

O PAPEL DA COMUNICAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PANORAMA COMUNICACIONAL DA SOCIEDADE

ESTUDO COMPARADO BRASIL E ESTADOS UNIDOS

Adriano Kakazu, Ana Lúcia Novelli, Bernardo Ururahy, Érico da Silveira, Izabel Machado, Jefferson Dalmoro, Marcus Martins, Tiago Macini, Valéria Castanho de Almeida, Valter Rosa da Silva Junior

Sumário

- 1. Introdução.**
- 2. Brasil.**
 - 2.1.** Aspectos normativos da comunicação legislativa no Brasil.
 - 2.2.** Histórico de criação da Secretaria de Comunicação do Senado Federal (SECOM).
 - 2.3.** Estrutura e Gestão da SECOM.
 - 2.4.** Programação, conteúdo e audiência.
 - 2.5.** Relação com outros veículos: do campo público às emissoras comerciais.
 - 2.6.** Os impactos da atuação da SECOM na atuação parlamentar.
- 3. Estados Unidos.**
 - 3.1.** Aspectos normativos da comunicação legislativa nos Estados Unidos.
 - 3.2.** Histórico de criação da *Cable-Satellite Public Affairs Network (C-Span)*.
 - 3.3.** Estrutura e Gestão da *C-Span*.
 - 3.4.** Programação, conteúdo e audiência.
 - 3.5.** Relação com outros veículos.
 - 3.6.** Os impactos da atuação da *C-Span* na atuação parlamentar.

1. Introdução.

A maioria dos parlamentos no mundo instalaram, nas últimas décadas, estruturas de comunicação social para a cobertura de suas atividades. Pelo menos dois aspectos dessa iniciativa reforçam as bases da democracia representativa: a população pode acompanhar de maneira mais completa e transparente o trabalho dos seus representantes e, informada, pode qualificar sua participação nos debates e no trabalho legislativo.

Como forma de avaliar essas iniciativas e sua peculiaridade no contexto da comunicação social, o presente artigo desenvolve um estudo de caso comparado entre as experiências de comunicação nos legislativos brasileiro e norte-americano, descrevendo as normas, origens, funcionamento e audiência das programações e conteúdos tanto da Secretaria de Comunicação do Senado Federal (SECOM) quanto da *Cable-Satellite Public Affairs Network (C-Span)*.



2. Brasil

2.1. Aspectos normativos da comunicação legislativa no Brasil

A normatização da comunicação legislativa em vigor no País está restrita às transmissões dos canais de televisão mantidos, no âmbito federal, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, e nos níveis estadual e municipal pelos canais das Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores. E abrange tanto as transmissões por meio das operadoras de TV por assinatura quanto a veiculação da programação a partir de seus canais abertos de radiodifusão, tanto em tecnologia analógica quanto digital.

As TVs legislativas tiveram como seu primeiro marco legal no Brasil a Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, conhecida como Lei de TV a Cabo. Entre seus dispositivos destacava-se a obrigatoriedade de carregamento, pelas operadoras do serviço, dos chamados canais básicos de utilização gratuita, notadamente os canais transmitidos pelas geradoras locais de radiodifusão, os canais legislativos federal, estadual e municipal, um canal universitário, um canal educativo-cultural, um canal comunitário, e um canal reservado ao Supremo Tribunal Federal, introduzindo na legislação nacional o instituto do *must carry*. A Lei de TV a Cabo determinava ainda que a regulamentação infralegal do serviço só poderia ser editada pelo Poder Executivo após parecer do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional.

É de se notar que a obrigatoriedade de carregamento dos sinais das TVs legislativas na TV paga restringia-se, por motivos técnicos e particularidades normativas, à modalidade de TV a cabo, graças, sobretudo, à capacidade de sua infraestrutura física e à distribuição local dos sinais. As empresas que operavam as demais tecnologias de TV por assinatura – micro-ondas, satélite e transmissão em VHF, a partir, respectivamente, dos Serviços de Distribuição de Canais Multiponto Multicanal (MMDS), de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura via Satélite (DTH) e do Serviço Especial de TV por Assinatura (TVA) – não distribuía(m) os canais das TVs legislativas.

Em 12 de setembro de 2011, com a aprovação da Lei nº 12.485, o arcabouço que regia todo o setor audiovisual foi reestruturado, com a introdução de uma série de inovações na organização do segmento de TV por assinatura, entre elas a possibilidade de tratamento homogêneo e unificação das licenças dos serviços de TV a Cabo, de MMDS, de DTH e de TVA, até então outorgadas por tecnologia e disciplinadas por instrumentos normativos distintos, em torno do novo Serviço de Acesso Condicionado (SeAC).



Assim, a partir dessa legislação, o detentor da autorização do SeAC, sucessor de todas as modalidades de serviços de televisão por assinatura, pode, mediante uma única outorga de âmbito nacional, distribuir conteúdo audiovisual a seus assinantes utilizando quaisquer das tecnologias disponíveis.

De acordo com a nova lei, é compulsória, para as prestadoras do SeAC, a disponibilização dos sinais de todas as TVs legislativas, que passaram a integrar o rol dos chamados canais de programação de distribuição obrigatória. Em caso de comprovada inviabilidade técnica ou econômica, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) pode liberar parcial ou integralmente as prestadoras de carregar os sinais das TVs legislativas, dispondo sobre quais canais deverão ser disponibilizados aos assinantes dos serviços.

Importante notar que as operadoras do serviço não têm responsabilidade sobre o conteúdo da programação veiculada e tampouco estão obrigadas a fornecer infraestrutura para as atividades de produção desses canais. Por outro lado, não podem efetuar alterações de qualquer natureza nessa programação. Além disso, compete aos canais viabilizar a entrega de seus sinais nas instalações das distribuidoras.

Outra regra relevante, que atinge as TVs legislativas, é a vedação da veiculação remunerada de anúncios ou outras práticas que configurem comercialização de seus intervalos, ressalvados os casos de patrocínio de programas, eventos ou projetos veiculados sob a forma de apoio cultural.

Quanto às alterações institucionais, a Lei nº 12.485, de 2011, atribuiu competências à Agência Nacional do Cinema (ANCINE), vinculadas à produção e programação de conteúdo, ampliando sua abrangência também sobre o empacotamento de canais. As atribuições da Anatel, previstas na nova legislação de TV por assinatura, estão restritas à distribuição das obras audiovisuais. Nesse sentido, a Ancine editou uma série de instruções normativas regulamentando, no âmbito de suas atribuições, a prestação do serviço. Já a Anatel aprovou, por meio da Resolução nº 581, de 26 de março de 2012, o Regulamento do SeAC, prevendo, entre outros dispositivos, a elaboração de uma regulamentação específica para os canais de programação de distribuição obrigatória, até hoje não editada.

No que tange às transmissões dos canais das TVs legislativas por meio de suas emissoras de radiodifusão, as regras gerais estão estabelecidas pela Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, denominada Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT).



Em 29 julho de 2006, a Presidência da República editou o Decreto nº 5.820, que estabeleceu as diretrizes para a transição do padrão analógico de transmissão de televisão para o padrão digital. De acordo com a norma, alterada pelo Decreto nº 8.753, de 10 de maio de 2016, o encerramento da transmissão analógica ocorrerá até 31 de dezembro de 2018 nas localidades onde seja necessária a implantação das redes de telefonia móvel de quarta geração (4G).

O decreto previu ainda, entre outros dispositivos, as características do chamado Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T), notadamente a possibilidade de transmissão em alta definição (HDTV) e em definição padrão (SDTV), a transmissão digital por dispositivos móveis e a interatividade. A multiprogramação, variável fundamental na escolha do padrão ISDB-T (*Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial*, ou serviços integrados de radiodifusão digital terrestre) ficou de fora das diretrizes de implantação do sistema digital das emissoras comerciais.

No entanto, com aprovação, pelo Ministério das Comunicações, da Portaria nº 106, de 2 de março de 2012, foram estabelecidas regras de multiprogramação e de operação compartilhada para os canais consignados a órgãos dos Poderes da União, entre eles a EBC e a NBR, do Poder Executivo; a TV Senado e a TV Câmara, do Poder Legislativo; e, a TV Justiça, do Poder Judiciário, os chamados canais do campo público.

