

**SENADO FEDERAL**  
**INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO – ILB**

**FÁBIO HENRIQUE CASTRO GUIMARÃES**

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO SENADO FEDERAL:**

*A variedade temática e o aproveitamento noticioso dos debates*

Brasília

2015

FÁBIO HENRIQUE CASTRO GUIMARÃES

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO SENADO FEDERAL:

A variedade temática e o aproveitamento noticioso dos debates

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Comunicação Legislativa realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) como requisito para obtenção do título de especialista em comunicação legislativa

Linha de pesquisa: Poder Legislativo, Sociedade e Instituições

Orientador: Msc. Pedro Augusto Ramirez Monteiro

Brasília, DF

2015

FÁBIO HENRIQUE CASTRO GUIMARÃES

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO SENADO FEDERAL:

A variedade temática e o aproveitamento noticioso dos debates

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Comunicação Legislativa realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) como requisito para obtenção do título de especialista em comunicação legislativa.

Brasília, agosto de 2015

Banca Examinadora

---

Msc. Pedro Augusto Ramirez Monteiro

---

Msc. Valéria Ribeiro da Silva Franklin Almeida

## **DEDICATÓRIA**

À minha esposa Mônica e aos meus filhos, Noelle, Pedro e Edu. A caminhada pode até ser difícil, mas com eles a travessia é sempre calma e serena. Um aprendizado.

Aos meus pais, Laélcio (*in memoriam*) e Ana. Não há futuro que me faça esquecê-los. Sempre referência para minhas ações e decisões.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por acreditar que nada disso seria possível sem o guia espiritual.

À minha família, que está comigo em todos os momentos, mesmo naqueles em que a ausência é contingência para ficarmos cada vez mais juntos.

Aos colegas Flávio Faria, João Carlos Teixeira e Marcos Reis, pelo tempo e colaboração.

Ao colega Bernardo Ururahy, pelo tempo e tecnologia.

Ao professor, mas antes colega, Chico Sant`Anna. Um defensor da comunicação pública e um colaborador de dicas e textos.

Ao César Resende, pelos textos, vídeos e alegria.

Aos colegas de turma. Um a um meu muito obrigado.

E um agradecimento especial ao orientador Pedro Augusto Ramirez Monteiro. Aceitou a empreitada e fomos, como ele mesmo disse, aprendendo juntos. Espero que eu tenha acrescentado algo aos seus já grandes conhecimentos. Eu, particularmente, me sinto influenciado pelos seus comandos para próximos desafios.

Obrigado, Mestre!

“Comunicação pública, então, deve ser compreendida com sentido mais amplo do que dar informação. Deve incluir a possibilidade de o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe, à possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo”

Jorge Duarte

## **RESUMO**

Inúmeras audiências públicas são realizadas semanalmente no Senado Federal, todas elas com um tema específico, debatido por especialistas e representantes da sociedade civil organizada. O presente estudo tem o objetivo de analisar se as informações apresentadas nesses encontros se restringem à temática proposta ou se abrem espaço para discussões em outras áreas, com relevante impacto para a sociedade. Também é objeto de análise a cobertura jornalística que a mídia escrita do Senado Federal, Agência e Jornal do Senado, faz dessas audiências públicas. Os casos aqui apresentados demonstram a diversidade temática das audiências e a veiculação restrita das informações apresentadas, de acordo com o critério editorial dos veículos de comunicação do Senado Federal.

Palavras-chave: audiências públicas; cobertura jornalística; comunicação; mídia; sociedade; Senado Federal

## **ABSTRACT**

Numerous public hearings are held weekly in the Senate, each one with a specific theme upon which experts and representatives of the organized civil society debate. This study aims to examine whether the information presented at these meetings is restricted to the proposed theme or if it opens space for discussions in other areas, with significant impact on society. It also analyzes the news coverage of the hearings by the Senate's written media, the Senate News Agency and the Senate Journal. The case studies presented demonstrate the thematic diversity of the public hearings and the restricted coverage of the information, based on the editorial criteria of the Senate's media outlets.

**Key-words:** public hearings media coverage; communication; media; society.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Seminário no ILB	16
Figura 2 – Portal e-Cidadania	38
Figura 3 – Revista Em Discussão!	45
Figura 4 – Revista Em Discussão! nº 25	46
Figura 5 – Em Discussão! na TV Senado	47
Figura 6 – Audiência debate saúde do homem	50
Figura 7 – Audiência na CAS: preconceito	51
Figura 8 – Audiência debate câncer de Intestino	54
Figura 9 – Chamada de capa	55
Figura 10 – Projeto de lei	57
Figura 11 – Capa: cirurgias bariátricas	61
Figura 12 – Resultado da audiência	64
Figura 13 – Senadora Ana Amélia	66
Figura 14 – Câncer: mulheres protestam	67
Figura 15 – Mastectomia preventiva	67

