

1º Encontro da Ulepicc-Brasil

Economia Política da Comunicação: Interfaces Sociais e Acadêmicas do Brasil

18 a 20 de outubro de 2006 - Niterói, IACS, UFF

AS TVÊS LEGISLATIVAS NO BRASIL E A CRIAÇÃO DAS TVI'S: CONTEXTO E PERSPECTIVAS¹

Maria de Lourdes dos SANTOS²

Este paper é parte de nossa pesquisa de doutorado, cujo objeto de análise são as “TV’s Legislativas como instrumento de accountability vertical”. No presente recorte de abordagem, busca contextualizar a trajetória das TVL’s no Brasil e pontuar suas perspectivas com a criação das RTV-I’s, embrião de uma nova modalidade de televisão aberta.

Comunicação Governamental

A comunicação governamental, compreendida como aquela em que o governo é o sujeito das práticas de comunicação consideradas, pode ser visualizada em três perspectivas:

A - Predominância de Governo: quando a totalidade ou a quase totalidade dos meios de comunicação de massa de uma sociedade são operados direta e exclusivamente pelo governo, e outras iniciativas de comunicação não existem, são proibidas ou são insignificantes;

B – Predominância do Mercado: quando a totalidade ou a quase totalidade dos meios de comunicação em massa de uma sociedade são operados direta e exclusivamente por organizações não-governamentais e as iniciativas de comunicação do governo não existem ou tem projeção insignificante;

C – Convivência Governo-Mercado: quando há uma coexistência de iniciativas de operação de comunicação de massa relevantes tanto por parte do governo quanto por parte de iniciativas não-governamentais.

O Brasil, no que se refere à comunicação de massa, especificamente a radiodifusão pública de sons e imagens (televisão), nos últimos dez anos, caminha da segunda perspectiva para a terceira. Até os anos 1980, a televisão brasileira era praticamente dominada por redes de emissoras privadas, como Globo, Record, Bandeirantes, Manchete e SBT, por exemplo. Iniciativas públicas como as

¹ Texto elaborado como recorte de abordagem de pesquisa de doutorado desenvolvida pela autora junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Unesp-Araraquara, sob a orientação da Prof.a Dr.a Anita Simis e com apoio da Capes.

² A autora é historiadora, Mestre em História pela Unesp-Franca e Doutoranda em Sociologia pela Unesp-Araraquara. Desenvolve pesquisa sobre as TV’s Legislativas no Brasil, com o Projeto “Mídia, Parlamento e Democracia: as TV’s Legislativas como instrumento de accountability vertical (1995-2005)”, tendo debatido suas reflexões com pesquisadores em eventos como Intercom, Anpuh e Enlepicc.

1º Encontro da Ulepicc-Brasil

Economia Política da Comunicação: Interfaces Sociais e Acadêmicas do Brasil

18 a 20 de outubro de 2006 - Niterói, IACS, UFF

TV's Cultura e TVE tinham pouca abrangência, além de não serem exatamente emissoras governamentais³.

A partir dos anos 1990, emissoras de televisão diretamente vinculadas ao governo e explicitamente voltadas para a divulgação de suas atividades começaram a surgir e estabeleceram uma nova vertente da comunicação governamental no Brasil.

É nesta vertente de uma nova comunicação governamental, marcada pelo crescimento de canais ligados aos poderes governamentais num universo dominado por organizações privadas, que surgem as chamadas TV's legislativas. Por se tratar de uma categoria de televisão, de certo modo, recente, o campo teórico das ciências sociais ainda não sedimentou um conceito de TV legislativa, muitas vezes, também chamadas de canais parlamentares.

Conceito de TV Legislativa

No Brasil dos anos 1990, o termo TVL tendeu a ser associado à idéia de canal. Isto se deu devido ao fato de as primeiras tevês ligadas a casas parlamentares terem sido criadas para transmitir em canais de televisão a cabo, reservados por lei (Lei 8977/95), especificamente, para tal tipo de atividade. Entre 1995 e 1997, falar em TVL significava referir-se a TV Senado, TV Câmara e TV Assembléia de Minas Gerais, que transmitiam suas programações em canais próprios disponibilizados nas grades das operadoras de televisão a cabo.

Contudo, nos dez anos que se passaram a idéia de TVL como “um canal de TV a cabo que transmitia atividades de uma casa parlamentar” foi muito ampliada, pois a recepção das transmissões de várias TVL's passou a ser feita, além da via por cabo, também por:

- antena parabólica de sinal codificado por assinatura (DirecTV, Sky e similares), como no caso da TV Câmara e da TV Senado;
- antena parabólica de sinal aberto (SHF), no caso da TV Câmara, da TV Senado e da TV Assembléia de Minas Gerais;
- sinal aberto de televisão convencional (UHF e VHF), como o das emissoras/repetidoras do próprio Senado e da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, e de retransmissoras de caráter público, educativo e comunitário, mediante um convênio simples com as casas parlamentares;

³ AS TV's Cultura e TVE, apesar de mantidas por governos, têm caráter educativo e, por isso veiculam uma programação de cunho educativo, não diretamente associada às atividades ou à perspectiva de um dos níveis de um dos três poderes da União.

1º Encontro da Ulepicc-Brasil

Economia Política da Comunicação: Interfaces Sociais e Acadêmicas do Brasil

18 a 20 de outubro de 2006 - Niterói, IACS, UFF

- internet, por meio de transmissão ao vivo (via *streaming* em banda larga), como ocorre com dois canais simultâneos do Senado, com a TV Câmara e várias tevês estaduais e municipais;

- sinal aberto, via contrato de prestação de serviços, em parte da programação de emissoras comerciais e educativas, como nos casos da TV Câmara Municipal de Ribeirão Preto e da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul.

Outro aspecto a ser considerado é que, em muitas cidades, há um compartilhamento de um mesmo canal entre as programações do Senado, da Câmara Federal, da Assembléia Legislativa e/ou da Câmara Municipal, em horários alternados.