A norma reservou a esses canais o recurso da multiprogramação, para veiculação de até quatro programações simultâneas na faixa de seis mega-hertz (6 MHz), em definição padrão, ocupada, em geral, para a transmissão de um canal analógico ou um canal digital em alta definição.

Importante notar que a possibilidade de compartilhamento das faixas de programação não se restringe aos canais em âmbito federal, podendo ser estendida, de forma não-onerosa, a órgãos, autarquias e fundações públicas estaduais e municipais, a partir da celebração de convênios. Ainda segundo a portaria, o titular do canal deverá veicular programação própria em pelo menos duas faixas, bem como disponibilizar suas transmissões para dispositivos móveis.

2.2. Histórico de criação da Secretaria de Comunicação do Senado Federal

O Senado Federal sempre contou com serviços de comunicação social, embora não estruturado desde o início. Até meados da década de 1960, as iniciativas eram isoladas, limitando-se ao credenciamento de jornalistas para a cobertura das atividades internas e a um serviço de assessoria de imprensa institucional que “sempre cuidou de



registrar as ações da política e legislativas que aconteciam, ainda que sob o formato de atas” (ALMEIDA, 2005, p. 358).

A partir da sanção do CBT, o Senado passou a produzir material noticioso para o programa *A Voz do Brasil*, no horário reservado ao Congresso Nacional. A então Seção de Divulgação, que marcou o início das atividades da Agência de Notícias e da Rádio Senado, elaborava resenha diária com os principais fatos da Casa para distribuição a jornais, revistas e emissoras de rádio e televisão. Esse serviço de notícias manteve-se até 1972, quando foi criada a Seção de Redação e o noticiário escrito passou a ser chamado de *Súmula Informativa*ⁱ.

Foi também em 1972, com a criação da Subsecretaria de Divulgação e Relações Públicas, que o resumo jornalístico dos acontecimentos do Senado passou a ser impresso em boletins para distribuição interna e, a partir de 1984, a divulgação começou a ser feita para o restante do País, via telex.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Congresso Nacional ganhou novas prerrogativas e o Senado criou a Secom. O passo inicial foi dado no ano seguinte, com a realização do primeiro concurso público para 38 jornalistas, que começaram a ser contratados a partir de 1991.

Até 1995, no entanto, a grande imprensa veiculava parte irrisória das informações geradas no Senado Federal. Naquele ano, para contornar a baixa penetração das notícias, a Agência Senado passou a funcionar, com o objetivo de fazer um trabalho voltado para os grandes jornais regionais, transmitindo seu noticiário pela internet, em caráter experimentalⁱⁱ.

Inaugurado oficialmente em 4 de maio de 1995, o Jornal do Senado teve origem, em 1989, com a produção do boletim bissemanal *Carta do Senado*, enviado pelos Correios a jornais do interior do País. Com tiragem inicial de 1.500 exemplares diários, o Jornal do Senado, dois anos mais tarde, já circulava com 45 mil exemplares por dia.

Como acima mencionado, a criação da TV Senado, em 1996, está diretamente relacionada com a aprovação da Lei de TV a Cabo. Contando, inicialmente, com 15 horas de programação diária, transmitida para Brasília por meio da TV a cabo, os sinais da TV Senado passaram a ser distribuídos, via satélite, para todo Brasil, ainda em maio daquele ano, tornando-se a primeira emissora legislativa brasileira de alcance nacional. Em 1997, a TV passou a ter programação 24 horas.



Embora tenha sido inaugurada, oficialmente, em 29 de janeiro de 1997, a Rádio Senado tem uma história semelhante à da Agência Senado, com início das atividades em 1962, na forma de produção de notícias para *A Voz do Brasil*. Também naquela época já havia um serviço de boletins diários destinados às emissoras de rádio privadas e inserções noticiosas pelas instalações do Senado, além da veiculação de música brasileira.

Já a Subsecretaria de Divulgação e Relações Públicas foi criada em 1972, tendo, entre suas atribuições, o relacionamento com outras entidades, visando ao intercâmbio de informações, além de organizar as cerimônias do Senado Federal e do Congresso Nacional e acompanhar visitantes às dependências da Casa. Em 1997, passou a ser denominada Coordenação de Relações Públicas, tornando-se também responsável pela comunicação interna, para estimular a integração entre servidores e zelar pela imagem institucional do Senadoⁱⁱⁱ. O Setor de Relações Públicas do Senado foi o primeiro órgão do Poder Legislativo a criar um canal próprio de comunicação com o cidadão, chamado *Senado: A Voz do Cidadão*, com atendimento telefônico gratuito para todo o País. A partir de 2004, o serviço passou a integrar a Secretaria de Pesquisa e Opinião Pública (DUARTE e TREZZI, 2014, p.25).

2.3. Estrutura e Gestão da Secretaria de Comunicação

O Manual de Comunicação da Secom aprovado pelo Ato da Comissão Diretora nº 18, de 14 de novembro de 2012, dispôs sobre diretrizes e regras de atuação da Secretaria, que possui 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”.

Já suas competências estão previstas no art. 232 do Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf), recentemente alterado pela Resolução do Senado Federal nº 11, de 2017, *verbis*:

Art. 232. À Secretaria de Comunicação Social compete formular, coordenar e supervisionar a execução de programas concernentes à política de comunicação social do Senado Federal; coordenar, orientar, e avaliar a divulgação das atividades do Senado e dos Senadores, em sua atribuição constitucional, assegurando transparência e interação com a sociedade, por meio da transmissão dos eventos legislativos e de cobertura jornalística apartidária, imparcial e não opinativa, por meio de seus veículos de comunicação impressos, eletrônicos, digitais e interativos e permanente atualização técnica; definir política e coordenar a criação e gestão dos perfis institucionais do Senado em mídias sociais; apoiar e promover as iniciativas de relacionamento institucional do Senado Federal e dos



Senadores, em suas atribuições constitucionais, com os demais poderes, com as organizações da sociedade e com cidadão; executar as atividades de assessoria de imprensa institucional; coordenar e gerir a operação e manutenção dos recursos de áudio, a instalação e suporte aos aparelhos eletrônicos de exibição e o fornecimento de cópias em áudio e vídeo; executar a política de rede da TV Senado e da Rádio Senado definida pela Comissão Diretora e gerir e fiscalizar os respectivos serviços de transmissão e retransmissão; gerir o acervo audiovisual multimídia do Senado e assessorar, nos assuntos de sua competência, a Presidência, a Comissão Diretora, as Comissões Permanentes e Temporárias e os Senadores (SENADO FEDERAL, 2017, p. 151).

Ainda de acordo com o Rasf, a estrutura da Secom é composta pelo Gabinete Administrativo, pelo Escritório Setorial de Gestão, pela Diretoria de Jornalismo, pelo *Ombudsman*, pela Assessoria Técnica, pelo Serviço de Apoio Administrativo, pelo Serviço de Apoio Técnico, pelo Núcleo de Tecnologia da Informação, pelo Núcleo de Mídias Sociais, pela Coordenação de Eletrônica, pela Coordenação de Transmissão de TV e Rádio, pela Coordenação de Documentação Multimídia, pela Coordenação de Publicidade e Marketing, pela Secretaria Agência e Jornal do Senado, pela Secretaria Rádio Senado, pela Secretaria TV Senado, e pela Secretaria de Relações Públicas.

Em 2013, foi criada a Central de Pautas e Produção Jornalística, com o objetivo de reorganizar e compartilhar a cobertura realizada pelos veículos da Comunicação do Senado.

Quando ao quadro de pessoal, a Secom contava, em 2015, com o efetivo apresentado na tabela abaixo.