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1. ESTUDOS DA COMUNICAÇÃO</b> .....	15
<b>2. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SEUS ASPECTOS NORMATIVOS</b> .....	27
<b>2.1 Leis, Poderes e a prática da audiência pública</b> .....	30
<b>2.2 Audiências públicas no Senado Federal</b> .....	34
<b>3. METODOLOGIA</b> .....	39
<b>4. A IMPRENSA DO SENADO</b> .....	41
<b>4.1 Revista e TV</b> .....	44
<b>5. ESTUDO DE CASO</b> .....	49
<b>5.1 Audiência pública: Políticas Públicas para a Saúde do Homem</b> .....	49
<b>5.2 Audiência pública: Câncer de Intestino</b> .....	54
<b>5.3 Audiência pública: acesso a medicamentos órfãos por portadores de doenças raras</b> .....	56
<b>5.4 Audiência pública: obesidade</b> .....	59
<b>5.5 Audiência pública: pesquisas clínicas no país</b> .....	63
<b>5.6 Audiência pública: Câncer - primeiro ano da lei dos 60 dias</b> .....	65
<b>5.7 Análise geral conjunta</b> .....	69
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	73
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	75
<b>ANEXOS</b> .....	79



## INTRODUÇÃO

As audiências públicas aproximam o cidadão do Parlamento. Representantes da sociedade civil, especialistas e autoridades diversas são convidados a relatar suas experiências e impressões sobre os mais variados temas.

São reuniões que o processo legislativo se utiliza para criar novas leis, aperfeiçoar as já existentes, atender às responsabilidades fiscalizatórias ou simplesmente dar amplitude às demandas que carecem de visibilidade. Uma doença rara, por exemplo, pode mobilizar o Parlamento e este, com a representatividade que possui, chamar para si uma ação de cunho legislativo. Políticas públicas podem ser adotadas a partir das contribuições desses encontros.

Audiências públicas também servem para denúncias. Em maio de 2012, a Comissão de Assuntos Sociais do Senado realizou debate sobre o crescente número de acidentes com motociclistas no país. Estatísticas foram apontadas e, entre vários testemunhos de autoridades, chamou a atenção o fato da existência de fraudes nos centros de formação de condutores. Outro tema foi o uso de dedos de silicone para burlar a biometria que computa a presença dos alunos nas aulas. Em março de 2013, quase um ano após o testemunho no Senado, o programa Fantástico da Rede Globo confirmava a prática, mas com atores diferentes: dedos de silicões eram usados por médicos para fraudar a biometria no Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) de Ferraz de Vasconcelos, na região metropolitana de São Paulo.

Os dois casos relatados acima chamam a atenção pelo inusitado. A notícia busca a novidade. O depoimento em audiência pública pode ser revelador de uma prática incomum; pode ser um alerta de fato existente, mas desconhecido; pode ser uma experiência pessoal que sirva para tantas outras. Seja como for, a audiência pública é porta aberta para as mais variadas questões, sejam elas de ordem econômica, social, educacional, cultural.

A mídia, observadora do cenário político, apresenta o resultado desses encontros. A notícia está nas redes sociais, nos jornais, no rádio, na TV. A mesma informação contada de diferentes formas: com detalhes, múltiplas fontes de informação, contextualizada para melhor entendimento do assunto. Mas a discussão de uma audiência pública pode também se resumir a uma pequena nota ou comentário. E, por fim, pode, simplesmente, não merecer qualquer atenção jornalística, talvez pelo tema em pauta não despertar interesse. Isso se dá notadamente no exercício do jornalismo praticado pela chamada grande imprensa.

Como veremos ao longo desse trabalho, inúmeras são as audiências publicadas realizadas pelo Senado Federal. Mas a pauta é mais extensa. O processo legislativo exige, além dos debates, atenção especial sobre proposições que podem virar lei e ganhar repercussão nacional. Projetos que estão distribuídos no Plenário e nas próprias comissões permanentes, local onde acontecem os debates das audiências públicas. Diante da oferta de assuntos legislativos diários, registra-se o trabalho dos veículos de comunicação de massa para estabelecer a pauta jornalística, a forma de cobertura e a edição final propriamente dita desse vasto conteúdo.

O foco deste estudo são as audiências públicas no Senado Federal e a cobertura jornalística realizada pela Agência e Jornal do Senado que, juntamente com outros veículos de comunicação da Casa, surgiram para dar maior visibilidade aos atos dos senadores da República.

Como exposto acima, a oferta de assuntos legislativos impõe restrições à cobertura jornalística. Os estudos teóricos que virão a seguir apresentam as diferenças entre os trabalhos da imprensa comercial e do jornalismo feito pela chamada mídia corporativa. Essa última é a que nos interessa, por atuar com foco exclusivo na pauta dos assuntos do poder Legislativo. Entre os veículos de comunicação da Casa, optamos pela mídia escrita para podermos acompanhar o tratamento noticioso que é dado pela agência de notícias do Senado e o seu posterior aproveitamento pelo jornal da Casa.

Essa é a primeira análise a ser feita neste estudo: como a mídia escrita do Senado reflete jornalisticamente as discussões das audiências públicas realizadas pelas Comissões Permanentes. O que vira notícia, o que não é contemplado, um comparativo entre as publicações da agência e do jornal para a mesma audiência pública.

O segundo foco do estudo é a temática oferecida pelas audiências públicas. As reuniões são programadas para a discussão de um assunto específico. O nosso interesse é verificar se esses encontros geram informações que extrapolam o propósito inicial. Se as expertises dos convidados às audiências públicas nos levam a outros campos do conhecimento.

Por questões metodológicas, foi necessário fazer um recorte no objeto para a análise, que foi limitada a audiências públicas sobre saúde realizadas pela Comissão de Assuntos Sociais.

