



TRANSMISSÕES AO VIVO NAS TVS LEGISLATIVAS: DAS EXIGÊNCIAS DE TRANSPARÊNCIA AOS DESAFIOS ATUAIS

LIVE TRANSMISSIONS IN LEGISLATIVE TVS: FROM THE REQUIREMENTS OF TRANSPARENCY TO CURRENT CHALLENGES

TRANSMISIONES EN VIVO EN LAS TV LEGISLATIVAS: DE LAS EXIGENCIAS DE TRANSPARENCIA A LOS DESAFÍOS ACTUALES

Rachel Barreto¹

Resumo: A transparência é a justificativa para a criação e a própria existência das TVs legislativas. Todavia, a relação entre transmissões ao vivo e transparência não é direta e linear, mas ambivalente. O artigo discute essa relação a partir de quatro eixos principais: os impactos da introdução de câmeras nos Parlamentos; a programação das emissoras legislativas; a linguagem das transmissões ao vivo; e o hermetismo dos procedimentos legislativos. Ao final, são abordadas algumas inovações tecnológicas recentes, que prescindem da mediação jornalística para garantir a transparência dos Parlamentos, e os desafios que elas colocam às emissoras legislativas.

Palavras-chave: Transparência; Parlamento; Televisão; Jornalismo

Abstract: The very existence of parliamentary channels is based on the principles of openness and transparency. Nevertheless, the relationship between the live broadcast of sessions and transparency is not direct or linear, but ambivalent. The article discusses this relationship through four axes: impacts of the presence of cameras in parliaments; legislative channels' programs and schedules; the language of live broadcasts; and the arcane and inscrutable quality of many parliamentary proceedings. In the last section, the article focuses on some recent technological innovations that achieve transparency without journalistic mediation and, thus, pose some challenges to parliamentary channels.

¹ Rachel Cardoso Barreto é jornalista, mestre em Comunicação Social e doutora em Ciência Política. Desde 2010, trabalha como editora e diretora de transmissões ao vivo na TV Assembleia de Minas Gerais. Defendeu, em 2018, a tese “Tribuna ao vivo: discussão, representação e os avessos suscitados pela mediação do parlamento”.

Keywords: Transparency; Parliament; Television; Journalism.

Resumen: La transparencia es la justificación para la creación y la propia existencia de los televisores legislativos. Sin embargo, la relación entre transmisiones en vivo y transparencia no es directa y lineal, pero ambivalente. El artículo discute esta relación a partir de cuatro ejes principales: los impactos de la introducción de cámaras en los Parlamentos; la programación de las emisoras legislativas; el lenguaje de las transmisiones en directo; y el hermetismo de los procedimientos legislativos. Al final, se abordan algunas innovaciones tecnológicas recientes, que prescinden de la mediación periodística para garantizar la transparencia de los Parlamentos, y los desafíos que plantean a las emisoras legislativas.

Palabras clave: Transparencia; Parlamento; televisión; periodismo

INTRODUÇÃO

O denominador comum entre a programação das diferentes TVs legislativas é a cobertura regular das atividades do Parlamento, em especial a transmissão – ao vivo ou gravada, integral ou editada – de suas reuniões (SANTOS, 2008; FERNÁNDEZ, 2002; GONÇALVES, 2011). Nas emissoras consolidadas e com mais recursos, o perfil de programação é complexo e eclético (incluindo programas jornalísticos, culturais, de debates etc.). Contudo, esses conteúdos são similares aos que podemos ver em outros canais públicos e privados. Já as transmissões das reuniões são quase exclusividade das emissoras legislativas² e sua característica distintiva.

As transmissões ao vivo nos permitem pensar sobre a transparência no legislativo a partir de diversas perspectivas. A relação entre ambas não é direta e linear, mas ambivalente. A transparência é a justificativa para a criação e a própria existência das TVs legislativas e, realmente, tais emissoras ampliam sobremaneira a visibilidade e publicidade do que é feito nos plenários e comissões. Mas, nesse processo, a própria instituição se modifica: os procedimentos mostrados são novas versões do que existia antes das câmeras, e a ampliação gradual da visibilidade leva à criação de novas zonas de segredo e opacidade³. O discurso da transparência

² Quando outros canais as transmitem, costumam repetir o sinal gerado pelas TVs legislativas, apenas inserindo novos créditos, comentários ou narração. Foi o caso, por exemplo, da votação do pedido de instauração do *impeachment* de Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados, no dia 17 de abril de 2016. Naquele domingo à tarde, quatro canais abertos (Globo, Record, Band e RedeTV!), canais a cabo (como GloboNews e BandNews) e inúmeros sites de notícias transmitiram ininterruptamente a votação. Se a audiência se dividiu entre eles, a origem de todas as imagens era uma só: a TV Câmara, responsável por enquadrar o acontecimento, escolher seus ângulos, determinar os momentos de corte e edição.

³ A existência de processos secretos não é, necessariamente, normativamente questionável. Simone Chambers (2004) defende que a presunção a favor da publicidade não nega a necessidade de segredo. Como apontam Wolfgang Müller e Ulrich Sieberer (2014, p. 240), certas comissões trabalhando a portas fechadas têm mais chances de alcançar consenso do que arenas expostas ao público; logo, os parlamentares têm boas razões para manter isoladas algumas atividades. Tony O'Donnell (1992, p. 267) reforça o coro da necessidade de privacidade e segredo, afirmando que grande parte do “trabalho real” do Parlamento se distanciou do alcance da cobertura televisiva. Mary Angela Bock (2009, p. 263) reconhece que muitas reuniões têm caráter cerimonial, enquanto a tomada de decisões acontece atrás de portas fechadas.

pode encobrir tentativas de gerenciamento e controle das imagens projetadas, e informações e ações mais sensíveis ou polêmicas podem ser ofuscadas pela promoção incessante de outros conteúdos.

Transparência não é só uma questão de acesso, mas envolve diversos componentes relacionados aos objetos, sujeitos e meios que possibilitam esse acesso. Assim, a atuação de parlamentares e jornalistas é crucial para compreender a relação entre TVs legislativas e transparência. Ambos os grupos medeiam os eventos e sentidos transmitidos na cobertura, configurando a relação entre dar a ver e criar sentido sobre o que é exibido. A centralidade das transmissões ao vivo gera impactos profundos sobre a instituição como um todo e sobre a própria TV legislativa, do ponto de vista de sua programação e linguagem.

O artigo se organiza em três seções: na primeira, discutem-se as demandas normativas e legais por transparência e os efeitos das transmissões ao vivo sobre os Parlamentos; na segunda, são abordadas algumas consequências da predominância desse tipo de transmissão para as emissoras legislativas, do ponto de vista de sua programação, linguagem, de um possível hermetismo e da consequente necessidade de mediação; na terceira e última, apresentam-se algumas evoluções tecnológicas recentes e os novos desafios que colocam às emissoras legislativas.

1 – TVS LEGISLATIVAS: TRANSPARÊNCIA E EFEITOS SOBRE OS PARLAMENTOS

As reuniões de plenário e de comissões predominam nas grades das emissoras legislativas por questões legais, institucionais e editoriais. A Lei do Cabo (Lei 8.977/1995) determina, em seu artigo 23, que as TVs legislativas devem se voltar “para a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões”. Tal centralidade é ecoada por pesquisadores e também por profissionais das emissoras:

As transmissões ao vivo (...) podem ser consideradas o carro-chefe do que é exibido, pois representam o que de mais interessante é levado ao ar: as reuniões de trabalho, nas quais os parlamentares debatem e deliberam temas sob a responsabilidade do Legislativo, mostrando o que é genuíno, natural e próprio desse poder (RENAULT, 2004, p. 48).