Quantitativo de profissionais de Comunicação nos veículos da Secom

Veículo	Servidores exclusivos para tarefas ligadas à Comunicação (Jornalismo)	Servidores destinados a funções administrativas	Total de servidores
Agência e Jornal do Senado	66	39	105
Central de Pautas	04	01	05
Rádio Senado	75	23	98
TV Senado	78	10	88
Total	223	73	296

Fonte: MACHADO, 2015, p. 36



2.4. Programação, conteúdo e audiência

A TV Senado é uma emissora que compõe o campo público e deve observar os princípios constitucionais que dispõem sobre a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão, primando pela finalidade educativa, artística, cultural e informativa, a promoção da cultura nacional e regional, e o respeito aos valores éticos e sociais.

Mais especificamente, a missão da emissora, assinalada no art. 2º do Ato do Senado Federal que disciplinou seu funcionamento (Ato nº 15, de 2002), é transmitir, de forma prioritária, as atividades legislativas e os eventos promovidos no Senado Federal e no Congresso Nacional.

Na programação do canal, as transmissões das atividades legislativas da Casa são realizadas ao vivo ou pela exibição posterior das íntegras gravadas das sessões plenárias, das reuniões de comissões permanentes, temporárias, mistas e subcomissões. A grade vigente garante 11 horas diárias, durante os dias de semana, aos eventos dessa natureza, o que representa 45% das 24 horas diárias ou mais de 60% quando descontadas as 6 horas da madrugada. Além disso, por serem prioritárias, elas podem ultrapassar a quantidade prevista na grade, sem limite máximo. Em 2017, corresponderam a mais de 2.100 horas da programação.

A distribuição equânime do horário reservado à transmissão da atividade legislativa entre as comissões permanentes pela manhã e as sessões plenárias à tarde assegura visibilidade aos trabalhos desenvolvidos nas diferentes estâncias legislativas. Dessa maneira, tanto a votação dos projetos de lei no Senado quanto a discussão desses projetos nas comissões e em audiências públicas ganham o espaço necessário para que sejam tornados públicos seus resultados.

De acordo com o último levantamento obtido, realizado no mês de fevereiro de 2016, as transmissões das atividades legislativas do Senado Federal são os eventos de grade com o maior índice de audiência. Destaca-se a exibição das sessões plenárias do Senado Federal.

A cobertura jornalística da TV Senado é feita por meio de noticiários, programas jornalísticos e programas de entrevistas. Essa atividade também atende à sua missão de divulgar, com prioridade, as atividades legislativas e os eventos promovidos no Senado Federal e no Congresso Nacional. A grade atual assegura, durante os dias da semana, 2



horas diárias de noticiários, 4 horas diárias de programas jornalísticos, e 7 horas diárias de programas de entrevistas, num total de 13 horas diárias. Isso significa 54% das 24 horas diárias. No último ano, a cobertura jornalística correspondeu a mais de 4.700 horas de programação.

Na programação em vigor, o noticiário é o *Senado Notícias*, que possui três versões diárias inéditas de 15 minutos: manhã, tarde e noite. Ao trazer o relato jornalístico dos fatos que acontecem no Senado e no Congresso Nacional, o programa repercute e amplia a visibilidade dos trabalhos legislativos.

Já os programas jornalísticos são o *Em Discussão!*, o *Parlamento Brasil*, o *Alô Senado*, o *EcoSenado* e o *Inclusão*, que possuem estreias semanais e ocupam espaços pré-determinados na grade. O objetivo desses programas é aprofundar os debates realizados no Senado, além de buscar a interatividade com o cidadão.

Os programas de entrevistas são o *Argumento*, o *Cidadania*, o *Assunto de Estado*, o *Agenda Econômica* e o *Salão Nobre*. Como os programas jornalísticos, também possuem estreias semanais e ocupam espaços pré-determinados na grade de programação da emissora.

Sob o ponto de vista da audiência, a cobertura jornalística ocupa o horário (das 19 horas às 21 horas) com o segundo melhor desempenho no último levantamento obtido.

Ainda em observância aos princípios constitucionais, também faz parte da missão da TV Senado veicular programas de caráter educativo, cultural e científico. Para atender essa necessidade, o canal exhibe documentários e programas de música popular e clássica. Conforme a grade vigente, eles correspondem a 7 horas diárias durante os finais de semana. Isso significa 30% da programação de sábado e domingo. No ano passado, os programas dessa natureza, reunidos pela denominação de “culturais”, foram responsáveis por mais 400 horas de programação.

Em sua faixa destinada aos documentários (*Senadoc*), a TV Senado apresenta produções próprias e conteúdos licenciados produzidos por terceiros. Nos últimos 16 anos, a emissora realizou mais de 50 documentários que tratam de política, história do Brasil, questões sociais, cultura brasileira e identidade nacional, e também biografias de personalidades que atuaram na formação do País em diferentes áreas. A estreia é semanal e ocupa horário pré-determinado na grade (às 21 horas de sábado). Já o programa de



música popular é o *Espaço Cultural*. Além de apresentar músicos do Brasil e do exterior, o programa mostra o que pensam e como criam os artistas. A estreia também é semanal e é veiculado todo sábado às 22 horas.

Finalmente, o programa de música clássica é o *Conversa de Músico*, que mostra as interpretações de grandes obras da música clássica universal, informações e curiosidades sobre os instrumentos, a vida e a obra de compositores. A estreia é semanal e é transmitido às 23 horas do domingo.

De acordo com o último levantamento obtido sobre a programação do final de semana, realizado em 2012, os programas culturais são os eventos de grade com o maior índice de audiência aos sábados e domingos.

2.5. Relação com outros veículos: do campo público às emissoras comerciais.

O objetivo da TV Senado não é a universalização de sua disponibilidade a todo e qualquer cidadão, de forma direta. A maneira em que melhor se verifica a utilização por parte da população dos serviços prestados pela TV Senado é de forma indireta.

Nesse sentido, a TV Senado oferece a transmissão completa dos plenários da casa em tempo real para os demais veículos de comunicação comercial. As emissoras de jornalismo são as maiores consumidoras de material produzido TV Senado. Os canais do tipo *all news* (Globo News, Band News e Record News) e os telejornais das grandes redes nacionais (Globo, SBT, Bandeirantes, SBT, Rede TV!) dão repercussão às falas dos Senadores em Plenário ou nas comissões em suas coberturas jornalísticas.

Seja com o sinal transmitido na íntegra, ao vivo, como no caso do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, seja em material recuperado gravado, o selo da TV Senado pode ser visto em todos os veículos de jornalismo do Brasil.

Este serviço proporcionou e potencializou a pauta do Poder Legislativo ser vista diretamente da fonte: o parlamentar em Plenário. Hoje é notória a presença do conteúdo produzido pela TV Senado e disponibilizado aos veículos jornalísticos.

Trata-se de um posicionamento da Secom como agência de notícias ou de conteúdo. A Comunicação do Senado oferece conteúdos para o jornalismo brasileiro de diversas formas: sejam escritos, para portais e impressos, sejam radiofônicos para rádios, sejam os já citados canais televisivos, como os telejornais e canais *all news* que se ancoram em



nossas transmissões para dar a notícia. Eles hoje dependem tecnicamente da TV Senado para transmitirem com esta velocidade e este grau de transparência e onipresença de qualquer atividade legislativa do Senado Federal.

Este é o principal relacionamento da TV Senado com as emissoras comerciais, fornecendo-lhes material de cobertura, facilitando e propiciando a cobertura jornalística do que acontece no Senado cumprindo sua missão de comunicar o fazer parlamentar com transparência como instrumento de democracia.

No caso legislativo, dada a sua relevância e especificidade, o que se deflagrou historicamente desde 1995, com a TV Senado e 1998, com a TV Câmara, foi a replicação deste modelo nas Assembleias Legislativas Estaduais e nas Câmaras de Vereadores de algumas cidades brasileiras. Com mais de 20 anos de atividades, todas estas emissoras compõem uma rede nacional legislativa de emissoras, com compartilhamento de infraestrutura, troca de programas e materiais, coproduções e colaborações em produções e transmissões.

Essa rede se organiza institucionalmente a partir da Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (ASTRAL). O programa *Parlamento Brasil*, produzido pela TV Senado em conjunto com as TVs Assembleias de todo o Brasil e transmitido por praticamente todas as parceiras da ASTRAL, é emblemático para a rede e para o significado da comunicação legislativa. A integração com as demais operações dos outros Poderes da União (Executivo e Judiciário) são muito pequenas, mas a permuta de conteúdos é prática comum.