Para a análise dos casos foram utilizadas as notas taquigráficas e as apresentações textuais e gráficas trazidas pelos convidados das audiências. As matérias publicadas pela Agência Senado e pelo Jornal do Senado foram comparadas entre si. Observou-se, por fim, as diferenças entre o conteúdo das notas taquigráficas e as notícias publicadas pela mídia legislativa do Senado. Finalmente, para melhor entendimento sobre o tratamento editorial, foi aplicado questionário a três servidores que trabalharam diretamente com a Agência, o Jornal e a Revista Em Discussão! à época da realização das audiências públicas.

No estudo de caso, as atenções estão voltadas para algumas das audiências da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) realizadas, em sua maioria, em 2014, durante a 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura.

Assim, espera-se conhecer um pouco melhor a cobertura jornalística que é conferida por uma mídia diferenciada, afinal, os veículos de comunicação próprios do Senado existem em função do universo político. Daí a expectativa de uma cobertura jornalística ampla, contextualizada, isenta.

Explorar a abrangência temática das audiências públicas é uma forma de oferecer um retrato mais realista desses encontros que, por serem amplamente utilizados no processo legislativo, podem passar despercebidos por uma boa parte do público e da mídia. Um risco que não se pode correr. Afinal, se a audiência pública precisa da imprensa para se revelar, a mídia se auxilia da audiência para cumprir o seu papel de informar.

A partir do referencial bibliográfico, construíram-se os capítulos, a seguir, que abordam aspectos relacionados à comunicação e às audiências públicas. Estão descritas algumas teorias sobre a atuação da imprensa e regras de noticiabilidade. Na sequência está uma breve revisão teórica sobre o advento da audiência pública, amparos normativos e a prática desse instrumento de participação popular nos Poderes da República. Um capítulo foi reservado à imprensa do Senado, com destaque às normas que regem os trabalhos jornalísticos feitos pelas mídias da Casa e, em especial, pela imprensa escrita do Senado Federal.



## 1. ESTUDOS DA COMUNICAÇÃO

Há muitos estudos sobre os trabalhos do poder Legislativo. A produção em sua grande maioria tem um olhar externo, de fora para dentro do Congresso Nacional, principalmente com análises sobre a agenda parlamentar, a relação com outros poderes da república, a percepção da opinião pública sobre a atuação de deputados e senadores. Temas que estão na Academia pela importância que é conferida a um espaço de poder que interfere no dia a dia de cada cidadão brasileiro.

Vera Chaia, em artigo sobre a cobertura jornalística do legislativo que a autora produziu entre 1992 e 2014, reconhece o interesse que o poder Legislativo desperta:

Enfim, o tema da cobertura jornalística do Legislativo e os estudos voltados a esse poder são inesgotáveis. Possibilidades se abrem, e novas formas de reflexão permitem afirmar que o Poder Legislativo é um dos poderes mais estudados e mais criticados. O estudo do relacionamento entre os poderes é essencial, pois os limites do Legislativo também são resultado dos percalços desse poder em face da predominância do Poder Executivo e do protagonismo atual do Poder Judiciário. O desconhecimento das atribuições e dos limites institucionais do Congresso Nacional por parte da sociedade é grande, e cria-se uma expectativa que é frustrada devido aos limites do trabalho parlamentar nessa casa legislativa (CHAIA, 2015, P. 15)

Seminário realizado em setembro de 2014 pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) reuniu especialistas justamente para debater “Estudos e Pesquisas no Poder Legislativo”. A servidora do Senado Federal, Ana Lúcia Novelli, destacou a importância dos pesquisadores e a contribuição das pesquisas. Segundo ela, a academia “abre caminhos e trilhas para nos conectar ao mundo real”. Destacou, ainda, o papel do servidor/pesquisador que, no seu entendimento, “tem um olhar privilegiado”, facilitando expor com mais fidelidade o que se passa no ambiente parlamentar.

Esse “olhar privilegiado” também foi cobrado por outros expositores, conforme observa-se pelos depoimentos registrados à época pela agência de notícias do Senado<sup>1</sup> (Figura 1)

---

<sup>1</sup> <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/09/26/ampliacao-da-pesquisa-academica-aproximaria-o-senado-da-sociedade-dizem-estudiosos>.



Esses cidadãos, como lembrou o diretor-adjunto do Instituto Legislativo Brasileiro, Francisco Etelvino Biondo, estão “cada vez mais exigentes e conscientes de seus direitos”.

- Há falta de pesquisas acadêmicas sobre o Legislativo, que hoje está ligado à *persona* política. O foco dos estudos ainda é o Executivo. O que está por traz disso? Temos aí uma lacuna muito grande – alertou.

[...]

Para o Coordenador de Educação Superior, Paulo Roberto Alonso Viegas, é necessário “dinamizar a pesquisa, que ainda está tímida”, opinião reforçada por Mohn, que vê a necessidade de o Senado, como instituição, colocar-se de maneira mais efetiva “nas grandes discussões nacionais, até de uma perspectiva mais autoral”. (Agência Senado, setembro, 2014).



Figura 1 – Seminário no ILB

Assim como Chaia, outros estudiosos também se dedicam à análise do Poder Legislativo pelo viés da comunicação. Trabalhos que hoje permitem melhor compreender o funcionamento da estrutura interna de Casas como o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, cientes de que, ambas, possuem, desde os anos 1990, sistemas de comunicação responsáveis pela divulgação da agenda parlamentar.