A prioridade de transmissão são as reuniões de plenário. Por quê? Porque é considerado o coração do Parlamento Mineiro. É onde as decisões são efetivamente tomadas. Então, todas as reuniões de plenário estão ao vivo o tempo todo. Não estando as reuniões de plenário, vamos para as comissões com convidados (...), elas são muito importantes também, porque é delas que parte o debate das leis (...) e dos assuntos que vão fazer diferença na vida do cidadão. (...) Não existe nenhuma possibilidade de estar uma reunião

Ou seja: mesmo a cobertura televisiva integral das reuniões (*gavel-to-gavel coverage*) não nos informa sobre grande parte da política de bastidores, negociações em espaços informais, pressões de lobistas e agentes privados (BOCK, 2009, p. 271).

acontecendo e a gente não estar ao vivo (Fernanda Avelar, gerente de Reportagem da TV Assembleia / MG⁴)

A principal justificativa para a transmissão das reuniões é a necessidade de transparência⁵ e publicidade das atividades. A transparência é valorizada tanto por seu valor intrínseco (parte do sistema de valores das democracias liberais e dos direitos humanos, que garante aos cidadãos o direito de saber o que está acontecendo na administração pública e estabelece o dever do governo de ser aberto) como por seu papel instrumental (STIGLITZ, 1999; DROR, 1999). A transparência seria capaz de: disciplinar instituições e dirigentes; promover a eficiência institucional e reduzir falhas de gestão; ampliar a confiança nos governos e nas instituições públicas; reduzir o déficit de informações entre governantes e governados, permitindo que o público tome decisões políticas mais informadas e participe mais ativamente de deliberações públicas; ampliar a responsabilidade política e a *accountability*; fomentar a participação política e oferecer insumos para mobilizações civis; expor injustiças, corrupção e outros males; estimular o uso de razões públicas (CHAMBERS, 2004; ETZIONI, 2010.; FILGUEIRAS, 2011; SILVA, 2016; STIGLITZ, 1999).

As últimas décadas viram um grande crescimento das cobranças sociais e dos mecanismos institucionais relacionados à ampliação da transparência. Tal movimento está intimamente relacionado à evolução das tecnologias de informação e comunicação, que reduzem os obstáculos logísticos e os custos da transparência (FILGUEIRAS, 2016; HEALD, 2006; MARQUES, 2016). Um ponto importante destacado por John Keane (2013) é o fato de que governos e instituições são incentivados a se submeter voluntariamente ao controle público, a introduzir seus próprios mecanismos de escrutínio ou apoiar sua criação. As próprias instituições são compelidas a “se redesenharem como um agente mais ativo nos processos de comunicação, sendo cotidianamente pressionadas e demandadas neste sentido, seja por leis específicas ou por exigência do público” (SILVA, 2016, p. 27-28). Ao aceitar participar ativamente deste jogo, as instituições políticas reconhecem e reforçam a legitimidade das atividades de monitoramento, mas tentam também gerenciar sua visibilidade.

O Parlamento pode ser considerado “o mais transparente dos poderes” (NOLETO FILHO, 2014, p. 203). Diversas normas, recursos e mecanismos institucionais – alguns quase tão antigos quanto a própria instituição – visam garantir a transparência: a abertura das galerias ao público e à imprensa, o registro e a publicação de discursos e votos, a divulgação de pautas e outros documentos, as transmissões radiofônicas e televisivas, os dados (principalmente os abertos)

⁴ Entrevista concedida à autora em 7/4/15. Nesta e em todas as demais referências de entrevistas, cargos, partidos e outras informações se referem ao *status* do entrevistado no momento da coleta de seu depoimento.

⁵ Segundo Fernando Filgueiras (2016, p. 86), a “transparência é conceituada como o princípio pelo qual os cidadãos devem obter informação sobre operações e estruturas dos Estados e das corporações, representando ela abertura, divulgação da informação e vigilância por parte do público”. A “transparência se refere à condução aberta da administração da *res publica*, oferecendo aos cidadãos a capacidade de controlar o Estado e a atuação de seus agentes por meio do aprimoramento das estruturas de fiscalização, de denúncia e de punição daqueles que causarem prejuízos ao interesse coletivo” (MARQUES, 2016, p. 61). A transparência pode ser considerada um “princípio estruturante capaz de fortalecer a legitimidade e o bom funcionamento das instituições nas democracias modernas” (SILVA, 2016, p. 28).

presentes em sites, dentre outros. A Declaração sobre Abertura Parlamentar preconiza que a informação deve ser oferecida de forma rápida e, de preferência, em tempo real (OPENING PARLIAMENT, 2012, p. 4). De maneira mais específica, recomenda que os Parlamentos devem oferecer serviços de transmissão ao vivo e por demanda (através de rádio, TV ou internet)⁶ (OPENING PARLIAMENT, 2012, p. 8).

As transmissões audiovisuais criam a sensação de “estar lá”, ao ampliar a percepção que o público pode ter dos eventos (é possível ouvir as vozes dos envolvidos, com sua prosódia e suas idiossincrasias, ver os políticos em ação, sua aparência, seus gestos, seus movimentos). A transmissão ao vivo dá acesso aos eventos no momento de seu desenrolar e não apenas *a posteriori*, como outras tecnologias. Permite, assim, que o público se manifeste – através de contatos telefônicos, via internet ou mesmo pelo deslocamento até a sede do Parlamento – durante os processos de tramitação e discussão, antes que uma decisão tenha sido tomada. Mas, à medida que são “invadidos” pelas câmeras, os eventos políticos são modificados (JARDIM, 2008, p. 47).

A revisão da literatura destaca diversos efeitos produzidos pela introdução de câmeras nos Parlamentos⁷. Alguns identificam “transformações intensas no cotidiano do Poder, com reflexos diretos na forma de atuação parlamentar” (ABREU, 2004, p. 6), inclusive recorrendo a entrevistas e *surveys* com parlamentares para corroborar esta percepção. Márcia Jardim (2008), por exemplo, cita que 98% dos entrevistados perceberam modificações após o início da TV legislativa, enquanto Luiz Carlos Freitas (2004, p. 58) aponta que todos os senadores entrevistados “notaram mudanças no modo de se fazer política no ambiente parlamentar”. Poderiam, aqui, ser citados inúmeros autores e efeitos, mas parece mais produtivo concentrar-se em apenas quatro tópicos:

- **Accountability e responsiveness** – As transmissões televisivas são oportunidades de ampliação das relações de *accountability* (SANTOS, 2008; SILVA, 2012; RENAULT, 2004; JARDIM, 2008) e permitem que o parlamentar se torne mais “responsivo, ou seja, mais propenso a cumprir o mandato político em sintonia com o interesse de seu eleitorado” (RENAULT, 2004, p. 115).
- **Ritmo de trabalho** – o processo legislativo se ajusta à presença das câmeras de formas sistemáticas e previsíveis, com impactos sobre o ritmo e o volume de trabalho (CRAIN e GOFF, 1998; FREITAS, 2004; SANTOS, 2008,), a assiduidade dos parlamentares (MITCHELL, 1992; FREITAS, 2004) e a duração das sessões (CRAIN e GOFF, 1998; MIXON JR. *et al.*, 2001).

⁶ Segundo o World e-Parliament Report 2018 (IPU, 2018, p. 51), as transmissões ao vivo das sessões são adotadas por 80% das instituições, sendo que as transmissões digitais e através de *streaming* na internet ultrapassaram a TV tradicional neste processo (IPU, 2018, p. 6). O relatório é produzido pela Inter-Parliamentary Union, a partir de *surveys* com Parlamentos de todo o mundo (a edição de 2018 contou com 114 respondentes de 85 países).

⁷ Alguns estudiosos consideram que os impactos não foram tão expressivos (LAMB, 1992, p. 226; WEATHERILL, 1992, p. xiv-xv). Outros destacam o fato de que as câmeras tiveram pouco impacto sobre as atividades parlamentares não cobertas por elas, como reuniões com partidos e correligionários, expediente de gabinete e contato pessoal com os eleitores nas bases (SANTOS, 2008, p. 113).

- **Discussão** – o uso da tribuna aumenta, com mais pronunciamentos e oradores inscritos (SANTOS, 2008; KENNEDY e CULEY, 1992; FREITAS,), ampliação dos assuntos tratados (SANTOS, 2008) e melhora do ponto de vista do conteúdo (MITCHELL, 1992; GRUNDY, 2000). Os parlamentares passam a atuar para a plateia, tentando impressionar e/ou convencer os telespectadores (MIXON JR. *et al.*, 2003; MILLER, 2015; SCHATZ,).
- **Representação** – o escrutínio público via TV dá mais visibilidade à representação (FENNO JR., 1977, p. 917), externa “os conflitos e os interesses” (SILVA, 2012,), amplia as oportunidades para a justificação pública das ações dos parlamentares e a apresentação de alegações representativas (BARRETO, 2018).