2.6. Os impactos da atuação da SECOM na atuação parlamentar.

É notório o impacto na preocupação e no comportamento parlamentar com a cultura de transmitir todos os plenários. O acesso da população à fala direta, antes restrita a alguns instantes captados pelas emissoras comerciais ou sonoras transmitidas pela *Voz do Brasil* eram as poucas maneiras de oferecer visibilidade ao discurso direto do parlamentar. Embora este impacto seja sensível na atuação parlamentar, poucos estudos foram executados para medir este incremento em sua participação.

Além da presença no discurso direto dos plenários, os demais programas da TV Senado oferecem a oportunidade de o Senador apresentar seu posicionamento legislativo, defender pontos de vista acerca de projetos de Lei e assim, prestar contas diretamente ao



eleitor. Os Senadores utilizam estes programas em seus perfis em redes sociais e suas estratégias pessoais de comunicação com o cidadão. Assim, além da TV Senado no ar, pelos seus diversos meios de distribuição, a TV Senado é matéria-prima para os demais veículos e para as assessorias de comunicação dos próprios parlamentares, aumentando o leque de penetração do conteúdo produzido pela comunicação do Senado.

3. Estados Unidos

3.1. Aspectos normativos da comunicação legislativa nos Estados Unidos

A Constituição dos Estados Unidos da América não traz nenhuma regulamentação sobre a comunicação legislativa em nenhuma das casas de seu Congresso. O que há, no artigo I, seção V, parágrafo II, é a indicação de que cada casa determine seu regimento interno^{iv}.

Historicamente, a possibilidade de transmissão de áudio e vídeo foi regulamentada pelo *Legislative Reorganization Act* de 1970^v e em alterações dos regimentos internos da Câmara e do Senado promovidas em 1977 e 1986, respectivamente.

Em 1974, uma Comissão Mista de Operações do Congresso^{vi} relatou preocupação quanto a falta de informação do público em relação ao trabalho dos congressistas e recomendou a cobertura na íntegra – em contrapartida às edições curtas das emissoras de notícia – em rádio e televisão das atividades legislativas de ambas as casas que deveriam estabelecer normas, adquirir equipamentos, gerenciar equipe e financiar recursos.

A cobertura em vídeo do Plenário da Câmara começou em 1977 por meio da *H. Res. 866* (1977)^{vii}, com um circuito interno para testes e regras específicas como obrigatoriedade de transmissão na íntegra, disponibilidade de imagens para qualquer emissora ou correspondente credenciado e proibição de uso comercial ou político dos vídeos. O financiamento da estrutura foi estabelecido pelo *Legislative Branch Appropriations Act for FY1979* que autorizava recursos do orçamento da Câmara para investimento em transmissão de imagens do Plenário.

A administração e o controle das câmeras, pela regra V do regimento interno da Câmara, fica a cargo do Presidente da legislatura que pode determinar desde a tarja de identificação do orador, ângulos de câmera permitidos bem como a transmissão das sessões pela internet.



Já em relação às comissões, a regra XI do regimento interno da Câmara estabelece que cada uma pode adotar sua própria regra quanto à cobertura de imprensa^{viii}. Atualmente, a maioria das comissões tem sua estrutura de vídeo inclusive transmitindo pela internet mas, antes, as próprias emissoras deviam posicionar seus equipamentos a fim de captar imagens.

No Senado, a transmissão de vídeo e o material de arquivo do Plenário e das comissões está disponível para a mídia e para o público. Para uso das imagens só é necessário creditar a *Senate Radio and Television Correspondents' Gallery*. A transmissão do Plenário é regulamentada pelo *S. Res. 28 (1996)*^{ix}, supervisionada pela Comissão de Regras e Administração e operada pelo *Senate Recording and Photographic Studio*.

Já nas comissões, a regulamentação surgiu apenas em 1970 com o *Legislative Reorganization Act* que permitiu que audiências abertas ao público pudessem ser transmitidas com regras extras da própria comissão. A regra XXVI do regimento interno do Senado vigente, além de incorporar a regulamentação supra citada, estipula que os registros de qualquer reunião aberta devem estar disponíveis na internet em até 21 dias úteis.

Com as novas tecnologias de produção e distribuição de imagens, a legislação sempre precisa ser atualizada para regulamentar os caminhos abertos. Depois da ocupação e vigília do Plenário da Câmara em junho de 2016, quando deputados Democratas exigiam a votação da legislação sobre o controle de armas após o massacre de Orlando em troca do fim do protesto, houve a modificação pela *H. Res. 804* da regra V, cláusula 2(b) permitindo a captação e transmissão de imagens de qualquer membro da imprensa se um deputado estiver no Plenário quer haja sessão ou não. Durante a ocupação, o presidente em exercício da Câmara convocou o recesso e retirou as imagens do circuito interno do ar. Os deputados democratas começaram a transmitir o protesto por meio de redes sociais da internet sendo retransmitidos pela *C-SPAN* já que não tinha imagens oficiais para divulgação. Apesar de ninguém ser acusado de qualquer infração, em 2017 a *H. Res. 5* alterou a regra XVII, cláusula 5, do regimento interno para proibir o uso de dispositivos móveis por deputados se houver quebra de decoro passível de multa a ser descontada dos vencimentos.



Apesar da consolidação e hegemonia da transmissão de Plenário e comissões pela *C-SPAN* não há nenhum acordo ou contrato firmado com nenhuma das casas. As imagens de geração própria são oferecidas a qualquer membro da *House Radio Correspondents' Gallery*, um gabinete fundado em 1939 que, hoje, coordena com regras próprias^x a imprensa externa em questões como credenciamento, agendamento de estúdios, autorização pela polícia, consulta de oradores e imagens de arquivo.

A *C-SPAN* já enviou cerca de 15 cartas pedindo maior abertura e acesso para suas câmeras mas nunca foi atendida^{xi}. Assim sendo, o canal fica sujeito aos cortes e censuras que os controladores das casas impõem como no caso do protesto de 2016.

3.2. Histórico de criação da *Cable-Satellite Public Affairs Network (C-SPAN)*

Embora se possa associar a história de criação da *C-SPAN* aos esforços e motivações pessoais do jornalista Brian Lamb, diferentes fatores ligados aos cenários de comunicação, política e tecnologia, ajudam a explicar o momento histórico que tornou possível a existência de um canal de TV que transmitisse, na íntegra, as sessões do Congresso norte-americano. Para que a iniciativa se tornasse viável e prosperasse em um contexto eminentemente privado, foi necessário um certo descontentamento, em alguns grupos políticos, com a carência de circulação ou baixa confiabilidade das informações sobre temas de interesse público.

Na década de 1970, as emissoras de TV já haviam se consolidado como a principal fonte de informações do cidadão norte americano, ultrapassando a anterior prevalência do jornal impresso (FRANTZICH; SULLIVAN, 1996, p. 5). Concentradas em três redes (NBC, ABC e CBS), toda informação de interesse nacional era diluída em telejornais de trinta minutos, em que, até por razões de síntese, apresentadores e jornalistas tinham mais tempo de tela do que as fontes da matéria, como agentes públicos ou representantes parlamentares. Tal fato resultava em desconfiança quanto à fidelidade da informação e mesmo quanto ao risco que tal modelo oferecia à saúde da democracia dos EUA.

A crescente influência da cobertura televisiva sobre a opinião pública, aliada à concentração midiática em poucas empresas de abrangência nacional, acabou por levar preocupação aos parlamentares quanto às suas imagens frente ao eleitorado. Quadro que se agravou na medida em que crescia a dependência dessa mídia para fazerem circular



suas plataformas. Tudo isso em anos de grandes debates públicos, com a guerra do Vietnã e o escândalo de *Watergate*.

Por outro lado, ao passo que o modelo de organização dos veículos de comunicação de massa era claramente insatisfatório para dar conta da complexidade dos debates públicos e para aproximar o cidadão às atividades de governo, novidades tecnológicas permitiram vislumbrar outras possibilidades para a disseminação da informação.