A informação pelos veículos de comunicação é o que nos interessa e, em particular, pela imprensa escrita do Senado e a cobertura realizada das audiências públicas, no qual nos deteremos com mais afincos nos estudos de casos que veremos ao longo deste trabalho.

Como nossa abordagem empírica concentra-se na análise da cobertura jornalística de audiências públicas promovidas pelas comissões permanentes do Senado Federal, passamos a registrar as bases teóricas que permitam compreender a criação nas Casas Legislativas de suas próprias estruturas de comunicação, a interseção, ou não, dos trabalhos das mídias legislativas e mídias comerciais, e as razões do trabalho diferenciado de profissionais que, embora servidores do Estado, atuam no campo jornalístico, proporcionando a democratização da informação parlamentar e não apenas como agentes públicos cumpridores de normas administrativas.

Nesse sentido, voltamos a destacar as amarras entre a informação e o sistema político, conforme preceitua Ana Lúcia Novelli:

A interrelação entre a política e a comunicação é tão grande que já configurou um subcampo dentro da área de comunicação: trata-se da Comunicação Política. Embora recente, a preocupação e delimitação dessa nova área de pesquisa e de estudos na comunicação tem se mostrado bastante fértil, e apresentado um intenso caráter multidisciplinar, com expressivas colaborações de áreas como as ciências políticas, semiologia, retórica e antropologia (NOVELLI, 2010, p. 125).

Dentro desse princípio colaborativo, onde áreas afins se reúnem e se complementam, passamos a ter também um outro conceito que nos remete ao processo de elaboração da produção jornalística. O conteúdo sendo produzido por quem habitualmente era visto, apenas, como fonte da informação. A relevância dessa prática está no fato de ampliarmos o espectro do campo democrático, incluindo novos atores sociais na rotina jornalística, o que vai proporcionar mudanças significativas tanto para quem faz como para quem recebe a informação.

O jornalista Francisco Sant`Anna, servidor de carreira do Senado Federal, e um estudioso da mídia legislativa, explica o conceito que ele mesmo criou: Mídia das Fontes.

Esta imprensa institucional pôde contar com canais próprios de comunicação, principalmente na mídia radiofônica, mas também em emissoras de televisão. O público passou a consumir programas feitos por corporações, sindicatos de trabalhadores, associações de microempresários, igrejas e até por setores do Poder Público. O objetivo era superar a barreira dos públicos internos, alcançar a sociedade como um todo e sem correr o risco de ser filtrado pelos gatekeepers. É desta forma que esta imprensa assume características operacionais semelhantes aos meios de comunicação de massa. Fato que nos inspirou a denomina-los como sendo a mídia das fontes (SANT`ANNA, 2009, p. 219).

Antes de avançarmos no conceito, entendendo o seu funcionamento e a sua importância no contexto da comunicação de massa, nos remetemos a Nelson Traquina que em

*O Estudo do Jornalismo no Século XX* abordou a teoria que, segundo ele, “iria constituir um marco histórico no estudo do jornalismo”:

No seu artigo, David Manning White aplica o conceito de *gatekeeper* ao jornalismo, originando assim uma das tradições mais persistentes e prolíferas na pesquisa sobre as notícias. Na teoria de White, o processo de produção das notícias é concebido como uma série de escolhas, onde um fluxo de notícias tem de passar por diversos “portões” (os famosos *gates*), que são momentos de decisão em relação aos quais o *gatekeeper* (o jornalista) tem de decidir se vai escolher ou não essa notícia, deixa-la passar ou não (TRAQUINA, 2001, p. 54).

O autor, entretanto, faz ressalva quanto o uso da teoria de meados do século 20 para a compreensão do jornalismo e das notícias no século 21. Traquina vê a teoria do *gatekeeper* como uma “explicação limitada”. Segundo ele, o estudo do jornalismo no novo milênio é impulsionado por novos atores na cena jornalística (“conglomerados megamídia”) e ao processo de produzir e consumir a notícia.

[...] a necessidade aparentemente sempre crescente de notícias por parte de uma indústria voraz, de jornalistas sedentos de furos e de públicos que querem consumir as notícias para acompanhar os tempos e /ou alimentar um apetite insaciável por entretenimento, todos servem para exacerbar o já urgente imperativo de estudar o jornalismo (TRAQUINA, 2001, p. 64)

Diante do quadro descrito acima, fica evidente que passamos a ter um modelo comunicacional amplo, moderno, multifacetado e, por que não dizer, perverso, considerando a premência na obtenção da notícia em primeira mão e os impactos financeiros e de audiência que a primazia por vezes garante.

Aqui, retomamos as considerações iniciais sobre a Mídia das Fontes, uma vez que estabelecemos que nossos estudos buscam reconhecer nas temáticas das audiências públicas um campo fértil para a difusão de notícias de interesses variados da sociedade, bem como avaliar o aproveitamento desse material pela mídia legislativa, no caso específico, agência e jornal do Senado Federal.

Apoderando-nos do conceito de Francisco Sant`Anna, entenderemos o sistema de comunicação do Senado Federal como um resgate de uma comunicação pública realizada por uma mídia não comercial, com todas as nuances peculiares a um jornalismo que foge do *mass media* tradicional.