Todas essas mudanças expressivas na dinâmica do trabalho após o início das transmissões televisivas nos fazem questionar a própria ideia de transparência. Do ponto de vista físico, algo transparente permite ver nitidamente o que está por trás (OLIVER, 2004, p. 3) – nada mais distante, portanto, do que os efeitos citados. As câmeras alteram, definitivamente, a permeabilidade, textura ou porosidade do Parlamento e, neste processo, modificam fundamentalmente a instituição. O Parlamento que elas nos dão a ver não é o mesmo que existia antes de sua criação: o simples fato de que ele pode ser visto por nós o torna outro, a realidade política que vemos pela TV só existe daquela forma por causa da própria TV. Dentro de uma casa de vidro, as pessoas se comportam de forma distinta do que fariam em uma com paredes sólidas, cortinas espessas, portas maciças. Podemos ver os deputados no seu cotidiano, eles olham para nós através das câmeras, nos interpelam, conclamam nossa ação. Contudo, quando fazem isso, muitas vezes, já é esse contato que para eles se torna primordial, e não suas atividades “originais” ou “verdadeiras”.

2 – CONSEQUÊNCIAS PARA AS TVS LEGISLATIVAS

O fato de ter como carro-chefe a transmissão do processo legislativo, preferencialmente ao vivo, também molda de forma única as TVs legislativas. Proponho, agora, analisar mais detidamente o que isso representa em termos das grades de programação, da linguagem das transmissões ao vivo, do papel de parlamentares e jornalistas.

2.1) Programação maleável

A programação é “o conjunto de programas que define o perfil das estações” (CIFUENTES, 2002). Ela funciona como “uma estratégia competitiva”: cada emissora constrói sua identidade própria baseada nos gêneros de programas e públicos que prioriza (LIMA, 2010).

As TVs legislativas não são emissoras generalistas, mas especializadas (REY, 2002). Como apontou a então diretora da TV Câmara, Adriana Marcondes:

A nossa grade privilegia atividade parlamentar. Por quê? Você tem, no Brasil, (...) vários outros canais onde você encontra filme, cultura, atividade de todos os tipos. Então, a TV Câmara dos Deputados, ela tem que mostrar o quê? Atividade parlamentar. Porque é isso que é o básico daqui (MARCONDES, 2015, sem paginação).

A prioridade dada às transmissões das reuniões gera impactos sobre todo o restante da programação. Como a duração das sessões varia muito, a grade de programação prevista dificilmente é respeitada: uma reunião que se estende derruba programas agendados, enquanto uma reunião cancelada demanda a exibição de conteúdos não planejados (LIMA, 2010; SANTOS). Além disso, o horário de transmissão das sessões ao vivo depende da rotina do legislativo e não atende aos critérios típicos de programação – baseados nos hábitos dos telespectadores, direcionando os programas de maior interesse para o “horário nobre”, “em que um número maior de pessoas está em casa e com os televisores ligados” (SANTOS, 2008). Isso pode ter um impacto direto sobre os níveis de audiência das TVs legislativas, pois dificulta que grande parte do público acompanhe as sessões ao vivo.

As emissoras legislativas também exibem outros tipos de conteúdo, tais como: programas jornalísticos (telejornais, revistas eletrônicas, entrevistas); debates e mesas-redondas; documentários; programas educativos, culturais e de variedades. A distribuição desses programas na grade respeita a rotina de trabalho das instituições, concentrando-se em geral no início da manhã, à noite e nos finais de semana (ou seja, nos horários em que há menos reuniões de plenário e comissões). O conteúdo, no geral, prioriza valores como “participação, educação e conscientização popular” (GONÇALVES, 2011) e formação crítica para o exercício da cidadania, “com vistas ao conhecimento e fortalecimento do exercício de seus direitos” (FÓRUM, 2007). Tais programas frequentemente acompanham em suas pautas os temas levantados durante as reuniões de plenário e comissões, têm como convidados os parlamentares, abordam conteúdos sugeridos por eles. É como se o processo legislativo “transbordasse” de seus locais costumeiros para o restante da grade das emissoras legislativas.

Isso revela uma característica interessante das TVs legislativas: sua programação é definida de forma praticamente “compartilhada” por políticos e funcionários do setor de comunicação. Quando os parlamentares realizam uma reunião formal, ela tem grandes chances de ser exibida na íntegra (ao vivo ou gravada), ocupando diversas horas na grade de programação da TV. A maneira como exploram as possibilidades de visibilidade – agendando reuniões para horários estratégicos, propondo temas, alongando reuniões – também são formas como interferem diretamente no conteúdo da emissora legislativa. Isso significa que as equipes das TVs legislativas (formadas em grande parte por jornalistas e técnicos) muitas vezes não têm controle sobre os horários ou conteúdos que serão tratados em grande parte de sua grade. Como se vê, os

parlamentares não são apenas *personagens* dos conteúdos exibidos, mas também *articuladores* da própria programação (ainda que o seu grau de percepção sobre este papel seja variável).

A reflexividade é um ponto central para a performance: encenar é estar consciente de que se está simultaneamente agindo e exibindo a ação (RAI e REINELT). Durante as reuniões, podemos identificar a consciência dos parlamentares de que estão atuando: eles olham para as câmeras, dirigem-se com naturalidade aos públicos externos, destacam que estão ali para mostrar suas ações e posições para os cidadãos, assumem papéis distintos de acordo com os objetivos perseguidos a cada momento (o conciliador, o acusador, o representante do povo, o escudeiro do governo, o debatedor eloquente, o profissional com formação técnica e assim por diante). “Para os deputados mais performáticos, a cobertura da TV Câmara é a possibilidade não apenas de prestar contas para seu eleitorado, mas também de ganhar a empatia do público. [...] nas transmissões ao vivo, alguns se revelam quase como apresentadores de TV” (LEMOS *et al.*, 2011, p. 10). Os deputados podem, inclusive, familiarizar-se com a gramática televisual e explorá-la.

[Há uma] tentativa dos parlamentares de não apenas se adaptarem ao novo ambiente, mas também de controlarem a agenda e os esquemas narrativos dos meios de comunicação de massa. Não se trata de uma rendição passiva e pacífica ao império da comunicação, mas de uma apropriação seletiva das técnicas da indústria da informação (MARTINS, 2016, p. 78).

De forma geral, podemos dizer que a interação entre políticos e a mídia é marcada simultaneamente por divergência de interesses, interdependência e benefícios mútuos. Atores que desejam conquistar visibilidade midiática precisam conhecer os critérios utilizados para selecionar e formatar as notícias se quiserem ampliar suas chances de sucesso. Em instituições com grande número de membros, como os Parlamentos, é esperado que o grau de habilidade e treinamento dos políticos varie: alguns têm dificuldade para se apropriar das oportunidades de visibilidade, adequar-se à presença das câmeras, expressar-se de forma clara e atrativa; outros se destacam pela destreza com que escolhem os dias e horários para garantir melhor cobertura ou mais tempo ao vivo⁸, pela desenvoltura para conduzir as reuniões com os olhos e as mentes voltados simultaneamente para o público presente e para os telespectadores, pelo ritmo ágil que imprimem aos trabalhos, pelo tom coloquial e próximo com que se dirigem às suas várias audiências.

Essa mistura e sobreposição de papéis confunde novamente a questão da transparência: os sujeitos que estão sendo observados também definem as oportunidades e condições de sua observação. Eles podem, por exemplo, escolher quando tirar partido da visibilidade ou se recolher a espaços mais opacos.

⁸ Os presidentes das comissões, por exemplo, podem optar por utilizar dias e horários “mortos” para garantir que suas reuniões tenham menos competição e mais possibilidades de ser transmitidas ao vivo. “Eu sempre marcava os dias que não tinha reunião nenhuma, segundas e sextas-feiras, (...) porque com isso eu garantia a transmissão ao vivo. (...) Então, eu usei intencionalmente e ideologicamente a TV (...) eu sou um deputado mais experiente, matreiro, fiz isso a torto e a direito na Comissão de Direitos Humanos” (deputado estadual Durval Ângelo / PT – entrevista concedida à autora em 11/12/14).

2.2) A linguagem das transmissões ao vivo

A transmissão ao vivo se apresenta como janela para o mundo, uma possibilidade de vivenciar fatos em locais distantes no momento em que se desenrolam (MARRIOTT, 2007). É este, claramente, o discurso que perpassa a ideia de que a transmissão televisiva das atividades parlamentares é uma oportunidade de participar do cotidiano do Parlamento, como se os telespectadores estivessem lá. As imagens dão uma sensação de verossimilhança e são, dessa forma, estratégias para angariar legitimidade ou credibilidade. Como alerta Mary Angela Bock (2009, p. 258), a ideia de que as imagens são representações objetivas apresenta uma *ilusão de transparência*. As transmissões ao vivo do Parlamento exibem imagens altamente construídas, criadas em um sistema que garante vantagens aos políticos que controlam o acesso material e determinam as regras de cobertura (BOCK, 2009). Devemos, portanto, estar atentos ao que é mostrado e ao que não é.