No fim dos anos 1940, a transmissão de programação televisiva por cabo foi implementada por pequenos empreendedores — alguns inclusive comerciantes de televisores (*idem, ibidem*, p. 17) — com a finalidade de contornar obstáculos geográficos para a transmissão do sinal aéreo. Em poucos anos, o mercado de mídia viu se consolidarem diversas empresas que ofertavam o serviço de TV a cabo.

Com o contínuo desenvolvimento tecnológico e a possibilidade de ampliar a oferta de canais, entrar também no ramo da programação passou a ser visto com cada vez mais interesse pelas emergentes operadoras de cabo. Do mesmo modo, à medida que passavam a competir mais diretamente com a radiodifusão e com os distribuidores de cinema, crescia a pressão por maior regulação do setor, como a obrigação de carregar os canais abertos locais e a proibição de compra de programação de outras localidades.

É nesse contexto — e motivado pelo entendimento de que o acesso da sociedade ao que era debatido no Parlamento acontecesse da forma mais direta possível — que o jornalista Brian Lamb, que tinha passagens profissionais pelo governo e pelo jornalismo corporativo do mercado de TV a cabo, apresentou a ambos os setores (classe política e indústria do cabo) a ideia de um canal que transmitisse, na íntegra e sem comentários ou análises, as atividades legislativas e governamentais. Fundador da *Cable-Satellite Public Affairs Network (C-SPAN)*, Lamb atuou para firmar um casamento entre dois segmentos insatisfeitos: as operadoras de TV a cabo, que tinham demandas regulatórias e econômicas, e os políticos, que tinham demandas de imagem e presença de mídia (FRANTZICH, 2016, p. 161).

A história da cobertura eletrônica do Legislativo norte-americano é repleta de avanços e retrocessos.



Na década de 1920, diversas propostas de cobertura por rádio das sessões da Câmara e do Senado foram negadas. A primeira transmissão televisiva aconteceu na abertura dos trabalhos legislativos em 1947. Na década seguinte, algumas audiências foram televisionadas, entre elas as da Comissão de Investigação de Atividades Antiamericanas, presidida pelo senador Joseph McCarthy. Em 1955, a Câmara baniu completamente a cobertura televisiva, tanto do Plenário quanto das comissões. O Senado, por seu lado, ainda permitia a transmissão de algumas comissões. Em 1970, ficou estabelecido que cada comissão definiria suas próprias regras quanto ao televisionamento das reuniões (FRANTZICH; SULLIVAN, 1996, p. 31).

Nos anos seguintes, cresceu o debate sobre a pertinência ou não da transmissão das atividades legislativas. Parlamentares mais jovens, como o então deputado Al Gore, que viria a ser vice-presidente dos Estados Unidos no governo Bill Clinton, viam na televisão um meio de aproximar o Congresso da população. Já deputados e senadores mais antigos olhavam para a TV com desconfiança. A resistência à mídia era justificada por três argumentos:

“(1) o trabalho do Congresso não se presta à cobertura televisiva e acabaria por gerar apenas uma televisão maçante, pouco informativa ou mesmo enganosa; (2) a cobertura televisiva perturbaria o processo legislativo, transformando parlamentares em atores, e encorajando a demagogia; (3) as emissoras não são confiáveis para apresentar o Congresso de maneira justa e fidedigna” (*idem, ibidem*, p. 33).

Na Câmara, que se via em relação ao Senado frequentemente preterida na cobertura pela mídia privada, o debate avançou mais rápido. Em meados dos anos 1970, a discussão já se dava em torno de quem teria o controle sobre as câmeras e como o sinal seria distribuído.

Em 1977, o presidente da Casa, deputado Tip O’Neill, conseguiu vencer a resistência dos parlamentares opositores à cobertura, garantindo que a Câmara teria o controle dos equipamentos. Restava ainda solucionar como o sinal chegaria à população. Inicialmente recorreu-se à PBS (*Public Broadcasting Service*), rede de TVs públicas dos Estados Unidos. A emissora, no entanto, recusou o trabalho por receio de tornar-se dependente do Congresso. A ideia de que a Câmara criasse sua própria rede chegou a ser cogitada mas não avançou (*idem, ibidem*, p. 34).



Brian Lamb, que participava da discussão junto aos parlamentares, propôs que a distribuição fosse feita pelas operadoras de TV a cabo. Valendo-se de seus contatos juntos às empresas, apresentou aos executivos a ideia do canal. A iniciativa teria um viés de prestação de serviço público e seria um empreendimento das próprias operadoras. Os custos iniciais para instalação da estrutura de distribuição foram providos pelas operadoras; a captação e geração das imagens estava a cargo da Câmara.

Com isso, em 19 de março de 1979, a Câmara iniciou a primeira transmissão ao vivo de uma sessão plenária. Após as palavras do capelão da Casa, o deputado Al Gore fez o primeiro pronunciamento, saudando a transmissão dos trabalhos. A sessão foi exibida na íntegra pela *C-SPAN* em seu primeiro dia no ar. A PBS exibiu pouco mais de duas horas de sessão e as demais redes exibiram trechos em seus noticiários noturnos.

No acordo de Lamb com as operadoras, a manutenção do canal seria custeada por repasses das empresas (modelo que permanece até hoje), que eram calculados, à época, no valor de US\$ 0,01 por assinante. Com a finalidade de ampliar a programação, no ano seguinte, a *C-SPAN* começou a produzir conteúdo próprio. Os chamados *call-in programs* (programas em que os espectadores entram ao vivo em ligações telefônicas) tornaram-se espécie de marca registrada do canal.

O televisionamento das sessões do Senado só foi autorizado em 1986, quando a *C-SPAN*, então, lançou seu segundo canal (*C-SPAN 2*), para poder transmitir, igualmente na íntegra, as atividades daquela Casa. Em 2001, um terceiro canal (*C-SPAN 3*) foi lançado com a finalidade de transmitir outros eventos abertos, de interesse público, como pronunciamentos e entrevistas de membros do governo, reuniões partidárias e mesmo eventos fora dos Estados Unidos, como o discurso da rainha Elizabeth II, da Inglaterra, ao Parlamento.

3.3. Estrutura e gestão da *C-SPAN*

A *C-SPAN* se apresenta como a prestação de um serviço público, de iniciativa da indústria de TV a cabo norte americana. Sua gestão é organizada a partir de um conselho formado por executivos das empresas operadoras. Atualmente o conselho administrativo é composto por 16 integrantes. Há também um comitê executivo, com 7 membros, dos quais a maioria também integra o conselho administrativo.



Essa estrutura organizacional permitiu à C-SPAN desenvolver uma cultura corporativa mesmo atuando em um contexto inicial de limitação orçamentária e gerencial.

“A constituição de um conselho significava que ele [Lamb] poderia ter gratuitamente consultorias que custariam milhares de dólares, bem como representava um canal direto com os líderes da indústria do cabo. Nas áreas de finanças, marketing e acesso a satélites, a ajuda do conselho se provaria vital para o crescimento e desenvolvimento da C-SPAN” (*idem, ibidem*, p. 76).

Em 1984, com o auxílio de profissionais das empresas de TV a cabo, a C-SPAN formalizou seu primeiro plano de gestão, previsto inicialmente para abranger um período de 5 anos. Nele, a organização estabeleceu seu principal objetivo, qual seja “produzir, distribuir e comercializar, sem finalidade de lucro, serviço de programação de assuntos públicos nacionais”. Tal objetivo se assentava na premissa de que “os espectadores são capazes de chegar a conclusões por si próprios a partir da audiência dos processos de governo”.