Então, vejamos o que diz Sant`Anna sobre a atuação das Mídias das Fontes em relação aos temas de interesse para a cobertura jornalística:

A característica comum às mídias das fontes é a de tratar uma temática, tão ou mais ampla quanto a que é trabalhada pela imprensa tradicional ou, às vezes, por esta

omitida. Tudo, porém com um ângulo de abordagem próprio aos segmentos sociais que as mantem. A linha editorial destas mídias reflete os interesses temáticos e corporativos de seus mantenedores. Elas buscam interferir no processo de tomada de decisões [...] (SANT`ANNA, 2009, p. 269)

O autor também vislumbra o cenário da mídia em um ambiente de concentração de mercado, com “menos espaço para as contradições e exclusão mais acentuada de temas e acontecimentos da vida cotidiana” (SANT`ANNA, 2009, p.212)

O significado disso? Um vácuo na opinião pública, conforme Sant`Anna ao citar Jean-Marc Ferry:

Um tema não mediatizado não entra no espaço público e, por conseguinte, não se insere na construção da opinião pública (FERRY, 1991, P. 22, *apud* SANT`ANNA, 2009, P. 216)

Difícil, portanto, imaginar a prática da política sem a intervenção da mídia e consequente reflexo sobre a esfera pública, conforme Ana Lúcia Novelli:

*Loccus* privilegiado das disputas políticas atuais, que tendem a figurar no plano simbólico e na busca do consentimento, a esfera pública atua politicamente por meio de seu principal instrumento, a mídia. Os meios de comunicação, muito mais do que transmissores de informação, têm a capacidade de estabelecer uma mediação entre a realidade concreta e a experiência individual de cada um.

[...]

Como a mídia tem o quase monopólio de tornar públicos os acontecimentos na esfera pública, a política, para se realizar, precisa cumprir essa etapa de visibilidade e publicização para a sociedade. Dessa forma, a busca pelo consentimento social, momento decisivo nas disputas políticas, passa necessariamente por uma etapa que se efetiva pela mídia (NOVELLI, 2010, p. 193)

Voltamos, então, a falar sobre a agenda temática da mídia e como essa agenda atua no conjunto da sociedade. Alguns conceitos agora apresentados nos parecem importantes, uma vez que estão relacionados ao noticiário que é consumido pela audiência e à forma de recepção dessas mensagens.

O primeiro conceito é a Espiral do Silêncio, da pesquisadora alemã Elisabeth Noelle-Neumann na década de 80. Seus estudos levaram-na a “explicar como a opinião veiculada nos meios de comunicação a respeito de determinados temas consegue se impor às demais opiniões da sociedade” (NOVELLI, 2010, p. 130).

A resposta à hipótese levantada é o medo do isolamento social.

A partir da percepção da opinião dominante, em geral, imposta pelos meios de comunicação, os agentes sociais tendem a aproximação com esta opinião ou então ao silêncio. Para Clóvis de Barros (1995:208), “há uma tendência ao silêncio

quando o indivíduo, por medo de isolamento, não expressa sua opinião quando ela é minoritária”. (NOVELLI, 2010, p. 131)

Novelli cita Barros para apontar um fator determinante para a ocorrência da espiral do silêncio:

Para Barros (1995:209), uma das condições para a produção do efeito da espiral do silêncio é a consonância temática entre os vários meios de comunicação [...] (NOVELLI, 2010, p.132)

Para Sant`Anna, “as notícias difundidas não são só resultado de obras do acaso. Elas resultam também da influência de outras mídias” (2009, p. 229). Ele cita Pierre Bourdieu para estabelecer o efeito vinculante:

[...] os meios de comunicação considerados *the elite media*, ou *the agenda-setting media*, agem sobre outros veículos tidos como periféricos. Agências de notícias, meios com melhores estruturas podem interferir no critério de noticiabilidade dos profissionais e das demais mídias. Um efeito denominado por Bourdieu, como efeito circular circulante (*effet circulair*) – uma espécie de efeito dominó, onde o conteúdo de um veículo influencia o outro (SANT`ANNA, 2009, p.229)

Sant`Anna, entretanto, lembra que há espaço para as mídias alternativas. O pesquisador não fala diretamente da atuação das redes sociais, mas vale registrar aqui o crescente destaque que as intervenções nessas redes vêm recebendo. Sant`Anna aborda o fenômeno conhecido como *making waves*, quando a imprensa alternativa age como agente de influência sobre as demais mídias:

Nesta alquimia, também tem espaço para a chamada imprensa alternativa [...]. Ao introduzir na esfera pública temas ignorados pela mídia tradicional e insistir sobre eles, ela pode provocar o efeito de *making waves*<sup>2</sup> (criando ondas) fazendo com que a imprensa tradicional passe a abordar determinados temas, até então ignorados ou marginalizados (SANT`ANNA, 2009, p. 229)

Um espaço que as mídias das fontes buscam ocupar, influenciando opinião pública e a mídia tradicional:

Elas operam em dois ambientes: o da imprensa tradicional e o da opinião pública. Junto à opinião pública, elas atuam diretamente, difundindo rotineiramente informações sobre temas nem sempre abordados pela imprensa tradicional, ou pelo menos com o mesmo ângulo ou ênfase empregados pela imprensa. Ela foge da filtragem jornalística implementada pelas normas internas da mídia e ao mesmo tempo exerce uma concorrência com os meios tradicionais, mas também pode aportar ao espaço público segmentos não atingidos pelo *mainstream media* (SANT`ANNA, 2009. p. 230)

Luiz Carlos Santana de Freitas, servidor de carreira do Senado Federal, contribui com a discussão ao identificar “uma nova especialização no campo da comunicação social, que se convencionou chamar Jornalismo Legislativo” (FREITAS, 2010, p. 43). Realizando estudos

<sup>2</sup> DRAGON, 2001, APUD, SANT`ANNA, 2009, P. 229

nessa área, Freitas observa “um grande vazio sobre a divulgação em massa de notícias específicas por veículos geridos pela própria fonte” (IDEM, p. 44), e deixa claro os limites e as diferenças para outras áreas de atuação, como profissionais de relações públicas ou de assessoria de imprensa. A estes caberiam o olhar institucional.