A cobertura das atividades parlamentares comumente é feita através de transmissão integral, que traz as ideias de completude e continuidade. É um registro contínuo, sem supressões, paradas ou elipses temporais (FECHINE, 2008). As coberturas ao vivo são inteiramente montadas no momento mesmo que se dá sua transmissão. Como aponta Letícia Renault (2004, p. 49), nas TVs legislativas,

Debates, votações, discursos são exibidos ao telespectador sem passar pelas tradicionais perguntas dirigidas pelos repórteres, sem a seleção prévia de imagens e falas feita na edição, sem o texto escrito para ‘casar’ perfeitamente com as imagens (...) as regras de produção feitas com antecedência, que garantem o produto televisivo bem acabado, são deixadas de lado em favor da exposição das regras do Parlamento. (...) Cenas vivas em andamento, como os plenários legislativos em debate ou em momentos de deliberação, produzem material bruto que, ao ser registrado ao vivo, transpõe os limites físicos das casas legislativas com uma liberdade impensada, se comparada à informação que passa pelo crivo da edição.

Este tipo de transmissão não permite intervalo de elaboração, tempo de recuo para dar sentido e acabamento ao material que está sendo produzido. Assim, muitas vezes não é possível excluir dos produtos as marcas de trabalho, os tempos mortos, erros, desconexões, soluções apressadas. “Em tempo presente, os realizadores devem dar consistência ao material no mesmo momento em que esse material ainda está sendo tomado e sem ter condições de pré-visualizar os resultados antes que o produto chegue ao receptor” (MACHADO, 2000, p. 130).

O material “do mundo real” passa necessariamente por várias transformações e mediações – simultâneas e/ou sequenciais – e o conteúdo a que os telespectadores têm acesso depende das escolhas de diversos indivíduos envolvidos (produtores, editores, diretores etc.), em vários locais e etapas de produção (MARRIOTT, 2007, p. 75). O processo de transmissão ao vivo depende do posicionamento das câmeras, dos enquadramentos, dos movimentos de câmera, dos cortes entre uma imagem e outra, da duração de cada tomada, de que áudio será capturado, da mixagem

quando há mais de um canal de áudio, da escolha dos momentos em que haverá narração (em *on* ou em *off*), da opção por colocar ou não sobre as imagens informações escritas (créditos, descrições, barra de notícias etc.), da conexão entre aquela cobertura e os conteúdos que a precedem e sucedem no fluxo televisual.

As reuniões geralmente seguem uma estrutura definida (estabelecida pelos regimentos internos, com destinação e duração de cada fase) e são cobertas de forma planejada (sabe-se quantas câmeras serão utilizadas e onde serão posicionadas, que tipo de enquadramento e corte devem ser privilegiados etc.). Em muitos casos, há também regras de cobertura, que direcionam o que pode ou não ser feito pelas equipes de TV. Como nota Jardim (2008, p. 84), a discussão sobre o controle das câmeras está “presente em todos os Paramentos que autorizam a cobertura pela TV das suas atividades”. Em alguns casos, tais regras podem ser escritas e oficiais, em outros – como é mais comum no Brasil –, são tácitas e dependem do discernimento dos profissionais envolvidos, que costumam seguir à risca mesmo as diretrizes implícitas (JARDIM, 2008, p. 71-72). É o que relatam profissionais da TV Assembleia de Minas entrevistados por mim:

[Tem que ter essa] sensibilidade de se perceber que algumas imagens você não pode mostrar. (...) [o diretor de Comunicação Institucional da ALMG] Rodrigo Lucena uma vez me passou que era para ter esse cuidado, de não mostrar o deputado lendo um jornal enquanto outro está discursando, deputados rindo no Plenário, aquele bolinho conversando (...) nas votações, também não mostrar cadeiras vazias, o Plenário vazio e tal, porque isso lá fora repercute mal (MACIEL, 2015, sem paginação).

A gente evita imagens que depõem contra [a reputação do deputado] (...) se ele está ao telefone durante uma reunião, se ele está bebendo água, se ele está mascando chicletes, se ele está com um joguinho no celular (...) Eu nunca recebi nenhuma orientação oficial. (...) Então, existe uma regra que não é (...) declarada, para a gente evitar, porque como telespectador também eu acho desconfortável (VIEIRA, 2015, sem paginação).

Predomina nas TVs legislativas o que Renault (2004, p. 73) chama de “imagem disciplinada”:

A câmera nesses canais [legislativos] opera sob a regência da palavra, do discurso político. Só há permissão para enquadrar quem está com a palavra. Regras como essa criaram uma câmera engessada, com pouca liberdade de ação. É uma câmera que ignora ou se atrasa nos momentos em que deve exibir reações, contra-ataques e, principalmente, a movimentação nas galerias. Ela dirige o olhar do telespectador para o ator. Trabalha em função do político que discursa e não em função do ambiente em que a discussão se dá. Abre as portas do plenário para o telespectador, mas ao mesmo tempo medeia essa comunicação, já que indica o que deve ser visto (RENAULT, 2004, p. 77).

Com equipamentos mais modernos e ágeis⁹, a tendência é ampliar o dinamismo nas transmissões (que ficam um pouco mais próximas da gramática de vídeo que os telespectadores estão acostumados a ver em outros gêneros e canais). Há, também, uma melhor contextualização

⁹ Hoje, em geral, a cobertura é feita com diversas câmeras controladas remotamente, o que permite uma alternância maior entre imagens, ângulos e planos, com tomadas de reação, imagens de grupo, movimentos de câmera.

das reuniões, contribuindo para despertar e manter o interesse dos telespectadores e ampliar seu nível de compreensão sobre o que está acontecendo: quem se dirige a quem, de onde vêm possíveis questionamentos (de outros deputados? das galerias?), qual a recepção que o pronunciamento está tendo naquele momento, qual o nível de atenção e envolvimento dos parlamentares presentes e muitos outros fatores.

Se acontece uma discussão, se tem alguma manifestação ou se está tendo um bate-boca, uma briga, eu prefiro mostrar as imagens. (...) Se a gente não der, na minha opinião, uma dimensão do enquadramento maior para o telespectador entender o que é que está acontecendo, e onde aquilo está acontecendo, que impacto tem no cenário, eu acho que prejudica a compreensão. (...) eu acho que [o telespectador] tem direito de saber. (VIEIRA, 2015, sem paginação).

Durante uma reunião de Plenário, um parlamentar pode ser questionado e criticado por seus pares e pelo público das galerias e, se esta atuação é transmitida ao vivo, uma audiência muito mais ampla tem a possibilidade de acompanhar possíveis apuros dos representantes e suas respostas. “Acontecimentos ocorridos no âmbito do Legislativo poderiam ter sido ignorados ou censurados se não estivessem inseridos no contexto de uma transmissão ao vivo”, destaca Queiroz (2007, p. 195).

Esse caráter imprevisível reduz o controle dos políticos sobre as condições de sua publicidade e revela uma tensão constitutiva das transmissões ao vivo: elas seguem regras de cobertura e normas regimentais, possuem forte viés institucional, são preparadas com antecedência, roteirizadas e gerenciadas; entretanto, o “ao vivo” é o reino do inesperado, do não planejado, da abertura ao acaso, ou pelo menos da possibilidade de sua ocorrência. Esse caráter imprevisível e incontrolável expõe os parlamentares a embates políticos, questionamentos e reações das galerias, que podem solapar as estratégias e objetivos prévios, o desejo de controlar as aparições.

E como fica a transparência em meio a essa tensão entre controle e imprevisibilidade? Se os políticos determinam como devem ser mostrados (e, principalmente, como *não* querem ser retratados), podemos dizer que há efetivamente transparência? Considero que os inegáveis ganhos de visibilidade, acesso, publicidade e monitoramento não devem ser encarados como a realização de uma transparência completa, pois são sempre perpassados por interesses corporativos, institucionais, partidários e individuais.