Por outro lado, o sentido de televisão como empresa, entidade ou estrutura de produção também é muito variado nas TVL's. Há casos em que a casa parlamentar mantém uma estrutura de profissionais, equipamentos, estúdios, antenas e emissoras própria (TV Senado e TV Assembléia Legislativa de Minas Gerais) com transmissões ao vivo e programação diária de 24 horas e, outros, em que a TVL limita-se a um assessor de imprensa que faz a ponte com entidades conveniadas/terceirizadas para fazer a produção e a transmissão da programação gravada e por algumas horas semanais.

No que se refere ao caráter legislativo das TV's, o referencial é o fato de a tevê ser "ligada" a uma casa legislativa em um dos níveis de poder: municipal, estadual ou federal. A expressão ligada remete a duas características da programação: a) ser direta ou indiretamente controlada pela mesa diretora da casa parlamentar; b) ter como conteúdo a transmissão das atividades do parlamento (ao vivo ou gravada, integral ou editada).

A partir destas considerações, o conceito de televisão legislativa delimitado para as discussões da pesquisa e deste paper não estará ancorado no canal ou via de transmissão e sim nas características da programação.

O termo TV Legislativa, portanto, será empregado como **um conjunto de programação áudio visual, cuja produção/ transmissão seja controlada pela mesa diretora de uma casa parlamentar, que tenha as atividades do parlamento como a principal temática de seu conteúdo e seja transmitido em massa para ser recebido de maneira regular por aparelho de televisão doméstico.**

1º Encontro da Ulepicc-Brasil

Economia Política da Comunicação: Interfaces Sociais e Acadêmicas do Brasil

18 a 20 de outubro de 2006 - Niterói, IACS, UFF

O surgimento da TVL no Brasil

As TVL's brasileiras foram fundadas a partir da aprovação da Lei da TV a Cabo, 8977/95, que previa a criação de seis Canais Básicos de Utilização Gratuita - CBUG's na grade das operadoras de televisão por assinatura. A Lei da Cabodifusão resultou de um intenso debate que se deu em 1994 em torno de uma regulamentação mais abrangente da TV a Cabo e que envolveu polêmicas posições defendidas pelo parlamento, por grupos empresariais de mídia e por entidades setoriais da sociedade civil. Algumas demandas dos envolvidos no debate foram contempladas, dentre elas a criação de canais de interesse público e veiculação gratuita, como os canais parlamentares.

A TVL brasileira, tanto pelo perfil de programação quanto pelo modelo de transmissão, teve como matriz o C-SPAN, pois o responsável pelo Projeto da TV Senado, Fernando César Mesquita (Secretário de Comunicação Social do Senado na Presidência do Senador José Sarney na Casa), "foi a Washington, nos Estados Unidos, e acompanhou por uma semana o funcionamento da emissora norte-americana"⁴, optando pelo modelo de TVL dos Estados Unidos.

Também semelhante ao modelo americano, apesar da possibilidade de um único canal para todo o Congresso Nacional⁵, seis meses depois de a Lei 8977 ter sido aprovada, o Senado criou sua própria TVL por meio da Resolução do Senado Federal 24/95. E dois anos depois, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Resolução 159/97 criando também a sua própria TV.

A primeira TVL a operar no país foi TV Assembléia Legislativa de Minas Gerais em novembro de 1995, seguida pela TV Senado, a partir de fevereiro de 1996, e pela TV Câmara dos Deputados, em 1998. O embrião da TVL no Brasil, no entanto, é anterior ao início de seu funcionamento e até à Lei da TV a Cabo, pois a TV Senado "era uma antiga aspiração dos parlamentares de que o Senado precisava ter um canal de comunicação direta com o cidadão"⁶, como afirmou o Senador José Sarney, Presidente do Senado na época da criação da TVL.

⁴ TV Senado pode ter mais autonomia. *Folha de São Paulo*, 20 fev. 2002. Disponível em: www.uol.com.br/folha/texto. Acesso em: 14 jun. 2005.

⁵ O texto legal previa a possibilidade de a programação da Câmara e do Senado "ser apresentada em um só canal, se assim" fosse decidido pela Mesa do Congresso Nacional. Parágrafo 1º. do Artigo 23 da Lei 8977 de 6 de jan. 2006.

⁶ Depoimento de José Sarney no Programa Especial "10 anos de TV Senado", veiculado na TV Senado em 5 fev. 2006.