A atividade principal de um veículo legislativo de comunicação de massa – televisão, rádio, jornal impresso e agência – é informar diretamente o cidadão sobre os fatos ocorridos durante o processo político-parlamentar, utilizando as técnicas da produção jornalística, além de transmitir, ao vivo, as reuniões públicas no plenário e comissões, no caso da televisão e do rádio (FREITAS, 2010, p. 44)

Freitas vê nos veículos de comunicação do Poder Legislativo agentes importantes para a construção da realidade social, ao oferecer informação abrangente do parlamento “sem o corte editorial da mídia tradicional” (FREITAS, 2010, p.46)

E se o jornalismo legislativo e o jornalismo público podem se diferenciar pela forma como são geridos e financiados, Freitas afirma, entretanto, que a atuação se dá no campo do interesse público, e foge às práticas do jornalismo comercial:

Ambos têm características peculiares e paradigmas diversos dos praticados pelo jornalismo de mercado; busca-se menos a ideia do espetáculo, do sensacionalismo, do que a compreensão dos conteúdos, para oferecer ao público uma gama diversa e plural de informações que possam ser usadas para a prática da cidadania (FREITAS, 2010, 48)

Portanto, seria possível inferir que esses veículos de comunicação podem, de alguma forma, se apresentar à opinião pública como agentes responsáveis por uma agenda jornalística que influencie a mídia tradicional? Sant’Anna aborda o tema, fazendo um paralelo entre a mídia comercial e a mídia do Senado.

De que forma as fontes contra-agendam a imprensa tradicional? [...] Inicialmente, existe uma diferença fundamental nos critérios de valor notícia. No âmbito do jornalismo político, os periódicos não têm muito interesse no noticiário que não se refere a deliberações, tomada de decisões, tais como a aprovação ou rejeição de leis. O chamado debate político sobre a realidade nacional é regularmente desconsiderado pela imprensa tradicional. [...] A imprensa tradicional ignora majoritariamente os temas na pauta de debate e, quantitativamente, oferece uma menor oferta de informações à sociedade. (SANT’ANNA, 2009, p. 471)

No trabalho “*As mídias legislativas e a redefinição da noticiabilidade política no Brasil*”, os autores destacam o valor notícia da informação produzida por profissionais do próprio Congresso Nacional, demarcando, mais uma vez, os trabalhos da chamada mídia comercial e da mídia corporativa ou mídia das fontes:

O Poder Legislativo brasileiro optou por um sistema de informação que define como seu objetivo contribuir para a formação de cidadãos críticos e participativos. Para tanto, os veículos de informação não se limitam à divulgação fragmentada e

episódica sobre o parlamento. O objetivo é a emissão sistemática e continuada de conteúdos sobre o mesmo tema, de modo contextualizado e detalhado, a fim de oferecer elementos para o cidadão receptor entender o processo legislativo e a conjuntura política, além do noticiário factual (LEMOS, BERNARDES, BARROS, 2008, p. 15)

[...]

No jornalismo público, entendido como prestação de serviços públicos de informação aos cidadãos, a captação das demandas e a identificação dos interesses dos diferentes segmentos de públicos é um dos diferenciais em relação à mídia privada (LEMOS, BERNARDES, BARROS, 2008, p. 18)

Ressalta-se, entretanto, que a chamada mídia legislativa, apesar de suas características diferenciadas – diversidade de assuntos, pluralidade de fontes, contextualização e aprofundamento da notícia política – não está imune às críticas. A transparência, qualidade que se destaca quando imaginamos o papel desempenhado por órgãos públicos e seu relacionamento com a sociedade, não pode ser entendida como um fim em si mesmo, ou seja, elemento que pela sua grandeza justificaria a criação de canais de comunicação, menosprezando-se outras questões relevantes para o cenário político e reflexão da opinião pública. A sociedade exige mais e melhores serviços. E quando falamos em comunicação, a premência é de participação, como descreve Cristiane Bernardes e Antônio de Barros:

Ademais, um sistema de informação voltado para a promoção da democracia não se sustenta apenas com a emissão de informação para o cidadão, mas necessariamente com atividades que tenham por objetivo implementar a participação democrática dos receptores e usuários dos serviços de informação oferecidos, os quais, imperativamente, precisam reconhecer a legitimidade de tais serviços, o que pressupõe interatividade efetiva e não apenas interação episódica e assistemática.

[...]

Reiteramos que a informação política não deve ser confundida com a mera divulgação de dados sobre política, da mesma forma que a informação pública não se reduz às atividades institucionais protagonizadas por instituições governamentais ou do Estado (BERNARDES, BARROS, 2010, p. 270)

Heloiza Matos destaca a relação entre a comunicação do legislativo e a prática da cidadania. “Uma relação íntima”, segundo ela. “A comunicação do Legislativo acaba tendo dois papéis preponderantes, pois liga-se não somente à informação bruta e simples, mas também à formação de atitudes cidadãs, participativas e conscientes” (MATOS, 1999, p. 9)

Segundo a autora, é preciso ampliar o espaço público, dando mais oportunidade à “interação social”.