Isso não quer dizer que a imagem disciplinada seja manipulada ou censurada, pois, como destaca Renault (2004, p. 102), a “transmissão ao vivo impossibilita o controle absoluto do Poder Legislativo sobre os fatos por ele protagonizados”. Mesmo que a maior parte dos eventos seja programada e roteirizada com antecedência, a televisão ao vivo sempre traz a possibilidade de um encontro com o evento em seu processo de desenvolvimento, cujo ponto final ainda não é determinado (MARRIOTT, 2007, p. 69-70). É “mais difícil realizar interferências ou permitir que prevaleça uma única versão dos fatos. [...] a possibilidade de selecionar falas, fazer transmissões tendenciosas ou evitar a publicação de achaques entre parlamentares é bem mais reduzida. Tudo vai ao ar instantaneamente” (QUEIROZ, 2007, p. 194).

A transmissão televisiva regular dos trabalhos legislativos pode ser vista sob diferentes enfoques. Por um lado, representa uma conquista da sociedade, forma de acompanhar a atuação dos representantes, ampliar as possibilidades de *accountability*. Por outro, são espaços em que os políticos podem trabalhar imagens pessoais, partidárias e institucionais de formas mais vantajosas e estratégicas, para conquistar seus objetivos. Um uso não inviabiliza o outro. Antes, eles se impulsionam e se misturam.

2.3) Hermetismo e mediação

As transmissões ao vivo de sessões têm uma linguagem própria, bastante distante do que os telespectadores estão acostumados a ver em outros canais. Renault (2004, p. 49) afirma que elas mostram “o que é genuíno, natural e próprio” do Legislativo, com a “força de ecoar, quase *in natura*, bem longe dos plenários”. A mídia comercial tende a rejeitar os conteúdos da política em seu formato tradicional, especialmente “aqueles relacionados à disputa argumentativa em profundidade, às sutilezas e às complexidades discursivas, à administração regular da coisa pública e ao jogo político cotidiano, burocrático e previsível” (GOMES, 2004, p. 302). Já a lógica da TV legislativa é caudatária da rotina e do processo legislativos, sem concessões a gostos e preferências do público.

Mesmo sob o risco de parecerem tediosos, herméticos ou arcaicos, os procedimentos legislativos não se renderam a demandas de dinamismo, entretenimento e exploração de conflitos. O que se vê é justamente resistência e permanência dos ritos, normas e ritmos do Parlamento, que não se adequam aos padrões estéticos e narrativos costumeiros da televisão comercial. É como se, através de uma “parlamentarização da mídia”, as emissoras procurassem apresentar os telespectadores a este universo, em que as discussões políticas e a tramitação de projetos não se “encaixam” em matérias de dois minutos, com um lado contra e outro a favor.

Barros e Bernardes (2009, p. 3-6) apontam algumas especificidades da mídia legislativa em comparação com a comercial: dedica-se à “emissão sistemática e continuada de conteúdos sobre o mesmo tema, de modo contextualizado e detalhado”, em vez de apenas prover uma “divulgação fragmentada e episódica sobre o Parlamento”; inclui “temas relacionados a matérias legislativas de caráter institucional”; transmite “informação a respeito de todo o processo de tramitação de um projeto de lei” e não apenas “o resultado de algumas votações avaliadas como de grande impacto social”; aprofunda “a discussão pública sobre os temas tratados pelas comissões e pelo Plenário”. Enquanto a imprensa no geral se concentra em lutas partidárias, divergências políticas, intrigas e denúncias, as mídias legislativas procuram reverter essa lógica e

[...] dar atenção especial aos acontecimentos que eram ignorados pela maioria da imprensa comercial – os debates nas comissões (onde é feita a maioria das modificações nos projetos, inclusive com participação da sociedade civil); as várias fases de tramitação de uma proposta e as discussões e votações em plenário [...] mostrar a riqueza de debates realizados no Parlamento; a rotina

legislativa e não somente os acontecimentos espetaculares (QUEIROZ, 2007, p. 84-85).

As intenções são nobres e válidas. Contudo, os procedimentos são complexos, cheios de jargão especializado, regidos por regras repletas de minúcias e exceções, que determinam uma tramitação muitas vezes longa. Para Jardim (2008, p. 68), esse “funcionamento intrincado e moroso” contribui para um “processo de invisibilidade” do Parlamento.

Cabe em grande parte à cobertura das emissoras legislativas – marcada pela especialização dos programas e dos profissionais em torno da temática parlamentar (QUEIROZ, 2007, p. 140-141) – operar a mediação entre o universo dos iniciados e dos leigos, traduzindo para o público o que é dado a ver durante as transmissões ao vivo¹⁰. “As emissoras parlamentares fazem um trabalho de tradução de temas complexos, que afetam diretamente a coletividade, mas que são ignorados pela mídia tradicional” (QUEIROZ, 2007, p. 164). A opinião é corroborada por Jean-Pierre Elkabbach, ex-presidente do canal francês *Public Sénat*. Para ele, o objetivo do canal legislativo é adicionar valor jornalístico à transmissão, decodificar os procedimentos e explicar os assuntos políticos de fundo, pois isso é o que mais interessa ao público (IPU, 2007, p. 13).

Tal mediação é importante porque, em muitos casos, as disputas políticas internas são caracterizadas pela complexidade da linguagem e por uma cultura esotérica, “feita de problemas completamente estranhos ou inaccessíveis ao comum, de conceitos e de discursos sem referente na experiência do cidadão comum” (BOURDIEU, 1989, p. 178). Cabe à instância da informação selecionar os fatos que serão convertidos em notícias, hierarquizá-los, descrevê-los, comentá-los e explicá-los, tornando-os acessíveis a uma “instância de recepção heterogênea que se compõe de leitores-ouvintes-telespectadores de idades, graus de instrução, meios sociais e interesses diferentes” (CHARAUDEAU, 2013, p. 283). Mesmo nas ocasiões em que os políticos se dirigem diretamente ao público através dos meios de comunicação de massa, os telespectadores costumam confiar nos jornalistas para oferecer molduras de sentido e peneirar as informações (COOK, 2005, trabalho que transforma os enquadramentos promovidos pelas elites políticas (DE VREESE, 2014, p. 137).

Destaca-se, assim, o papel do jornalismo como “sistema perito”, “um sistema de excelência técnica cuja efetividade repousa na confiança depositada por seus consumidores” (MIGUEL, 1999, p. 197). A imprensa é central nos processos políticos, pois muitos conhecimentos especializados “só passam a alimentar a consciência dos agentes depois de processados (ou diluídos) através do jornalismo” (MIGUEL, 1999, p. 204). No caso do Legislativo, “um sistema

¹⁰ Nem todos os estudiosos concordam com esta perspectiva: “O jornalista encarregado de acompanhar as transmissões também não tem autorização para atuar como mediador. Ele jamais pode falar sobrepondo sua voz à do presidente ou dos oradores (...) deve limitar-se a ‘preencher, com informações, os intervalos de áudio entre um orador e outro, especialmente nas sessões deliberativas, enquanto se aguarda o resultado’. Ele se limita a uma fala meramente descritiva, nunca interpretativa ou opinativa” (RENAULT, 2004, p. 78). Considero que, nos 14 anos que nos separam da pesquisa de Renault, o panorama modificou-se: há espaços na grade das emissoras legislativas para opinião e interpretação, ainda que se mantenha a orientação de não se sobrepor aos oradores, que têm a primazia da visibilidade.

próprio de comunicação permite aliar a credibilidade de um sistema perito, o controle da noticiabilidade e a gestão proativa da informação em prol da imagem da instituição” (BERNARDES e BARROS, 2009, p. 304).

Os canais legislativos oferecem, ainda, uma possibilidade de formação do público, a partir da ampliação de seu conhecimento sobre o legislativo. Como sugere Guillermo Gómez (2002, p. 244), “os telespectadores ‘não nascem, são feitos’. E uma televisão pública enfrenta, antes de mais nada, o desafio de sua ‘feitura’”. As mídias legislativas podem “contribuir para a educação política do cidadão ao oferecer instrumentos analíticos para que ele entenda o processo político/legislativo em sua complexidade e para que possa, com isso, tornar-se um cidadão mais participativo e atuante na sociedade” (BARROS e BERNARDES, 2009, p. 6).

Recentemente, porém, novas possibilidades tecnológicas prescindem da mediação jornalística para garantir a transparência dos Paramentos. Esse é o tema da última seção.