Atualmente, a missão da organização é assim definida:

“[1] prover ao público da C-SPAN acesso ao vivo e na íntegra das sessões da Câmara dos Deputados e do Senado, e de outros fóruns onde a política pública é discutida, debatida e decidida — tudo sem edição, comentário ou análise e com uma apresentação equilibrada dos pontos de vista; [2] prover a agentes públicos, eleitos ou nomeados, e outros que possam influenciar a política pública, um canal direto com a audiência, sem filtros ou outro recurso que distorça seus pontos de vista; [3] prover à audiência, por meio de participação nos programas (*call-in program*), acesso direto a agentes públicos eleitos, outros tomadores de decisão e jornalistas de forma frequente e aberta; [4] empregar valores na produção que visem transmitir com clareza as ações do governo e não confundi-las; [5] conduzir todos os aspectos de suas operações de acordo com esses princípios”^{xii}

O processo decisório segue uma orientação gerencial horizontalizada, em que uma ideia, mesmo que tenha sido originada em níveis hierárquicos superiores, é avaliada por diferentes comitês internos, que podem modificá-la ou inclusive vetá-la (FRANTZICH, SULLIVAN, 1996, p. 110). Uma prática usual adotada refere-se a decisões importantes de programação, que são avaliadas por comitês que incluem integrantes que não fazem parte do departamento de programação. A intenção, com isso, é evitar uma perspectiva limitada da decisão. Esse modelo de processo decisório, ao mesmo tempo que garante maior integração e participação organizacional, torna o processo mais lento e mais custoso (*idem, ibidem*, p. 111). A decisão sobre o que será transmitido é tomada



diariamente pelo comitê editorial. O conselho administrativo não tem participação direta sobre essa decisão^{xiii}.

Quando foi ao ar pela primeira vez, em 1979, a *C-SPAN* contava com quatro funcionários. Hoje a organização conta com aproximadamente 320 empregados^{xiv}. O orçamento anual de operações em 2015 foi de U\$ 66 milhões^{xv}.

3.4. Programação, conteúdo e audiência

Embora a missão da *C-SPAN*^{xvi} não contemple a busca por audiência nos moldes do que vemos nas grandes redes comerciais, o sistema, ainda assim, está disponível em 100 milhões de lares americanos^{xvii}.

Segundo levantamento do Instituto Ipsos^{xviii}, 70 milhões de adultos americanos acessaram os conteúdos produzidos pela *C-SPAN* nos seis meses anteriores à pesquisa, que é de fevereiro de 2017. Desses, 9,5 milhões acessam os conteúdos várias vezes ao longo de uma semana. Como afirmam Stephen Frantzich e John Sullivan em *The C-SPAN Revolution*, “a tarefa da *C-SPAN* é refletir o que o Congresso faz, não simplesmente ir ao encontro dos interesses de parte de sua audiência”^{xix}. Em outras palavras, a *C-SPAN* não busca agradar, mas ser transparente e mostrar o Congresso e os parlamentares da maneira a mais equânime possível com equilíbrio e bom senso na cobertura.

Mas quem forma a audiência da *C-SPAN*? Frantzich e Sullivan dão as pistas separando os telespectadores em grupos. Os *junkies*, ou viciados, um contingente que tem na *C-SPAN* o seu canal, independentemente do tipo de debate ou transmissão que esteja ocorrendo. Um segundo grupo é mais seletivo e assiste a *C-SPAN* quando há algum debate que lhe interessa. E há um terceiro grupo, aquele formado pelos telespectadores que não conhecem a *C-SPAN*, mas acabam parando no canal quando veem um rosto conhecido enquanto zapeiam por seus pacotes de TV a cabo^{xx}.

De acordo com Frantzich e Sullivan, a audiência da *C-SPAN* o perfil desses telespectadores era, em meados dos anos 1990, de pessoas com níveis de escolaridade e renda superiores aos do restante da população como um todo. E com um interesse em política acima da média. No entanto, os autores apontam que o perfil já vinha passando por mudanças à medida que a base da audiência aumenta. Além disso, os telespectadores da *C-SPAN* se distinguem ainda por uma participação eleitoral superior à média nacional. Enquanto a média nacional variou entre pouco mais de 40% a próximo de 35% nas eleições de 1986 a 1994, entre os telespectadores da *C-SPAN*, a média de comparecimento



às eleições foi variou de próximo de 70% a pouco menos de 80%, chegando a ultrapassar a marca de 80% em 1992^{xxi}.

Ainda segundo Frantzich e Sullivan, dentro da *C-SPAN* a preocupação com a audiência cresceu nas duas primeiras décadas de existência do serviço^{xxii}. Mas o que se percebe não é uma preocupação meramente com números, mas com qualidade e com a expectativa da audiência.

É com essa preocupação que a programação dos canais da *C-SPAN* (Câmara dos Representantes, Senado e Corte Suprema) é montada, sempre levando em consideração a missão da rede que tem, em seu primeiro item, “prover à audiência da *C-SPAN* acesso aos procedimentos da Câmara, do Senado e de outros fóruns onde políticas públicas são debatidas e decididas de maneira integral (*gavel-to-gavel*), sem edição, comentários ou análise e com apresentação equilibrada dos pontos de vista”^{xxiii}.

A missão da *C-SPAN* traz informações importantes sobre como a programação é composta. Há ênfase nos chamados *call-in programs*, que são programas que permitem acesso direto dos telespectadores aos detentores de mandatos ou outros tomadores de decisões e aos jornalistas de maneira frequente e aberta por meio de perguntas.

Com a programação tomada pelos debates com transmissão integral ao longo da semana, a grade da *C-SPAN* fica livre para outros programas no final de semana. Diariamente, o *Washington Journal* debate com jornalistas e legisladores os principais assuntos do país. Aos finais de semana, *American History TV* e *Book TV* vão ao ar. O *C-SPAN 2*, canal do Senado, transmite também o *Prime Minister’s Questions* direto da Câmara dos Representantes do Reino Unido semanalmente. Há ainda programas que discutem comunicação e tecnologia ou jornalistas e atores políticos para debater as leis feitas pelo Congresso.

Mas a *C-SPAN* não se limita à cobertura do dia-a-dia do Congresso dos Estados Unidos. A missão da rede é estendida para a cobertura das campanhas presidenciais que, segundo Frantzich e Sullivan, é uma forma de busca de reconhecimento, não do mercado publicitário, mas da audiência e da própria imprensa. No entanto, cobrir as eleições presidenciais como as grandes redes comerciais o faziam não seria o foco da *C-SPAN*, mas sim uma cobertura mais detalhada, começando pelas primárias e com transmissões integrais. A primeira campanha foi a de 1980 com orçamento de US\$ 25 mil que geraram 30 horas de programas com a participação de telespectadores por meio de 800 chamadas vindas de 350 cidades em todos os 50 estados norte-americanos^{xxiv}.



Para 1984, as novidades foram as coberturas integrais das convenções dos partidos Democrata e Republicano e a criação do programa *Grassroots'84*, dedicado às questões locais das cidades de onde seriam transmitidos. De setembro até dias antes das eleições, 14 cidades foram visitadas pela equipe da *C-SPAN*. Ao final da campanha, 8.760 horas de programação haviam sido entregues pela *C-SPAN* ao seu público e às suas afiliadas.

Com mais experiência, as eleições de 1988 tiveram uma cobertura ainda mais ampla. O orçamento aumentou em 40%, havia mais pessoal, mais e melhores equipamentos e algum reconhecimento do nome por parte do público. O orçamento, ainda que de US\$ 1,4 milhão, era o mais baixo entre todas as emissoras que cobriam as eleições. A cobertura era ampla e com espaço para todos os candidatos.

As eleições de 1988 começaram, no entanto, em janeiro de 1987 com o programa *Road to the White House*, um dos *signature programs* – ou marcas registradas da *C-SPAN* –, consistindo em um resumo semanal dos eventos de campanha com duração de 90 minutos e transmitido desde janeiro do ano anterior às eleições.

Quatro anos mais tarde, em 1992, a *C-SPAN* voltou à cobertura presidencial com mais recursos – US\$ 2,3 milhões –, mas ainda como a menos abastada das redes. Nesta campanha há um elemento novo: a total desconfiança dos eleitores no *establishment*. A forma de cobertura da *C-SPAN* era direta e sem cortes, já que muitos candidatos aceitavam usar microfones da rede em suas visitas e atos de campanha.