1º Encontro da Ulepicc-Brasil

Economia Política da Comunicação: Interfaces Sociais e Acadêmicas do Brasil

18 a 20 de outubro de 2006 - Niterói, IACS, UFF

Quadro A - Cronologia da Comunicação Governamental no Brasil

Ano	Evento
1993	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da LCP, TV legislativa francesa. • O Senado Federal cria a “Central de Vídeo do Senado”, embrião da TV Senado.
1995	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação da Lei da Cabodifusão (8977) que obrigou as operadoras de TV a Cabo reservar para uso gratuito canais para o Senado, para a Câmara dos Deputados e para as Assembleias Legislativas/Câmaras Municipais. • Criação oficial da TV Senado, no mês de junho. • Início das transmissões da TV Assembleia Legislativa de MG, no mês de novembro, sendo a primeira emissora legislativa a operar em caráter regular no Brasil.
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Início das transmissões regulares da TV Senado via TV a cabo, no mês de fevereiro. • Início das transmissões da TV Senado via satélite de sinal aberto, para recepção em antenas parabólicas convencionais. • Início das transmissões regulares da TV Senado via TV aberta, para o Distrito Federal.
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Criação oficial da TV Câmara dos Deputados. • Início das transmissões da TV Senado via TV a Satélite por assinatura.
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Início das transmissões da TV Câmara (dos Deputados) via TV a Cabo, via sinal de satélite aberto e via TV aberta para o Distrito Federal.
2004	<ul style="list-style-type: none"> • O Brasil atinge um número de 59 TVL's, entre Senado, Câmara e TV's das Assembleias/Câmaras Municipais.
2005	<ul style="list-style-type: none"> • Início das transmissões da TV Assembleia Legislativa de MG, via TV aberta, através de repetidoras de sinal de UHF. • Aprovação do novo Regulamento dos Serviços de Radiodifusão por R-TV's (Retransmissoras e repetidoras de televisão), que além da modalidade comercial, pública e educativa, cria também a de emissora institucional permitindo autorizações de repetidoras de tevês da União, como a do Senado, a da Câmara dos Deputados e a da Presidência da República. • Início das transmissões integrais e ao vivo da TV Senado e da TV Câmara via <i>streaming</i> de Internet para banda larga. • Criação da TV Senado 2, com transmissão de um outro canal de internet com as atividades simultâneas das sessões para internautas e órgãos de mídia.
2006	<ul style="list-style-type: none"> • Comemoração dos 10 anos da TV Senado. • TV Senado e TV Câmara passam a atingir cerca de 12 milhões de domicílios brasileiros. • Criação da Rede Senado de Televisão, por meio da obtenção pela TV Senado de 10 autorizações do Ministério das Comunicações para operação de RTV com a difusão de seu sinal para TV aberta nas cidades de Salvador, Recife, Fortaleza e Manaus, já em 2006, e, Rio de Janeiro, Belém, Natal, Maceió, Cuiabá e Boa Vista, para 2007.

Fonte: Quadro elaborado a partir de diferentes fontes de dados sobre a história e trajetória das TVL's, principalmente os sítios de internet do Senado, da Câmara dos Deputados e da Assembleia Legislativa de MG.

O Projeto de uma TVL foi iniciado em 1993, quando o Senado montou uma estrutura de equipamentos e técnicos que lhe permitia “fazer o registro das sessões e reuniões, produzir vídeos institucionais e distribuir material para as televisões comerciais”⁷. Em três anos (passando pela aprovação da Lei 8977 em janeiro de 1995; pelo início da operação por cabo em fevereiro de 1996; e pela adoção das transmissões via satélite em maio de 1996), a “Central de Vídeo do Senado” recebeu investimentos de cerca de US\$8 milhões e tornou-se uma tevê que transmitia 24 horas de

⁷ História da TV Senado. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/tv/conheca/historia.asp>. Acesso em: 29 mar. 2006.

1º Encontro da Ulepicc-Brasil

Economia Política da Comunicação: Interfaces Sociais e Acadêmicas do Brasil

18 a 20 de outubro de 2006 - Niterói, IACS, UFF

programação para cerca de 1 milhão de domicílios com antena parabólica ou televisão por assinatura.

No período que se seguiu, o número de Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais que se organizaram para produzir conteúdo foi crescendo ao passo que o número de domicílios com antena parabólica e televisão por assinatura também aumentou, levando a um quadro, em 2005, de 59 TVL's e cerca de 11 milhões de domicílios habilitados a receber o sinal de pelo menos uma delas (8 milhões com parabólicas convencionais e 3 milhões de pontos com TV por assinatura instalada)⁸.

O funcionamento das TVL's brasileiras

Analisar o funcionamento de uma tevê legislativa implica em considerar quatro aspectos: a legislação, a transmissão, os custos e o controle político. Significa também estabelecer comparações e enquadrar as práticas em tendências e modelos de comunicação parlamentar, pois as TVL's brasileiras apesar de seguirem um padrão quanto à formatação da programação (assimilado pela TV Senado do C-SPAN norte-americano e reproduzido pelas demais tevês do gênero no país), divergem consideravelmente em várias questões do seu funcionamento técnico e político cotidiano.

Quanto às **legislações e normas**, o modelo internacionalmente adotado, inclusive pelo Brasil, é o de regulamentação mínima. Uma TVL, basicamente, está associada a dois atos legais:

- uma lei de telecomunicações ou similar que estabelece o canal de transmissão (pela obrigatoriedade de disponibilização de canais de TV a cabo ou por satélite) e a origem dos recursos que vão custear a operação da tevê;
- um ato administrativo (Lei, decreto ou resolução do parlamento) que cria a TV parlamentar, sem estabelecer maiores detalhes ou suas normas de funcionamento⁹.

Neste sentido, o Brasil, de certa forma, seguiu o modelo americano de regulamentação mínima para as TVL's. O *Communication Act* de 1978, a FCC - Federal Communications Commission estabeleceu a reserva de canais; os percentuais das taxas que deveriam ser pagas pelas operadoras de televisão a cabo e por satélite para compor o fundo de custeio do serviço; e os moldes básicos da programação que seria produzida e veiculada por uma entidade organizada pelas

⁸ <http://www.senado.gov.br/tvsenado>. Acesso em: 29 mar. 2006.

⁹ Na França a Lei que estabeleceu a reserva de canais foi um dos artigos da Lei de audiovisual do país (Article 18 de la loi N° 2001 - 624 du 17 juillet 2001 sur l'obligation par tout distributeur de services par câble ou par satellite de diffuser, en clair et à ses frais, les programmes et les services interactifs associés de La Chaîne parlementaire) e o ato de criação da LCP foi também uma lei que apenas previu que o financiamento da TVL seria dos recursos públicos da União, sem estabelecer normas de funcionamento (Loi N°99-1174 du 30 décembre 1999 portant création de La Chaîne parlementaire).

1º Encontro da Ulepicc-Brasil

Economia Política da Comunicação: Interfaces Sociais e Acadêmicas do Brasil

18 a 20 de outubro de 2006 - Niterói, IACS, UFF

operadoras, integralmente, ao vivo e “tudo sem edição, comentários ou análises e com uma apresentação equilibrada dos pontos de vista”.