3 – HOJE: TECNOLOGIA E DESAFIOS

Desde a sua criação, as emissoras legislativas se deparam com questionamentos sobre os altos custos envolvidos. Um canal dedicado gera a expectativa de preencher completamente a grade de programação, sete dias por semana, 24 horas por dia. Ainda que haja extenso conteúdo de reuniões transmitidas na íntegra – ao vivo, gravadas e reprisadas – cria-se uma demanda expressiva de profissionais e equipamentos. Quando os custos são bancados pelos cofres públicos¹¹, surgem questionamentos adicionais. Da parte dos políticos, a TV legislativa representa uma opção de investimento que necessariamente retira dotações orçamentárias de outras atividades e áreas (como gabinetes, verbas para viagens e eventos etc.). Para a sociedade, sempre há a possibilidade de questionar se esta é a melhor forma de aplicação dos recursos públicos. “Quase sempre a primeira reação é de crítica negativa pelo uso de dinheiro público, que muitos, de forma equivocada, enxergam como desperdício” (MONTEIRO, 2011, p. 174). Como aponta Maria de Lourdes dos Santos (2008, p. 63), os custos das emissoras legislativas “são objeto de críticas e controvérsias”: opositores consideram o investimento alto – em especial tendo em vista a audiência baixa – e alertam para a possibilidade de uso propagandístico das TVs; os defensores

¹¹ O modelo disseminado no Brasil é o de emissoras legislativas localizadas na estrutura interna dos Paramentos, com financiamento por meio de recursos públicos e administração controlada pelos próprios políticos. Isso faz com que as emissoras sejam mais dependentes da “vontade dos membros da Mesa e da disponibilidade orçamentária” (FÓRUM, 2006, p. 94). Cifuentes (2002) destaca que o financiamento público, por si só, não é um problema, desde que seja estável, para garantir autonomia. Outros países, contudo, optam por formas de financiamento distintas, como, por exemplo: recursos públicos com orçamento próprio, rubrica e aplicação separadas da casa legislativa; recursos advindos das taxas das operadoras de TV por assinatura (SANTOS, 2008); possibilidade de patrocínios privados, por meio dos apoios culturais (FÓRUM, 2006). Como aponta o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), “as experiências mundiais mostram que a diversificação das receitas minimiza o predomínio de um mesmo ator (seja ele o Estado ou uma entidade) no controle e na gestão da rede pública” (FÓRUM, 2007, p. 85). Como parte do campo público, as emissoras legislativas não devem ser comerciais ou ter fins lucrativos, mas seu financiamento pode vir de diversas fontes simultaneamente (como recursos do Estado, apoios culturais de empresas, doações de pessoas físicas e jurídicas com deduções fiscais, taxas sobre serviços, cobrança de aluguel das emissoras comerciais pelo uso do espectro magnético público) (FÓRUM, 2007).

destacam o importante papel informativo das emissoras, “imprescindível para a prestação de contas da representação política”. Austin Mitchell (1992, p. 97) oferece dois argumentos para justificar os gastos públicos com a TV legislativa: a garantia de que o Parlamento tenha controle sobre as transmissões (em vez das emissoras comerciais) e o princípio de que é responsabilidade do Parlamento oferecer acesso às informações sobre seu trabalho.

Mas, se os princípios de transparência, publicidade e abertura se mantêm constantes, os mecanismos através dos quais eles são concretizados mudam junto com desenvolvimentos históricos e tecnológicos ao longo do tempo (OPPD, 2010, p. 15). A Declaração sobre Abertura Parlamentar (OPENING PARLIAMENT, 2012) reconhece que a era digital alterou fundamentalmente o contexto de uso público da informação parlamentar e as expectativas dos cidadãos sobre o que é boa governança. Em seu artigo 27, estabelece que o Parlamento deve oferecer múltiplos canais de acesso às informações, incluindo observação *in loco*, mídia impressa, transmissões via rádio e TV, internet e tecnologias de telefonia móvel (OPENING PARLIAMENT, 2012, p. 6).

As emissoras legislativas passam a contar com a parceria – ou, em alguns casos, certa competição – dos meios digitais. Para o Escritório para Promoção da Democracia Parlamentar (OPPD, 2010, p. 16), os *sites* se tornaram o principal meio pelo qual os Parlamentos divulgam seu trabalho para a sociedade civil e a mídia, apresentando funcionalidades novas e integrando conteúdos que já eram costumeiramente produzidos pelos legislativos. Muitos portais parlamentares hoje trazem funcionalidades de *webcasting*, que permitem acompanhar a cobertura audiovisual dos trabalhos em tempo real ou consultar os arquivos posteriormente. A transmissão via *web* é uma tendência em diversos países, principalmente por permitir mais economia, agilidade e facilidade na implantação (JARDIM, 2008). De acordo com o World e-Parliament Report 2016, essa tendência está se disseminando rapidamente: 61% dos respondentes do *survey* integram as gravações de vídeo de suas sessões com *streaming* ao vivo e *upload* semiautomático pela internet. Inclusive, os Parlamentos têm disponibilizado esse conteúdo para que os próprios membros ou o público possam baixá-lo, extrair partes dos discursos e debates, divulgá-lo em outras plataformas e mídias sociais (IPU, 2016).

No Brasil, muitos Parlamentos com TVs legislativas consolidadas e atuantes contam também com a transmissão das atividades pela internet. Muitas vezes, além de replicar o sinal da TV propriamente dita, os portais oferecem diversas telas, com programações diferentes e simultâneas¹²: sistemas mais simples de captação de áudio e vídeo são instalados em todos os ambientes onde ocorrem reuniões, permitindo ao cidadão escolher qual atividade deseja acompanhar (e, às vezes, até mesmo de que ângulo, quando há mais de uma câmera no mesmo

¹² É o caso da TV Câmara, que o faz desde 2009, e de outras que só abraçaram esta possibilidade mais recentemente, como a TV Assembleia de Minas Gerais, que iniciou essas transmissões em outubro de 2017.

espaço). A possibilidade de múltiplas telas traz uma ampliação bem-vinda e necessária especialmente para os Parlamentos mais movimentados, com muitas reuniões concomitantes.

Outros Parlamentos, especialmente aqueles com menor disponibilidade orçamentária, optaram exclusivamente por *webtvs* (como a Assembleia Legislativa do Acre e diversos canais municipais). Há várias empresas privadas que oferecem serviço de *streaming* para câmaras municipais¹³ a preços módicos (a partir de R\$59,90 por mês, o que varia de acordo com a quantidade de acessos simultâneos suportados e qualidade da transmissão). Além do custo mais acessível, se comparado com o de uma TV tradicional, tais transmissões podem ser vistas por meio de diversos aparelhos, como computadores, celulares e *tablets*, o que se alinha aos hábitos atuais dos espectadores.

Em diversos casos, as transmissões são feitas por câmeras fixas instaladas nos plenários e auditórios, sem a intermediação dos profissionais da TV. Isso faz com que tenham algumas características próprias: não há movimentos de câmera; não há edição entre as câmeras para mostrar cenas de corte ou reação; não há alternância de caracteres informativos sobre o tema da reunião ou sobre quem está com a palavra (nome, cargo, instituição etc.); não há comentários de âncora ou jornalista sobre o desenvolvimento dos trabalhos.

Essas transmissões são mais pobres, jornalisticamente falando, do que aquelas feitas pelas emissoras legislativas propriamente ditas. Mas também são muito mais baratas. O que nos remete novamente à questão da transparência. Se o princípio da publicidade pode ser atendido de formas mais econômicas, o que justifica manter os investimentos em emissoras legislativas? Qual a relevância desses canais, constantemente questionados por seus baixos índices de audiência? Esses são questionamentos que atravessam a identidade mais profunda das emissoras legislativas e a prática cotidiana de seus funcionários.

Existe uma tendência entre pesquisadores, profissionais e políticos a minimizar a relevância dos índices de audiência para as TVs legislativas (ROWLEY e KURPIUS, 2005, p. 175; GRUNDY, 2000, p. 34; LAMB, 1992, p. 229). O importante não seria a quantidade de espectadores e, sim, o “princípio do acesso”: o fato de que a mera existência destes canais permite que os cidadãos acompanhem os trabalhos legislativos sem depender das decisões editoriais das emissoras comerciais (MITCHELL, 1992; WEATHERILL, 1992; JARDIM, 2008). A possibilidade de que o eleitorado esteja atento aos debates e negociações que acontecem no Parlamento seria suficiente para impactar a atuação dos legisladores (MITCHELL, 1992). Além disso, o monitoramento por intermédio da imprensa comercial garantiria uma expansão indireta do alcance das TVs legislativas (CRAIN; GOFF, 1998; GONÇALVES, 2011).