A campanha de 1996 começou ainda em 1993, já que desde abril daquele ano o programa *Road to the White House* estava no ar “levando ao ar discursos inteiros, seguindo candidatos com microfones sem fio quando eles encontravam eleitores e ouvindo quando eles participavam de *talk shows*” (FRANTZICH e SULLIVAN, pág, 205). Foram cerca de US\$ 2,5 milhões para a cobertura da campanha que reelegeru Bill Clinton. Naquele ano, mais coberturas ao vivo foram feitas, escritórios da rede fora de Washington foram montados.

3.5. Relação com outras redes

A relação da *C-SPAN* com o eleitor é clara: um lugar na plateia para o público formar suas próprias ideias (FRANTZICH E SULLIVAN, pág. 296). O papel do canal, de importante janela pela qual os eleitores acompanham o processo político nos Estados Unidos, sem cortes ou sem edições, já é reconhecido. A *C-SPAN* tornou-se ao longo dos anos um fator importante na redefinição da relação entre os cidadãos e os seus



representantes e entre os atores políticos e as instituições (FRANTZICH e SULLIVAN, pág. 327).

Quanto à relação com as chamadas grandes redes comerciais, a *C-SPAN* alcançou reconhecimento sobretudo ao longo das coberturas das campanhas presidenciais. Essas coberturas foram importantes na busca por “citações na imprensa”.

De imediato, a rede preencheu um espaço que havia se formado pela necessidade de uma cobertura mais detalhada e não apenas de *flashes* das campanhas. Da mídia tradicional, o reconhecimento começou a surgir já em 1984 justamente pela cobertura na íntegra de discursos^{xxv}.

Na eleição de 1984, a cobertura *gavel-to-gavel*^{xxvi} foi oferecida à rede PBS nas convenções partidárias. O conteúdo ficaria disponível às afiliadas da rede pública, mas apenas sete das 295 afiliadas se interessaram pelo material. De acordo com Frantzich e Sullivan, a resistência em abrir o conteúdo para redes concorrentes existiu também no comando da *C-SPAN*. Ao final, no entanto, a abertura possibilitou à *C-SPAN* chegar a lares onde o sinal próprio da rede não era oferecido.

A experiência em coberturas presidenciais fez com que os dirigentes da *C-SPAN* tentassem colocar a rede em um patamar diferente no momento das negociações de espaços em grandes eventos com as grandes redes comerciais. Queriam um lugar no palco dos acontecimentos para poderem posicionar suas câmeras e, assim, melhorar a cobertura. A rede buscava tratamento igual para manter sua independência. Com menos recursos, humanos e financeiros, a relação com a indústria da TV a cabo foi importante (FRANTZICH E SULLIVAN, págs. 185 e 186).

Assim, existe uma relação de concorrência com as grandes redes comerciais, embora a diferença de recursos, missão e audiência, e de cooperação com as redes locais, que se beneficiam do caráter nacional e do respeito adquirido pela *C-SPAN* junto aos cidadãos e à própria mídia tradicional, enquanto o sistema que cobre o Congresso tem, nas redes locais, a estrutura necessária para a cobertura de eventos pelo país.

Ainda quanto à relação com a mídia tradicional, deve-se destacar o fato de a *C-SPAN* ser um canal presente nas principais redações do país. Ou seja, a rede conquistou uma reputação, ao longo dos anos, de fonte confiável entre os próprios jornalistas que cobrem política em Washington (DC) ou fora da capital.

3.6. Os impactos da atuação da *C-SPAN* na atividade parlamentar



É difícil isolar os efeitos diretos do advento e do uso de determinada tecnologia de comunicação no comportamento de um público – especialmente em uma área tão dinâmica quanto a política. Isso porque, no processo comunicacional, sempre há diversos fatores atuando sobre pessoas e instituições, muitos deles de medição complexa e imprecisa. De todo modo, feita essa ressalva, serão investigados os impactos do trabalho da *C-SPAN* na atuação e desenvoltura de deputados e senadores americanos.

Neste caso, serão consideradas impressões dos próprios parlamentares e de agentes diretamente envolvidos nas atividades do Congresso, como assessores, lobistas e jornalistas, além de estudos e análises realizados por professores e estudiosos, a partir de pesquisas de opinião e relatórios oficiais. O objetivo é identificar quais seriam as principais influências da transmissão televisiva e da presença de câmeras no comportamento dos congressistas e no andamento das sessões plenárias.

Avaliações gerais tendem a mostrar que a cobertura televisiva não alterou significativamente a postura de parlamentares nas atividades de Plenário. Uma preocupação inicial, de que eles se distrairiam do debate para se dedicar às performances próprias da televisão, não se justificou. Da mesma maneira, foi refutada a ideia de que os membros do Congresso se sentiriam intimidados pela TV.

A duração de debates e discussões aumentou apenas um pouco, quando comparadas sessões antes e após o início da cobertura da *C-SPAN*^{xxvii}. Em relação à frequência e à duração dos discursos, também não foram constatadas mudanças relevantes.

Sobre a qualidade do debate, analistas consideram que a transmissão televisiva teria afetado positivamente – embora não haja medição científica disponível. Os congressistas teriam reconhecido a necessidade de serem mais cautelosos e objetivos, uma vez que a gravação do vídeo e a exibição sem cortes não lhes permitiriam revisar o discurso, nem aprimorar ou corrigir sua fala. Isso fez com que senadores e deputados passassem a se manifestar com mais cuidado e precisão.

Uma pesquisa realizada com deputados, durante o primeiro ano de transmissão das atividades na Câmara (1980)^{xxviii}, indicou que, segundo eles próprios, a chegada da televisão não fez com que eles realizassem mais discursos. Por outro lado, três em cada quatro dos participantes do levantamento disseram acreditar que a chegada da *C-SPAN* teria motivado mais discursos por parte de seus colegas parlamentares.



A principal descoberta empírica dessas análises de impacto diz respeito justamente à quantidade de discursos, apontando uma relação direta entre a chegada da televisão e o aumento no número de discursos breves feitos tanto no início quanto no fim das sessões legislativas (*Special Orders speeches*)^{xxix}, sobre assuntos especiais^{xxx}.

Na Câmara do Congresso americano, o número desses discursos subiu de pouco mais de 100, em março de 1977, para mais de 300 em março de 1981. No Senado, a quantidade desses discursos foi de menos de 50, nos primeiros dias de junho de 1984, para 200, no mesmo período de 1988. Já o tempo total gasto nessas falas também cresceu, ainda que o tempo máximo previsto para cada manifestação tenha sido reduzido de 15 para 5 minutos.

Outra mudança interessante no debate político do Congresso, com a chegada da *C-SPAN*, foi o uso deliberado de recursos visuais. Com a disponibilidade de uma tecnologia de comunicação visual por excelência, vários parlamentares passaram a lançar mão de gráficos, adereços, imagens e fotografias em seus discursos, a fim de reforçar seu posicionamento, o conteúdo e o sentido de suas falas. Depois, essas “apresentações” foram muitas vezes divulgadas em programas de outras redes de televisão, bem como publicadas em jornais e revistas – já que essas imagens, além de visualmente eficientes, serviam também à *proposta visual* desses meios de comunicação.

Além disso, após a chegada das câmeras, destaca-se um maior comparecimento dos congressistas a sessões ou reuniões televisionadas. Os parlamentares entenderam que não poderiam ignorar a câmera enquanto “olho do cidadão”. Assim, ainda que estivessem realizando um trabalho importante fora de plenário, como o atendimento de representantes de organizações ou autoridades em seu gabinete ou a participação em atividades fora do Parlamento, os registros de presença (quórum) e de votações nominais passaram a contar com um escrutínio maior por parte do público.

Considerando o viés pessoal – tão marcante na política – de cada parlamentar, a chegada da televisão teria reduzido a quantidade de membros do Parlamento com mais visibilidade.

A cobertura televisiva teria concentrado a atenção em alguns personagens e líderes, que fossem formadores de opinião e agissem com a desenvoltura necessária, tanto no jogo político quanto no jogo de câmeras. Isso fez com que as menções aos líderes dos partidos, durante a cobertura de TV, aumentassem em relação às menções a outros



parlamentares e mesmo a presidentes de comissão. Para alguns desses, contudo, a C-Span oferece uma das poucas oportunidades de visibilidade. Assim, mais uma vez, a desenvoltura política é impactada pelo fator pessoal – aqui, mais relacionada a características de personalidade do que ao desempenho de funções.