To provide C-SPAN's audience access to the live gavel-to-gavel proceedings of the U.S. House of Representatives and the U.S. Senate, and to other forums where public policy is discussed, debated and decided--all without editing, commentary or analysis and with a balanced presentation of points of view;¹⁰

No Brasil, a Lei 8977/95, numa regulamentação mais sumária ainda, previu apenas a obrigatoriedade de reserva de canais, pois, diferentemente da norma americana, as operadoras brasileiras não tiveram que custear a tevê legislativa, como prevê o parágrafo 8.o do artigo 23:

§ 8º A operadora de TV a Cabo não terá responsabilidade alguma sobre o conteúdo da programação veiculada nos canais referidos nos incisos I, II e III deste artigo, nem estará obrigada a fornecer infra-estrutura para a produção dos programas.

Quanto aos atos de criação das TVL's nacionais, eles também são mínimos, indicando apenas à submissão do controle da programação à Presidência da Mesa da Casa.

Quadro B - Perfil das TVL's no mundo

País	TV	Transmissão	Controle	Recursos
EUA 1978	C-SPAN1 (Senado) C-SPAN2 (Câmara) C-SPAN3 (Comissões)	Via cabo para 90 mi	Consórcio privado de empresas de mídia	Privados de fundo de taxas de TV
França 1993	LCP (Câmara e Senado)	Via cabo para 10 mi	Autoridade eleita pelos parlamentares com um mandato autônomo de 4 anos	Públicos do parlamento
Espanha 1998	Canal del senado (Senado) Canal Parlamentario (Câmara)	Via cabo e satélite	Mesa dos parlamentos	Públicos do parlamento
Portugal 2001	ARTV (Congresso)	Via cabo para 5 mi	Mesa do Parlamento	Públicos do parlamento
Alemanha 2003	Bundestag-TV (Congresso)	Via internet	Mesa do Parlamento	Públicos do parlamento
Brasil 1995	TV Senado (Senado) TV Câmara (Câmara) TV Assembléias (Parlamentos regionais e municipais)	Via cabo e parabólica para 10 mi ¹¹	Mesa dos parlamentos	Públicos do parlamento

Fonte: Quadro elaborado por nós a partir das informações obtidas nos sítios eletrônicos de cada uma das TVL's. O meio de transmissão indicado considera os que atingem 25% ou mais dos espectadores da TVL.

¹⁰ Cf. <http://www.c-span.org/about/company/index.asp?code=MISSION>. Acesso em 29 mar. 2006.

¹¹ O cabo por assinatura e o satélite aberto são os principais meios de transmissão, mas a transmissão aberta de sinais de microondas já representa uma importante parcela de difusão das TVL's brasileiras, sobretudo a TV Senado e Assembléia de Minas Gerais.

1º Encontro da Ulepicc-Brasil

Economia Política da Comunicação: Interfaces Sociais e Acadêmicas do Brasil

18 a 20 de outubro de 2006 - Niterói, IACS, UFF

Por outro lado, se no ato de criação o Brasil adota o modelo mínimo dos sistemas americano e francês, nas regulamentações específicas, ele difere dos dois referenciais. Não chegou a engessar o funcionamento com obrigatoriedade de transmissões integrais e sem comentários do C-SPAN, mas também não previu um mandato eletivo e autônomo como do Presidente do LCP. As normas brasileiras estabelecem que as TVL's têm seu funcionamento definido pelo responsável pela comunicação social da Casa Parlamentar (Secretário, Diretor ou Assessor cuja nomeação é de livre escolha do Presidente do Parlamento), que faz as regras de funcionamento por meio de expedientes internos (portarias e ordens de serviço).

Neste sentido, apenas dez anos após o início das tevês parlamentares no Brasil, é que tramita um projeto de Lei Federal para regulamentar o funcionamento de todas as TVL's do país. O Projeto de Lei 5942/05 propõe regulamentar o funcionamento das emissoras de rádio e televisão mantidas pelos legislativos federal, distrital, estaduais e municipais em três linhas básicas: prioridade e integralidade na transmissão das sessões; equilíbrio e pluralidade política na produção de conteúdos; e criação de um conselho editorial para cada TV, com funções de gestão, composto por no mínimo cinco integrantes, na seguinte proporção:

- um parlamentar representando a maioria, que o presidirá;
- um parlamentar representando a minoria;
- o diretor-executivo do canal legislativo, que será membro nato;
- um representante eleito entre os funcionários de carreira de Comunicação Social da instituição;
- um representante de entidades culturais e artísticas da localidade onde funcionar a casa legislativa.¹²

No caso da TV Senado, a primeira regulamentação específica foi o ato 73/97 da Comissão Diretora do Senado, que “disciplinou a utilização e funcionamento da Central de Vídeo do Senado Federal”, quanto ao arquivo, descarte, reprodução e empréstimo dos vídeos produzidos. Em 2001, uma série de normas internas da TV foi consolidada no de Manual de Redação da TV Senado. Tal documento buscou regulamentar uma ampla gama de aspectos, em seus mínimos detalhes, uma vez que objetivou criar “normas claras para o funcionamento da TV, tanto no tocante à parte jornalística quanto à técnica, com o objetivo de se preservar e aperfeiçoar a qualidade”¹³. Apesar das minúcias de alguns aspectos (como texto de etiquetas das fitas, horário para conferência dos equipamentos e regras gramaticais elementares), no âmbito geral o manual é norteado por três eixos básicos:

¹² Projeto de Lei 5942/05 de autoria da Deputada Federal Maninha do PSOL-DF.

¹³ Manual de Redação da TV Senado. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/tv/conheca/manual/manual.htm>. Acesso em 29 mar. 2006.

