às cobranças do mercado – o que se consegue com a aceitação apenas de anúncios institucionais (que não “vendam” mercadorias ou serviços diretamente), segundo regras públicas que impedem o anunciante de influir sobre a escolha de programas

Qual a sua opinião sobre o caráter público do financiamento das tevês legislativas?

### **Eixo 8: Grau de satisfação da audiência**

Além dos índices quantitativos de audiência, que são incontornáveis quando se avalia a qualidade de uma emissora pública, é preciso buscar informações mais sutis nas pesquisas

de opinião, que indiquem a fidelidade, o grau de aprendizado conquistado pelo hábito de acompanhar a programação, o nível de estima, de vínculo afetivo, que o espectador tem em relação à instituição. Cabe ao público, enfim, aprovar ou não a conduta da emissora pública. Por isso, o uso da pesquisa, nesse quesito, é igualmente incontornável.

Como você avalia o grau de satisfação da audiência?

Você poderia dar exemplos de programas em que na sua opinião isso se materializa?

Vocês fazem algum tipo de quantificação desse grau de satisfação? Qual?

### **Eixo 9: Experimentação e inovação de linguagem**

Inovar esteticamente é dever da emissora pública. A experimentação com a linguagem e os riscos aí implicados constituem parte do núcleo da razão de existência da emissora pública. Aqui, o indicador só pode ser aquilatado conforme possa se servir de técnicas de pesquisas de opinião (qualitativas e quantitativas) junto à audiência e a públicos especializados.

Quanto à perspectiva de experimentação e inovação de linguagem, como você analisa o trabalho da TV ?

### **Eixo 10: Padrões técnicos**

Há, é claro, uma preocupação subjacente a toda a produção rádio-televisiva (que agora incorpora também plataformas digitais): um padrão de qualidade técnica que seja reconhecida não só pelo público, mas também, e não por último, pelos profissionais que trabalham na área, dentro e fora da emissora.

Esse padrão de qualidade técnica se baseia não só no padrão dos profissionais que compõem suas equipes, mas também pela qualidade e modernidade de seus equipamentos e pela capacidade da emissora de guardar o que é produzido de forma organizada e acessível.

Como você avalia a perspectiva dos padrões técnicos da TV?

Você pensam nisso atrelado a função que vocês pretendem cumprir?

Qual a preocupação que vocês têm com essa questão no momento?