Dessa forma, percebe-se que avaliar o impacto da *C-SPAN* na atuação parlamentar envolve não só a interpretação de dados empíricos objetivos, mas também, e principalmente, a subjetividade própria da análise de histórias e casos políticos particulares. Mesmo assim, hoje é difícil encontrar alguém sustentando que o comportamento de deputados e senadores norte-americanos, nas atividades do Congresso, é o mesmo de antes da cobertura televisiva. Nesse tempo, vários fatores influenciaram a forma de fazer política – e as ferramentas de comunicação também se transformaram e se multiplicaram. No entanto, é certo que muitas dessas mudanças foram diretamente impulsionadas pela atuação da *C-SPAN*.

Notas

ⁱ HISTÓRIA da Agência Senado, Portal de Notícias do Senado. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/historia-da-agencia-senado>.

ⁱⁱ A Agência Senado foi inaugurada oficialmente somente em janeiro de 1997.

ⁱⁱⁱ Nos termos do art. 93 da Resolução nº 9, de 29 de janeiro de 1997.

^{iv} *Each House may determine the Rules of its Proceedings, punish its Members for disorderly Behaviour, and, with the Concurrence of two thirds, expel a Member.*” (U.S. Const. Art. I, Sec. V, Clause II).

^v Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-84/pdf/STATUTE-84-Pg1140.pdf>.

^{vi} U.S. Congress, Joint Committee on Congressional Operations, Congress and Mass Communications, hearings, 93rd Cong., 2nd sess., February 20-21, March 7, 20, April 9-10, 1974 (Washington: GPO, 1974); U.S. Congress, Joint Committee on Congressional Operations, Broadcasting House and Senate Proceedings, interim report, 93rd Cong., 2nd sess., October 10, 1974, S. Rept. 93-1275 (Washington: GPO, 1974).

^{vii} Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/95th-congress/house-resolution/866/text>.

^{viii} Disponível em: <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA00/20170124/105483/HMTG-115-FA00-20170124-SD002.pdf>.

^{ix} Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/99th-congress/senate-resolution/28/text>.

^x Disponível em: <https://radiotv.house.gov/for-gallery-members/rules-for-electronic-media-coverage-of-congress>.

^{xi} Disponível em: <https://www.c-span.org/about/letters/>.



- xii Disponível em: <https://www.c-span.org/about/mission/>.
- xiii Disponível em: <https://web.archive.org/web/20130124201338/http://www.c-span.org/About/The-Company/Company-and-Mission/>.
- xiv Idem.
- xv Disponível em: <http://www.guidestar.org/FinDocuments/2016/840/751/2016-840751854-0dde1c67-9.pdf>.
- xvi Disponível em: <https://www.c-span.org/about/mission/>.
- xvii Disponível em: <https://www.c-span.org/about/history/>.
- xviii Dados da Ipsos Audience Survey levantados para o C-SPAN, fevereiro de 2017. Disponível em: <http://static.c-spanvideo.org/files/pressCenter/Audience+Profile+2017.pdf>.
- xix Frantzich, Stephen E., Sullivan, John. *The C-SPAN Revolution*. University of Oklahoma Press, Publishing Division of the University, Norman, 1997, USA, pág. 128.
- xx Op. cit. pág. 220.
- xxi Op. cit. pág. 237.
- xxii O livro *The C-SPAN Revolution* foi publicado em 1997 e contempla pouco menos de 20 anos da história do sistema.
- xxiii Disponível em: <https://www.c-span.org/about/mission/>.
- xxiv Dados de Frantzich e Sullin em *The C-SPAN Revolution*, pág. 165.
- xxv Ver em Frantzich e Sullivan (pág. 170) referências a citações na imprensa.
- xxvi *Gavel-to-gavel* ou de “martelo-a-martelo”, em tradução livre, significa a cobertura na íntegra de um evento. Essa é uma das marcas registradas da rede *C-SPAN* já que a cobertura das sessões do Senado e da Câmara dos Representantes costumam ser *gavel-to-gavel* e de reuniões de várias comissões. Esse tipo de cobertura foi levado para as campanhas presidenciais, tornando-se um diferencial da *C-SPAN* em meio às redes comerciais que faziam flashes com comentários e interpretações sobre o que acontecia nas campanhas.
- xxvii Norman Ornstein, Thomas Mann, e Michael Malbin, *Vital Statistics on Congress, 1995-1996* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1996).
- xxviii Watt, *Television Cameras in Congress*, pág. 3.
- xxix No Senado Federal, para fins de esclarecimento, seriam intervenções parlamentares como as que ocorrem durante o Expediente, antes da Ordem do Dia.
- xxx *Congressional Research Service*.

Referências

- ALMEIDA, Valéria Ribeiro Silva Franklin. **A Comunicação do Senado e o direito à informação**. Revista de Informação Legislativa, v. 42, nº 166, p. 347-364, abril/junho de 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/639>.
- CASTANHO, Valéria. **Os jornalistas-assessores. Encontros e desencontros: uma contribuição ao estudo das assessorias de imprensa no Brasil**. 2001. 128 p. Dissertação de Mestrado em Comunicação Social. Universidade de Brasília. 2001. Disponível em: http://www.rodrigobarba.com/pos/teses/2001_Valeria_Cristina_Castanho_de_Almeida.pdf.



DUARTE, Márcia; TREZZI, Erika. **A Trajetória da área de Relações Públicas do Senado Federal**. Comunicação & Mercado/UNIGRAN. Dourados/MS. Vol. 03, nº 06, jan/jun de 2014. p.19-31.

ECKMAN, Sarah J. **Video Broadcasting of Congressional Proceedings**. Congressional Research Service, 2017. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44665.pdf>.

MACHADO, Izabel Odete Valente. **Comunicação no Legislativo: A integração entre veículos de comunicação do Senado Federal e as assessorias de imprensa dos mandatos de senadores**. Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Senado Federal, Brasília, 2015. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/515936>.

SENADO FEDERAL. **Ato nº 2/2017, de 15/03/2017 – Diretrizes Estratégicas para o Biênio 2017/2019**. Boletim Administrativo do Senado Federal, nº 6.216, Seção nº 2, de 15/03/2017, p.1. Disponível em: <https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/normaConsultada:jsessionid=19F6719F46500850E9EF7B744CB43B73?0&idNorma=13867200>.

_____. **Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 18, de 2012**, que dispõe sobre o Manual de Comunicação da Secretaria Especial de Comunicação Social. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/sobre-o-manual/ATO_COMISSAO_DIRETORA_18_2012.pdf.

_____. **História da Agência Senado**. Portal de Notícias do Senado Federal. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/historia-da-agencia-senado>.

_____. **Jornal comemora 20 anos com conteúdo especial**. Jornal do Senado. Brasília, 19 de maio de 2015. Ano XXI – nº 4.302. p. 02.

_____. **Mapa Estratégico Institucional 2013-2023**. Disponível em: http://www12.senado.gov.br/transparencia/adm/arquivos/MapaEstrategico2013_2023_reduzido.pdf.

_____. **Manual de Comunicação da Secretaria de Comunicação do Senado**. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao>.

_____. **Planejamento Estratégico - Plano de Metas da Administração 2013-2016**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/adm/arquivos/plano-de-metas-de-100-dias-atualizado-em-10-06-2013> e <https://www12.senado.leg.br/transparencia/adm/arquivos/plano-de-metas>.

_____. **Rádio Senado 20 anos**. Rádio Senado. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/radio-20anos/>.

_____. **Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf)**, Anexo à Resolução do Senado Federal nº 11 de 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/r_a_s_f.

_____. **Sistema de Comunicação aproxima cidadão da atividade parlamentar**. Jornal do Senado. Brasília, 21 de setembro, 2010. Ano XVI – nº 3.311, p. 06.

_____. **15 anos da TV Senado**. TV Senado. Dez. 2007. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/TV/hotsites/15anos/>.