1º Encontro da Ulepicc-Brasil

Economia Política da Comunicação: Interfaces Sociais e Acadêmicas do Brasil

18 a 20 de outubro de 2006 - Niterói, IACS, UFF

A – Prioridade absoluta das transmissões ao vivo das sessões do plenário sobre qualquer outro tipo de programação, pois elas não podem sofrer cortes ou ser comentadas por locutores;

1.1 - A cobertura do plenário da Casa terá prioridade absoluta sobre qualquer outra do Congresso [...] 1.9 - Durante a transmissão ao vivo os créditos a serem inseridos serão definidos pelo coordenador do vivo ou, na ausência deste, pelo chefe imediato.¹⁴

B – Busca de um equilíbrio quantitativo na utilização dos recursos da TV, chegando até ao estabelecimento de cotas por Senador, em alguns casos;

Art. 4º. Cada Senador disporá de uma sessão mensal de 30 (trinta) minutos corridos, para gravação de até 20 (vinte) minutos de vídeo com pronunciamento ou entrevista pessoal, em estúdio localizado nas instalações da Subsecretaria Técnica de Eletrônica, conforme critérios definidos nos parágrafos seguintes [...] § 3º. A ordem adotada para a marcação dos dias e horários de gravação obedecerá ao critério da anterioridade de inscrição.¹⁵

C – Centralização da maioria das decisões técnicas, operacionais e políticas, nas mãos do Secretário de Comunicação Social (e seus assessores imediatos), diretamente subordinado ao Presidente da Casa:

5 - Todo produto da TV SENADO somente será gravado, editado e veiculado com a prévia aprovação da direção e da chefia de Redação.

9.1 - O Núcleo de Programação funcionará diretamente subordinado à chefia de Redação.

9.2 - Caberá ao Coordenador de Programação o planejamento e o controle de tudo o que vai ao ar, zelando pela eficiência e qualidade da transmissão.

9.3 - A programação no ar será prioritária, não podendo ser sacrificada, em tempo algum, para gravações em circuito fechado, recepção de programas, produção de chamadas ou gravações em geral.

9.4 - O coordenador submeterá, ao final do dia, a proposta de programação à chefia imediata. A grade deverá informar todos os programas previstos e os horários correspondentes, além de detalhes de conteúdo. Essa grade ficará sujeita à aprovação da direção da TV SENADO e do Diretor da Secretária de Comunicação Social.¹⁶

A TV Câmara e maior parte das TV's das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais adotam como referência as regras de operação da TV Senado, sendo esta a marca da legislação de funcionamento das TVL's no Brasil.

No que se refere ao **comando** das TVL's, como previsto na legislação, o agente de decisão executiva é geralmente um assessor de imprensa diretamente vinculado ao presidente da Casa. Isto remete ao fato de que, sendo uma função de provimento por livre nomeação em comissão

¹⁴ Manual de Redação da TV Senado. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/tv/conheca/manual/manual.htm>. Acesso em 29 mar. 2006.

¹⁵ Anexo I do Manual de Redação da TV Senado. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/tv/conheca/manual/manual.htm>. Acesso em 29 mar. 2006.

¹⁶ Normas Gerais de Funcionamento. Manual de Redação da TV Senado. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/tv/conheca/manual/manual.htm>. Acesso em 29 mar. 2006.

1º Encontro da Ulepicc-Brasil

Economia Política da Comunicação: Interfaces Sociais e Acadêmicas do Brasil

18 a 20 de outubro de 2006 - Niterói, IACS, UFF

(conhecido como cargo de confiança), não há uma independência de tal agente, pois o presidente da Casa pode substituí-lo quando bem entender. Fernando César Mesquita, Secretário de Comunicação Social do Senado na época de criação da TV da Casa, em entrevista ao jornal Folha de São Paulo em 2002, afirmou que:

Não há censura, não há restrições. [mas] O presidente Fernando Henrique, quando eu o encontro, reclama que é só a oposição que fala.¹⁷

Em relação à **transmissão** do conteúdo, com estrutura própria ou terceirizada, as vias de transmissão envolvem uma ou mais das seguintes modalidades:

A - Envio da fita gravada com o conteúdo para a sede técnica da operadora de TV por assinatura, para veiculação direta em canal de cabo;

B - Transmissão ao vivo por link de cabos ou de satélite da sede do legislativo diretamente para a sede técnica da operadora de TV por assinatura, para veiculação em canal de cabo ou de satélite;

C - Centralização do conteúdo numa central técnica do próprio legislativo que o transmite via satélite para a operadora de TV por assinatura retransmiti-lo, para as repetidoras de TV aberta também retransmitirem ou diretamente para as antenas parabólicas dos usuários domésticos.

Na modalidade A, operam a maioria das tevês das Câmaras Municipais, que encaminham as fitas gravadas para veiculação na TV a cabo local, no canal compartilhado com a Assembléia Legislativa e nos horários reservados para tal. Na B, enquadram-se algumas Câmaras Municipais e as Assembléias Legislativas. E na modalidade C, operam a TV Câmara Federal, a TV Senado e a TV Assembléia Legislativa de Minas Gerais.

Nas modalidades B e C, a transmissão exige a contratação de serviços técnicos de aluguel de cabos ou satélites para a transmissão. O pagamento por estes serviços somado aos valores gastos com pessoal apontam para o último item da análise do funcionamento das TVL's no Brasil: **os custos**.

No Brasil, o custeio do funcionamento das tevês parlamentares é de total responsabilidade dos cofres públicos e sai da verba das casas legislativas. Os valores, no entanto, variam muito de acordo com a quantidade, qualidade e meio de produção e transmissão da programação.