[...] tem se dado muita atenção à recepção, à opinião de quem recebe, vê, escuta a informação. Mas pouco se tem atentado para o diálogo e aos processos de interação social. O “público” deveria ser conceituado como algo além dos espectadores da

mídia. Para a existência de um espaço público, é preciso uma interação entre cidadãos. (MATOS, 1999, p. 10)

[...]

o que temos no mais das vezes é a decisão tomada e seus trâmites formais, ou a decisão em discussão apresentada com poucas nuances pelos meios de comunicação, com a posição “correta” a ser tomada já deglutida e veiculada aos espectadores que, como já se disse aqui, não se constituem verdadeiramente em um “público” cidadão e participativo. É o conflito, base do debate e da democracia, que deveria ser publicizado para uma maior legitimação da decisão e, principalmente, para a realização plena dos ideais e funções democráticas das instituições legislativas. Encontrar mecanismos para essa divulgação, para essa chamada à participação, é fundamental para os Legislativos escaparem dos prejuízos institucionais causados por um processo de formação da opinião pública incisivamente antiparlamentar. (MATOS, 1999, p. 11)

Portanto, perseguir essa proximidade com o seu público é tão importante quanto o de apenas publicizar decisões parlamentares. E quanto maior for o avanço nesse contato, menor a possibilidade de uso político. Um desvio que a pesquisadora e servidora efetiva do Senado Federal Valéria Almeida aponta em seus estudos:

Este é o mais iminente risco que correm os veículos oficiais de comunicação – o de servir aos propósitos de manutenção no poder de quem já o detém. É Bobbio quem provoca com a frase incisiva: “O poder tem uma irresistível tendência a esconder-se” (ALMEIDA, 2005, p. 357).

Sentimento que o jornalista e pesquisador da mídia, Eugênio Bucci, compartilha em seu livro “*O Estado de Narciso – A comunicação pública a serviço da vaidade particular*. A obra é uma crítica e um alerta para o uso da máquina pública do Estado para fins pessoais. O foco é a mídia e o seu desvirtuamento. E alerta: “não basta que uma comunicação tenha lugar na ‘esfera pública’ (qualquer que seja o entendimento que tenhamos para essa noção) para que possamos chama-la de pública” (BUCCI, 2015, p. 9). E, assim como Bobbio, identifica um Estado que, se não se esconde para falar, se omite para escutar:

Que o estado brasileiro se comunica bastante com a sociedade, ninguém desconhece. Os poderes da República - o Executivo, o Legislativo e o Judiciário – têm emissoras próprias de rádio e televisão, e não apenas no âmbito federal. Governos estaduais, assembleias legislativas e mesmo prefeituras e câmaras de vereadores também dispõem de canais de televisão para, segundo argumentam, melhorar a sua interação com os eleitores. E fazem mais. Difundem publicidade paga em todo o tipo de veículo comercial, como jornais, revistas, rádios, TVs e sites na internet. O Estado no Brasil, faz de tudo para que seus recados batam nos olhos e nos ouvidos da nossa gente. Faz de tudo para aparecer. É o Estado emissor: proclama, enuncia e emite as mensagens. Quanto a ouvir, escutar, receber reclamações da sociedade, nada feito. Aí, ele se fecha. (BUCCI, 2015, p. 5)

Registra-se, porém, que a tendência citada por Bobbio e Bucci sofre interferência das novas tecnologias e o uso crescente da Internet. Almeida cita Castells e Lévy para



dimensionar o que pode vir a ser esses novos tempos. Um cenário propício para a inclusão e a interatividade.

Ciberdemocracias e ciberespaço são duas outras expressões para denominar um panorama de elevada utilização da rede eletrônica e foram sugeridas por Pierre Lévy (2003, pp. 367 a 383). Para este autor, o nascimento da Internet, ao final do século passado, abriu possibilidades reais de inclusão dos indivíduos nos espaços de conhecimento e decisão. Ele vislumbra um cenário em que o eleitor não apenas terá condição de se expressar, mas também de acessar informações, em quadro de transparência e universalidade das esferas públicas.

[...]

Manuel Castells (2003, p. 255), por sua vez, vai ainda mais longe. “A internet é o tecido de nossas vidas neste momento...É um meio para tudo...É mais do que uma tecnologia. É um meio de comunicação, de interação e de organização social”. Conforme prevê, entre as mudanças carreadas pelo uso da rede estará a instituição de mecanismos de interatividade entre governantes e governados (ALMEIDA, 2005, p. 361)

“Mudar a relação entre representantes e representados” é o que prescreve Yves Sintomer (2010, p. 168), pesquisador, professor e teórico da democracia, em estudo sobre a democracia representativa. Aqui, se não falamos sobre a influência da comunicação para o exercício da cidadania, destacamos, na prática, a importância de se estabelecer um canal direto entre o parlamento e o cidadão. Sintomer defende o uso de instrumentos de participação popular como o referendo, petição “que obriga os legisladores a discutir questões levantadas por um número determinado de cidadãos”, revogação de mandatos eletivos por referendo e o orçamento participativo.