Outro aspecto que relativiza a importância dos índices de audiência é a segmentação dos públicos, uma realidade no panorama midiático atual. Como aponta Jesús Martín-Barbero (2002, p.

¹³ A título de exemplo, podem-se consultar os seguintes sites: <https://www.sitehosting.com.br/streaming-para-tv-camara-como-criar-uma-tv-camara/> e <https://www.rgsites.com.br/tv-camara>.

48), a cultura segmentada é marcada pela “diversidade de gostos e modos de consumir” e pela “fragmentação e especialização das ofertas de consumos”. Logo, as TVs públicas podem contemplar interesses minoritários e construir identidades próprias (REY, 2002, p. 94-95). Cabe à radiodifusão pública produzir tipos de programas que os canais comerciais não estão interessados em fazer (GONÇALVES, 2011) e dar visibilidade a expressões diversas da cultura e do debate público (FÓRUM, 2006). As TVs legislativas não precisam ter como meta a conquista de audiências massivas – o que seria ilusório –, mas garantir a consistência da sua oferta de informação (cumprindo seu papel de veículo de transparência e *accountability*), voltada a nichos específicos do mercado. Se a transparência é um direito da população, espera-se que as instituições se submetam voluntariamente ao controle público; e isso, obviamente, acarreta custos. Entendo, portanto, que o princípio da transparência justifica a existência das emissoras legislativas e os investimentos que recebem, independente de seus índices de audiência.

É importante ressaltar que o fato de apresentar as transmissões ao vivo dentro de uma grade de programação completa, focada em valores de comunicação pública e cidadania, em um canal com identidade própria, clara e bem definida, modifica esses conteúdos. Os debates têm mais repercussões: espriam-se por programas de entrevistas e notícias, podem virar matérias especiais e ser aprofundados em documentários. Os procedimentos herméticos ganham inteligibilidade: são explicados e destrinchados por profissionais especializados, preocupados em garantir que se tornem acessíveis aos espectadores. Os fatos não são vistos apenas como momentos isolados: são analisados em busca de outros significados, possíveis repercussões, impactos na vida dos cidadãos. Ou, pelo menos, é o que vemos nos melhores momentos dessas emissoras.

Voltamos, assim, ao princípio da transparência. Estudiosos do tema apontam que não se pode postular uma relação direta e inequívoca entre mais transparência e avanços democráticos, pois os efeitos benéficos dependem também de variáveis políticas, institucionais e estruturais (FILGUEIRAS, 2016). Do ponto de vista da demanda, os principais obstáculos à transparência são: a falta de interesse e tempo dos cidadãos; sua apatia e indisposição política; sua capacidade cognitiva (ou a falta dela) para coletar e analisar o grande volume de informações e dados e transformar isso em ações (ETZIONI, 2010; SILVA, 2016). Nesse contexto, destaca-se o papel dos intermediários – como a imprensa, organizações da sociedade civil, *experts* e líderes, por exemplo – para processar a informação e entregá-la ao público (ETZIONI, 2010). Contudo, nem todos os intermediários são equivalentes: há diferenças no acesso a fontes primárias, nos recursos disponíveis para os analistas, nas suas habilidades e treinamento (ETZIONI, 2010).

Acredito que as emissoras legislativas podem e devem almejar ser os melhores intermediários entre suas instituições e os cidadãos. Elas devem ser capazes de oferecer “informação adequada e correta para os cidadãos brasileiros” e um “relato preciso e fiel aos fatos”, com autonomia perante o próprio Parlamento (BERNARDES; BARROS, 2009, p. 327-328). A transparência não se esgota na

mera exibição de um conteúdo: é necessário torná-lo inteligível, possibilitar ao telespectador compreender e formar opinião sobre o que foi visto.

Quanto às novas tecnologias, elas não devem ser vistas apenas como concorrência às emissoras legislativas. De fato, são justamente os avanços tecnológicos que podem permitir que as TVs¹⁴ superem alguns de seus limites atuais de alcance e abrangência. A TV digital sugere a possibilidade de universalização da cobertura (BRASIL, 2015, p. 6), enquanto as funcionalidades de *webcasting* permitem que os cidadãos assistam aos trabalhos legislativos no momento mais conveniente para eles, amplificando sua audiência potencial (OPENING PARLIAMENT, 2012, p. 37). Essas e outras inovações podem, assim, contribuir para a democratização da informação, o incremento da transparência e a ampliação da audiência das TVs Legislativas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Ramiro Batista. Além dos 50 segundos. *In.*: RENAULT, Letícia. **Comunicação e política nos canais de televisão do poder legislativo no Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2004.

BARRETO, Rachel Cardoso. **Tribuna ao vivo**: discussão, representação e os avessos suscitados pela midiaticização do Parlamento. 294 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum. A pluralização das fontes de informação política no Brasil: as mídias legislativas. **Rumores**, v. 2, n. 4, p. 2-12, abril 2009. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/Rumores/article/view/51137>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2018.

BERNARDES, Cristiane; BARROS, Antônio. Jornalismo no Parlamento Brasileiro: Sistema perito para ampliar a confiança na democracia? *In.*: IV JORNADAS INTERNACIONAIS DE JORNALISMO, 2009, Porto. **Actas das IV Jornadas Internacionais de Jornalismo**: Os jovens e a renovação do jornalismo. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa, 2009. p. 303-332.

BOCK, Mary Angela. Who's Minding the Gate? Pool Feeds, Video Subsidies, and Political Images. **The International Journal of Press/Politics**, v. 14, n. 2, p. 257-278, April 2009.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Manual Rede Legislativa de Rádio e TV**. Câmara dos Deputados: Brasília, 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/comunicacao/rede-legislativa-radio-tv/manual-da-rede-2a-edicao-1>. Acesso em 2 mar. 2018.

CHAMBERS, Simone. Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation. **The Journal of Political Philosophy**, v. 12, n. 4, p. 389-410, 2004.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político**. São Paulo: Contexto, 2013.

¹⁴ Refiro-me aqui à TV como meio e linguagem (independe de como está sendo consumida, seja em computador, telefone, *tablet* etc.) e não como aparato (equipamento eletrônico para recepção e exibição de som e imagens em movimento) (MARRIOTT, 2007).

CIFUENTES, Diego Portales. Televisão pública na América latina: crises e oportunidade. *In*: RINCÓN, Omar (Org.). **Televisão pública**: do consumidor ao cidadão. Friedrich-Ebert-Stiftung: São Paulo, 2002. p. 119-153.

COOK, Timothy. **Governing with the news**: The news media as a political institution. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press; 2005.

CRAIN, Mark; GOFF, Brian. **Televised legislatures**: political information, technology, and public choice. Norwell: Kluwer Academic Publishers, 1988.

DE VREESE, Claes. Mediatization of News: The Role of Journalistic Framing. *In*: ESSER, Frank e STRÖMBÄCK, Jesper. **Mediatization of politics**: Understanding the transformation of western democracies. Londres: Palgrave Macmillan, 2014. p. 137-155.

DROR, Yehezkel. Transparency and openness of quality democracy. *In*: KELLY, Michael (Org.) **Openness and Transparency in Governance**: Challenges and Opportunities. Maastricht: NISPAcee forum. 1999. p. 62-71. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006507.pdf>. Acesso janeiro de 2018.

ETZIONI, Amitai. Is Transparency the Best Disinfectant? **The Journal of Political Philosophy**, v. 18, n. 4, p. 389-404, 2010.

FECHINE, Yvana. **Televisão e presença**: uma abordagem semiótica da transmissão direta. São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2008.

FENNO JR., Richard. U.S. House Members in Their Constituencies: An Exploration. **The American Political Science Review**, v. 71, n.3, p. 883-917, Sept. 1977.

FERNÁNDEZ, Valerio Fuenzalida. Por uma televisão pública para a América latina. *In*: RINCÓN, Omar (Org.). **Televisão pública**: do consumidor ao cidadão. Friedrich-Ebert-Stiftung: São Paulo, 2002. p. 155-200.