A TV Senado, segundo entrevista de Armando Rollemberg, diretor da Secretaria de Comunicação Social do Senado, em 2005,

¹⁷ TV Senado pode ter mais autonomia. *Folha de São Paulo*, 20 fev. 2002. Disponível em: www.uol.com.br/folha/texto. Acesso em: 14 jun. 2005

1º Encontro da Ulepicc-Brasil

Economia Política da Comunicação: Interfaces Sociais e Acadêmicas do Brasil
18 a 20 de outubro de 2006 - Niterói, IACS, UFF

o canal custa aos cofres públicos R\$ 10,5 milhões por ano (13% do custo da TV Cultura). Emprega 160 funcionários (37 jornalistas) que se revezam em três turnos de seis horas. Imagens de diferentes pontos do Senado são captadas simultaneamente por 12 câmeras e transportadas por 4 km de cabos. Há 40 pontos com tomadas para conectar câmeras e entrar no ar ao vivo rapidamente. A direção da TV Senado tem planos de usar as (dezenas de) câmeras do circuito de segurança quando elas forem trocadas por novas, digitais.¹⁸

Em relação à Câmara dos Deputados apenas os serviços de transmissão da programação via satélite (sem contar funcionários e produção) custam à Casa cerca de R\$15 mil mensais, que são pagos a uma empresa terceirizada.

Contrato de 60 meses (no valor de R\$ 897 mil) prevê a transmissão da programação diária gerada pela TV Câmara e pela Rádio Câmara às emissoras de TV por assinatura [...] O contrato de 60 meses (no valor de R\$ 897 mil) prevê a transmissão dos sinais de vídeo e áudio para as emissoras de TV por assinatura, tais como NET e SKY.¹⁹

A mesma empresa multinacional presta serviços semelhantes para outras TVL's como as do Senado Federal, da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro e da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, nesta última ao custo anual com os serviços de transmissão é de R\$123,6 mil.

A Câmara Municipal de São Paulo, por exemplo, mantém, desde a instalação de sua TV em 1998, um contrato com a TV Cultura que, atualmente, custa cerca de R\$220 mil mensais por toda a produção e transmissão da programação:

CONTRATANTE: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
CONTRATADA: FUNDAÇÃO PADRE ANCHIETA - CENTRO PAULISTA DE RÁDIO E TELEVISÃO ADUCATIVAS (1º TA TC 01/2005)
TERMO: 1º Termo de aditamento ao Contrato nº 01/2005.
OBJETO: O objeto contratual fica acrescido, em face da reformulação e ampliação da **grade de programação da TV Câmara**, conforme consignado às fls. 218 dos autos do processo nº 179/2005, que passa a fazer parte integrante do presente ajuste.
VALOR: R\$ **222.500,00** (duzentos e vinte e dois mil e quinhentos reais), por mês.
EMPENHO: NE-145/OST-PJ.
VERBA: 3.3.90.39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica.
VIGÊNCIA: De 23/03/2005 a 02/05/2005.
ASSINATURA: 23/03/2005²⁰

Estes valores, apesar de representarem no máximo menos de 3% dos orçamentos do legislativo (muitas vezes já incluídos os custos de produção), são muitas vezes alvo de interpelações do Ministério Público, que acusam superfaturamento e mau uso do dinheiro público.

¹⁸ Jornal *Folha de São Paulo*, domingo, 7 de agosto de 2005. Caderno Ilustrada, p.2.

¹⁹ Consat vence licitação para atender Câmara Federal por mais 5 anos. Disponível em: http://www.comsat.com.br/paginas/detalhe_press.asp?id=88. Acesso em: 29 mar. 2006.

²⁰ Extrato de contrato de aditamento. Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/contrato.asp?ID=472>. Acesso em: 29 mar. 2006.

1º Encontro da Ulepicc-Brasil

Economia Política da Comunicação: Interfaces Sociais e Acadêmicas do Brasil

18 a 20 de outubro de 2006 - Niterói, IACS, UFF

O Ministério Público de Ribeirão Preto instaurou inquérito para investigar os gastos com a transmissão por TV das sessões da Câmara Municipal.

O contrato do Legislativo com a TV Thathi, que transmite os programas, prevê um pagamento de R\$ 25 mil por mês, contra R\$ 10 mil do contrato anterior, assinado em 98 -um aumento de 150%. O novo acordo foi firmado no final de 99 por meio de uma licitação, segundo a Câmara. O Legislativo, cujo orçamento anual é de R\$ 14,9 milhões, gasta R\$ 300 mil por ano com o programa.²¹

Com base nestas informações, pode-se considerar que **o funcionamento das TVL's no Brasil apresenta-se regulado por uma legislação mínima, com controle vinculado ao Presidente do Parlamento, gerenciamento de conteúdo por agentes pertencentes aos quadros da Casa, produção e transmissão de programação terceirizadas e custo médio de até 2% do orçamento da casa.**

Perspectivas da TVL no Brasil

Os dez anos de história da TV legislativa no Brasil revela, por um lado:

- avanços técnicos em sua operação;
- aumento significativo na abrangência;
- avanços políticos de uma adaptação do parlamento ao universo televisivo;
- aumento no número de parlamentos com TV.

Por outro lado, revela também uma enorme discrepância entre diferentes tipos de TVL's, como:

- a dos parlamentos federais, de assembléias legislativas dos principais estados e das câmaras municipais de capitais e grandes cidades do interior, que tem programação regular, transmissões ao vivo e conteúdo complementar, inclusive para televisão aberta;

- a de casas parlamentares de pequenos estados e cidades com gravações de mono-quadro transmitidas de madrugada, de maneira irregular e “experimental”, somente para a TV a cabo ou mesmo apenas para a Internet de banda larga;

- a de importantes unidades da federação como Rio de Janeiro, Bahia e Distrito Federal, que até junho de 2005 ainda não tinham suas TVL's.

Assim, o quadro atual das tevês parlamentares no Brasil é:

²¹ Promotoria apura gasto com TV Câmara. *Folha de São Paulo*, 26 fev. 2000, Caderno Folha Ribeirão, p.1.

1º Encontro da Ulepicc-Brasil

Economia Política da Comunicação: Interfaces Sociais e Acadêmicas do Brasil

18 a 20 de outubro de 2006 - Niterói, IACS, UFF

TVL's Federais: [duas] TV Senado e TV Câmara transmitindo 24 horas por dia, via TV a Cabo por assinatura, via Satélite por assinatura, via Satélite em sinal aberto, via UHF em sinal aberto (para Brasília) e via Internet de Banda Larga;

TVL's Estaduais: [dezessete] TV's Assembléias Legislativas do **Rio Grande do Sul**, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, **Minas Gerais**, Espírito Santo, *Rio de Janeiro*, Goiás, Mato Grosso do Sul, *Distrito Federal*, Pernambuco, Maranhão, Rio Grande do Norte, Sergipe, Paraíba, *Piauí* e *Ceará*, transmitindo entre 6 e 18 horas diárias, via TV a Cabo por assinatura²²;

TVL's Municipais: [quarenta e nove] TV's Câmaras Municipais, das quais metade estão nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, transmitindo entre 2 e 6 horas diárias, via TV a cabo por assinatura e algumas, por sinal aberto de UHF/VHF, como as de Ribeirão Preto - SP, Três Lagoas - MS, Lavras - MG e Uberlândia - MG²³.

Em relação à recepção da programação destas tevês nos domicílios brasileiros, os dados estimados são de que a abrangência envolve:

Quadro C – Potencial de Recepção de TVL's - 2005

TVL	MILHÕES DE DOMICÍLIOS COM ACESSO À RECEPÇÃO POR MEIO DE:					
	Cabo	Satélite assinatura	Satélite aberto	VHF/UHF aberto	Internet B. Larga	Total
TV Senado	2,6	0,4	9,6	0,4	1	14
TV Câmara Federal	2,6	0,4	9,6	0,4	1	14
TV Assembléia MG	0,3	0,08	1,3	1	---	3,4
TV Assembléia SP	0,7	---	0,6	---	0,5	1,8
TV Câmara SP	0,08	---	---	---	---	0,8
TV Câmara Uberlândia/Ribeirão	0,02	---	---	0,15	0,03	0,2
TV Câmara Marília	0,008	---	---	---	0,005	0,013
TV Câmara Campo Grande	---	---	---	---	0,004	0,004

Fonte: Quadro elaborado a partir do cruzamento de dados levantados na pesquisa, principalmente de origem das Casas Parlamentares, da Anatel e da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura. Os dados de cada TVL, consideram apenas os meios de recepção instalados em sua área de abrangência. Os dados não são excludentes, pois um domicílio com TV a cabo, parabólica e Internet com banda larga é contado nas três categorias. Os dados de TV por assinatura consideram apenas os assinantes regulares, de acordo com índices da ABTA, desprezando os cerca de 15% de ligações clandestinas (segundo estimativas divulgadas na imprensa).

A partir dos dados amostrais do quadro acima e considerando que a média de habitantes por domicílio no Brasil é de 3,9²⁴, podemos considerar que o sinal das TVs Câmara e Senado está acessível a cerca de 50 milhões de brasileiros, perto de 1/4 da população. Por outro lado, se considerarmos alguns parlamentos que transmitem apenas por Internet de banda larga, como o de

²² Os estados assinalados em negrito transmitem também em sinal aberto de UHF/VHF e os destacados em itálico operam a menos de seis meses.

²³ Cabe destacar que o número de cidades brasileiras servidas por operadoras de televisão a cabo é de 146, das quais apenas 34 utilizam o canal reservado ao parlamento de maneira regular.

²⁴ Cf. Censo demográfico brasileiro: 2005. Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso em 26 mar. 2006.

1º Encontro da Ulepicc-Brasil

Economia Política da Comunicação: Interfaces Sociais e Acadêmicas do Brasil

18 a 20 de outubro de 2006 - Niterói, IACS, UFF

Campo Grande, o número de domicílios aptos à recepção na Capital sul-mato-grossense é de 4 mil e o de habitantes de um pouco mais de 15 mil, ou seja, menos de 2% dos quase 800 mil habitantes do município.

Se o potencial de recepção gira em torno de 2 a 5% nas TVL's Municipais, 5 a 10% nas estaduais e 22% nas federais, em relação aos índices de audiência não há dados confiáveis, devido à ausência de medição regular. Em momentos especiais, como os depoimentos de Marcus Valério, José Dirceu e Antonio Palocci nas CPI's de 2005, a programação da TV Senado (a transmitida pela própria TV e as reproduções integrais de canais abertos) chegou a representar 30% dos aparelhos ligados nos horários de pico. No dia-a-dia, porém, a informação passada pelas operadoras de TV a cabo é que os índices são ínfimos e nem são considerados nos ranqueamentos de audiência²⁵.

Estes dados levam a consideração de que **a situação atual das TVL's no Brasil é de um número ainda pequeno de tevês, com pouca abrangência e baixíssima audiência**, em relação a televisão comercial.

Este quadro, no entanto, poderá ser profundamente alterado nos próximos cinco anos, com uma perspectiva de que o número de TVL's seja quintuplicado e o de domicílios com acesso à programação triplicado. É que em fevereiro de 2005, a legislação de telecomunicações foi alterada e abriu-se a possibilidade de criação da "Rede Parlamentar de Televisão" no Brasil. Em linhas gerais, antes, havia no Brasil, três modalidades de serviço de televisão aberta:

- Comercial: emissoras, retransmissoras e repetidoras com outorga do Ministério das Comunicações (após licitação e aprovação pelo Congresso Nacional) que transmitem em VHF e UHF uma programação com publicidade comercial e institucional, tais como as TV's Globo, Record e Bandeirantes, por exemplo.

- Pública: emissoras, retransmissoras e repetidoras com outorga do Ministério das Comunicações aos poderes públicos União, Estado, Municípios e Universidades, bem como suas fundações, que transmitem em VHF e UHF uma programação com publicidade majoritariamente institucional, tais como as TV's Cultura de São Paulo e TVE do Rio, por exemplo.