FILGUEIRAS, Fernando. A política pública de transparência no Brasil: tecnologias, publicidade e accountability. *In*: MENDONÇA, Ricardo; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando. (Org.). **Democracia Digital**: Publicidade, Instituições e Confronto Político. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 79-112.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, n. 84, p. 65-94, 2011.

FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS. **Diagnóstico do Campo Público de Televisão**: caderno de debates. Brasília: Ministério da Cultura, 2006. v.1.

FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS. **Diagnóstico do Campo Público de Televisão**: caderno de debates. Brasília: Ministério da Cultura, 2007. v. 2.

FREITAS, Luiz Carlos Santana. **A mediação do Parlamento**: a TV Senado e as transformações na atividade político-parlamentar no Senado brasileiro. 75 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Programa de Pós-graduação em Comunicação Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

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

GÓMEZ, Guillermo Orozco. Mediações e televisão pública: a desconstrução múltipla da televidência na era da vassalagem mediática. *In: RINCÓN, Omar (Org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão***. Friedrich-Ebert-Stiftung: São Paulo, 2002. p. 233-266.

GONÇALVES, Emille Laís Cândido. **O Exercício da Comunicação Pública nas TVs Legislativas**: um Quadro Comparativo Luso-Brasileiro. 115 f. Monografia (Bacharelado em Comunicação Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2011.

GRUNDY, Harry. Television and Legislatures: The American Experience. **Canadian Parliamentary Review**, v. 23, n. 2, p. 34-36, 2000.

HEALD, David. Transparency as an Instrumental Value. *In: HOOD, Christopher; HEALD, David. **Proceedings of the British Academy***, 135, p. 59-73. 2006.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **The challenge of broadcasting parliamentary proceedings**. Genebra: IPU, 2007. Disponível em http://www.ipu.org/pdf/publications/ebu_en.pdf. Acesso em: 2 mar. 2018.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **World e-Parliament Report 2018**. Genebra: IPU, 2018. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-11/world-e-parliament-report-2018>. Acesso em: 2 mar. 2019.

JARDIM, Márcia de Almeida. **Antenas do legislativo**: uma análise dos canais de televisão do poder legislativo no Brasil. 357 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Unicamp, Campinas, 2008.

KEANE, John. **Democracy and media decadence**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

KENNEDY, Charles; CULEY, Caroline. Televising the Commons: the view from the third party. *In: FRANKLIN, Bob (ed.). **Televising democracies***. Londres: Routledge, 1992. p. 116-126.

LAMB, Brian. The American experience: C-SPAN and the US Congress. *In: FRANKLIN, Bob (ed.). **Televising democracies***. Londres: Routledge, 1992. p. 221-233.

LEMONS, Cláudia Regina Fonseca; BERNARDES, Cristiane Brum; BARROS, Antonio Teixeira de. TV Câmara, TV pública? As TVs legislativas brasileiras na transição para a plataforma digital. *In: **Observatorio Journal***, v. 5, n. 2, p. 1-22, 2011.

LIMA, Maria Érica Oliveira. As emissoras legislativas e os gêneros de programação no Brasil. **Matrizes**, v. 4, n. 1, p. 203-221, jul./dez. 2010.

MACHADO, Arlindo. **A televisão levada a sério**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2000.

MACIEL, Cláudio. **Entrevista concedida à autora em 16/4/15**. Belo Horizonte, 2015.

MARCONDES, Adriana. **Entrevista concedida à autora em 16/11/2015**. Belo Horizonte, 2015.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Internet e transparência política. *In: MENDONÇA, Ricardo; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando. (Org.). **Democracia Digital: Publicidade, Instituições e Confronto Político***. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 55-78.

MARRIOTT, Stephanie. **Live television**: time, space and the broadcast event. London: SAGE Publications, 2007.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. Televisão pública, televisão cultural: entre a renovação e a invenção. *In*: RINCÓN, Omar (Org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. Friedrich-Ebert-Stiftung: São Paulo, 2002. p. 41-79.

MARTINS, Ronaldo Teixeira. **O Uso da Palavra no Senado Federal: O Que Falaram, Como Falaram e Por Que Falaram os Senadores da 53a Legislatura**. 101 f. Monografia (Especialização em Comunicação Política no Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. O jornalismo como sistema perito. **Tempo Social**, v. 11, n. 1, p. 197-208, maio 1999.

MILLER, Toby. **Parliament, Coverage by Television**. Chicago: Museum of Broadcast Communications, 2015. Disponível em: http://www.museum.tv/eotv_2015.htm. Acesso em 21 nov. 15.

MITCHELL, Austin. Televising the Commons: a backbencher's view. *In*: FRANKLIN, Bob (Ed.). **Televising democracies**. Londres: Routledge, 1992. p. 85-100.

MIXON JR, Franklin; GIBSON, Troy; UPADHYAYA, Kamal. Has legislative television changed legislator behavior?: C-SPAN2 and the frequency of Senate filibustering. **Public Choice**, n. 115, p. 139-162, 2003.

MIXON JR., Franklin; HOBSON, David; UPADHYAYA, Kamal. Gavel-to-gavel congressional television coverage as political advertising: the impact of C-span on legislative sessions. **Economic Inquiry**, v. 39, n. 3, p. 351-364, July 2001.

MONTEIRO, Carlos Barros. **Para que serve a TV legislativa no Brasil e no mundo**. São Paulo: Editora Biografia, 2011.

MÜLLER, Wolfgang; SIEBERER, Ulrich. Procedure and Rules in Legislatures. *In*: MARTIN, Shane; SAALFELD, Thomas e STRØM, Kaare. **The Oxford Handbook of Legislative Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

NOLETO FILHO, Pedro Aquino. **Mídia e política na imagem do Congresso**. Brasília: Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2014.

O'DONNELL, Tony. Europe on the move: the travelling Parliament roadshow. *In*: FRANKLIN, Bob (ed.). **Televising democracies**. Londres: Routledge, 1992. p. 254-268.

OLIVER, Richard. **What is transparency?** Nova York: McGraw-Hill, 2004.

OPENING PARLIAMENT. **Declaration on Parliamentary Openness**. Disponível em: <http://www.openingparliament.org/declaration>. Acesso em 29 nov. 2015.

OFFICE FOR PROMOTION OF PARLIAMENTARY DEMOCRACY. **Information and Communication Technologies in Parliament: Tools for Democracy**. Bruxelas: European Parliament – OPPD, 2010.

QUEIROZ, Dulce. **Jornalismo institucional nas TVs legislativas: Os casos do Brasil e do México**. 270 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

RAI, Shirin; REINELT, Janelle. Introduction. *In*: RAI, Shirin; REINELT, Janelle (Ed.). **The grammar of politics and performance** (interventions). Nova York: Routledge, 2015. p. 1-18.

RENAULT, Letícia. **Comunicação e política nos canais de televisão do poder legislativo no Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2004.

REY, Germán. O cenário móvel da televisão pública. Alguns elementos do contexto. *In*: RINCÓN, Omar (Org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. Friedrich-Ebert-Stiftung: São Paulo, 2002. p. 81-118.

ROWLEY, Karen; e KURPIUS, David. There's a new gatekeeper in town: how statewide public affairs television creates the potential for an altered media model. **Journalism & Mass Communication Quarterly**, v. 82, n. 1, p. 167-180, 2005.

SANTOS, Maria de Lourdes dos. **TV Legislativa: TV Câmara de Ribeirão Preto e accountability**. 190 f. Tese (Doutorado em Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, a Unesp. Araraquara, 2008.

SCHATZ, Heribert. Televising the Bundestag. *In*: FRANKLIN, Bob (Ed.). **Televising democracies**. Londres: Routledge, 1992. p. 234-253.

SILVA, Raquel Novais da. **Reputação em tela: construção da reputação política por meio das televisões legislativas subnacionais**. 185 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Transparência digital em instituições democráticas: horizontes, limites e barreiras. *In*: MENDONÇA, Ricardo; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando. (Org.). **Democracia Digital: Publicidade, Instituições e Confronto Político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 27-54

STIGLITZ, Joseph. **On liberty: the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life**. Oxford: Amnesty Lectures, 1999.

VIEIRA, Roberta. **Entrevista concedida à autora em 4/5/15**. Belo Horizonte, 2015.

WEATHERILL, Bernard. Introduction. *In*: FRANKLIN, Bob (Ed.). **Televising democracies**. Londres: Routledge, 1992. p. 13-16

Artigo submetido em: 2018-06-13

Reapresentado em: 2018-10-30

Aceito em: 2018-11-28