- Educativa: emissoras e repetidoras com autorização do Ministério das Comunicações (sem licitação e sem aprovação do Congresso) a Fundações de direito público ou comunitário, que transmitem em VHF e UHF uma programação exclusivamente com publicidade institucional, tais como as TV's Thathi de Ribeirão Preto e algumas TV's confessionais.

²⁵ "Audiência em alta na TV Senado". *Jornal do Brasil*, 23 de Agosto de 2005. p. 12.

1º Encontro da Ulepicc-Brasil

Economia Política da Comunicação: Interfaces Sociais e Acadêmicas do Brasil

18 a 20 de outubro de 2006 - Niterói, IACS, UFF

O Decreto Presidencial 5.371 de 17 de fevereiro de 2005 aprovou um novo Regulamento do Serviço de Retransmissão/Repetição de Televisão e criou a categoria de RTV-I, ou seja:

XVI - Serviço de RTV Institucional (RTVI): é a modalidade de Serviço de RTV destinada a retransmitir, de forma simultânea ou não-simultânea, os sinais oriundos de estação geradora do serviço de radiodifusão de sons e imagens (televisão) explorado diretamente pela União;²⁶

Esta alteração na legislação, basicamente, criou uma quarta modalidade de televisão, com as seguintes características:

- Criação por meio de autorização simples do Ministério das Comunicações, sem licitação ou aprovação do Congresso Nacional;
- Autorização dada a União, Estados, Municípios e fundações de interesse público ou comunitário, ou seja, Senado, Câmara dos Deputados, Prefeituras, Câmaras de Vereadores, Sindicatos, Associações, Igrejas etc.;
- Obrigatoriedade de retransmissão do sinal de uma ou mais TV-I, TV Institucional, como a TV Senado, TV Câmara, TV Justiça, TV Assembléia e NBr (Presidência da República);
- Possibilidade de inserção de programas regionais/locais, publicidade institucional e transmissão de sessões dos parlamentos;
- Baixo custo das taxas e impostos a serem pagos, pela operação do serviço.

A partir deste decreto vislumbrou-se a possibilidade das três grandes TV's Institucionais (Senado, Câmara e Presidência) montarem suas redes de televisão pelo país, por meio de simples autorizações e convênios. Desde então, o Senado já conseguiu autorização para instalação de TV's abertas em dez grandes cidades brasileiras (Salvador, Recife, Fortaleza e Manaus, Rio de Janeiro, Belém, Natal, Maceió, Cuiabá e Boa Vista) e a TV Câmara já assinou convênio de RTV-I com Assembléias Legislativas de seis estados (Paraná, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Alagoas, Rio Grande do Norte e Ceará)²⁷.

Por outro lado, o número de Prefeituras que protocolaram no Ministério das Comunicações pedido para autorização de uma RTV-I ou conversão de suas RTV's em RTV-I's passou de oitenta no primeiro ano do novo tipo de televisão. Estas mudanças recentes, indicam **uma perspectiva de multiplicação do número de TVL's no Brasil, de instalação de uma Rede Parlamentar de Televisão** (com a possibilidade das RTV-I's dividirem sua programação com transmissões do

²⁶ Inciso XVI do Artigo 6.o do Decreto 5371/2005.

²⁷ <http://www.senado.gov.br/tvsenado>. Acesso em: 29 mar. 2006.

1º Encontro da Ulepicc-Brasil

Economia Política da Comunicação: Interfaces Sociais e Acadêmicas do Brasil

18 a 20 de outubro de 2006 - Niterói, IACS, UFF

Senado, Câmara dos Deputados, Presidência da República, Assembléia Legislativa e Câmara Municipal) e de importantes mudanças no setor de televisão e na cultura política brasileira.²⁸

Bibliografia Básica

AKUTSO, L., PINHO, J. A G. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa. *RAP*, Rio de Janeiro, 36 (5), set.-out. 2002, p.723-45.

BOLAÑO, C. (Org.) *Economia política das telecomunicações, da informação e da comunicação*. São Paulo: Intercom, 1995.

BOLAÑO, C. R. S. *Políticas de Comunicação e Economia Política das Telecomunicações no Brasil: convergência, regionalização e reforma*. 2.ed. Aracaju: UFS, 2003, p.42

CAMPOS, A. M. "Accountability": quando poderemos traduzi-lo para o português? In: *Revista de Administração Pública*, v.24, p.30-50, 1990.

COHN, G. *Sociologia da Comunicação*. São Paulo: Pioneira, 1973.

DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. *Sobre a democracia*. Brasília: UnB, 2001.

HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

LATTMAN-WELTMAN, F. Mídia e accountability: dimensões e condições na poliarquia. In: *COMPÓS*, 10, *Anais*. Brasília, 2001.

JAMBEIRO, O. Sobre a Lei da TV a Cabo. *Textos de Cultura e Comunicação*, Salvador, n.34, 1996.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n.44, 1998.

PRZEWORSKI, S. S., MANIN, B. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RENAULT, L. Comunicação, política e TV. *Mediação*, Belo Horizonte, n.3, 2003, p.109-24.

_____. *Comunicação e política nos canais de televisão do Poder Legislativo no Brasil*. Dissertação. Belo Horizonte, UFMG, 2002.

SARTORI, G. *Teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1999, 2v.

TAVEIRA, Eula Dantas, LIMA, Maria Érica de Oliveira. TV Senado: uma tentativa de transmissão democrática. *Papers, Encontro da ALAIC*, 1998.

²⁸ Alguns analistas chegam a apontar a possibilidade das TVL's-RTV-I's converterem-se em tevês comunitárias, dada a menor dificuldade de obtenção das autorizações e o menor custo de operação. Cf. LOPES, Cristiano Aguiar. **Retransmissoras de TV Institucionais**: será a sementinha da TV comunitária aberta? Disponível em: www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos. Acesso em: 29 mar. 2006.