[...] o exemplo do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre, a partir dos anos 1990, não somente mostrou que milhares de cidadãos, em meio à guerra das políticas públicas, podiam discutir a questão orçamentária, como deixou claro, também, a capacidade que os mecanismos de democratização têm de liberar energias insuspeitas [...] (SINTOMER, 2010, p. 169)

Convém lembrar, entretanto, que os requisitos para participação política passam por um sentimento de pertencimento que, muitas vezes, está ausente na cultura política, como coloca o professor Wilson Gomes, apontando, também, o papel importante que desempenham os meios de comunicação de massa:

Parece ausente a sensação de que há uma conexão de causa e efeito entre a ação do cidadão e o modo como as coisas referentes ao Estado se decidem. Este sentimento se reforça pela impressão de que, com efeito, as indústrias da notícia, do lobby e da consultoria política têm muito maior eficácia junto à sociedade política e ao Estado de que a esfera civil. Haveria como que uma marginalização do papel dos cidadãos (GOMES, 2005, p. 04).

(...) de outro lado, há ainda espaço para manobra no que tange ao rádio, jornais e televisão no sentido de que eles cumpram um importante papel para uma democracia

centrada na cidadania ativa. Seria estúpido imaginar que a esfera civil pudesse prescindir, na sua tentativa de aumentar a sua capacidade de influenciar a decisão política, do emprego dos meios de comunicação de massa - que, ainda controlam a esfera de visibilidade pública da política - supondo que a internet sozinha teria a capacidade de lhe devolver as oportunidades de participação política de que necessita. Tanto a internet quanto os meios tradicionais de massa devem ser explorados, isso sim, no sentido de que se dobrem ao interesse público (GOMES, 2005, p. 29)

E quanto aos profissionais da mídia, suas responsabilidades e seus desafios diante de um cenário de comunicação de massa transformado pela revolução tecnológica? Adriana Barsotti questiona a atuação do jornalista: “*diante deste cenário de quantidade excessiva de informação, de livre acesso aos meios de publicação proporcionado pela internet, de rotinas produtivas cada vez mais estressantes, qual papel será reservado ao jornalista?*” (BARSOTTI, 2014, p. 113).

Para Marcondes Filho, o jornalismo é uma “profissão condenada” na medida em que a tecnologia permite o acesso direto dos leitores às informações. Para ele, “a saga dos cães indomáveis” terminou diante da encruzilhada em que se encontra o profissional que outrora foi considerado como cão de guarda na defesa dos cidadãos (MARCONDES FILHO, 2000, p. 58 APUD BARSOTTI, 2014, P. 113).

[...]

Adghirni acredita que o jornalista se transformou em um “burocrata da notícia”, sentado diante de um computador que lhe serve simultaneamente como fonte de informação e suporte para a redação e publicação de textos. “É provável que nem ele nem a sociedade acreditem mais na função social do jornalismo” (2005, p. 47). Outros autores apostam, ao contrário, numa revitalização da função do jornalista, diante do excesso de informação na *web*. Neveu sustenta que “o caos da oferta de informação na internet pode desenvolver sentido à necessidade de uma forma de certificado de garantia para o profissionalismo dos jornalistas” (2006, p. 40). Wolton adota a mesma perspectiva. Ele chama a atenção para o fato de que a informação se tornou abundante, mas a comunicação se fez uma raridade. O teórico adverte que o pluralismo de ideias ficaria ameaçado sem o filtro profissional dos jornalistas [...] “Não é o suporte que dá sentido à informação, nem o receptor, mas o jornalista. Nessa legitimidade do jornalista reside o papel essencial da profissão de intermediário, que muitos querem reduzir, ou suprimir, em favor de uma suposta democracia direta” (2010, p. 72) (BARSOTTI, 2014. P. 113)

Profissão em risco ou novas oportunidades que estão surgindo? Certeza imediata é a necessidade de capacitação do profissional para enfrentar os novos tempos, como descreve o jornalista do Senado Federal, Rogério Dy La Fuente Gonçalves, também pesquisador do jornalismo legislativo:

O profissional dos novos tempos deve ser polivalente, dominar as diversas funções, tecnologias e linguagens. Deve ser multimídia, trabalhar com texto, som, imagem, informática, mesclar técnicas redacionais, promocionais e, em alguns casos, atuar como mercador, já que precisa vender sua reportagem aos meios de comunicação. Desta forma, o jornalismo pautado pelo marketing e pela busca da audiência máxima é internalizado ao novo padrão de jornalistas, resultando uma similitude

entre as narrativas da imprensa tradicional e as da institucional. Um processo de hibridação de práticas que contribui para a definição de novo *habitus* jornalístico e a construção de um novo *hábitat profissional* (GONÇALVES, 2010, p. 45)

Enfim, o cenário que se apresenta é de um ambiente de alta tecnologia e busca cada vez maior da qualificação profissional. Da comunicação pública o que se espera é que ela seja exercida de forma ampla, como explica Jorge Duarte:

Comunicação pública, então, deve ser compreendida com sentido mais amplo do que dar informação. Deve incluir a possibilidade de o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe, à possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo (DUARTE, 2007, p. 64)

[...]

Hoje, as grandes barreiras em comunicação não são a falta de instrumentos ou de informação, mas a dificuldade em ajudar o interessado a descobrir que ela existe, onde está, como acessá-la e como utilizá-la para aumentar seu conhecimento e capacidade de agir. Ou seja, permitir que cada cidadão tenha conhecimento pleno dos assuntos que lhe dizem respeito para tomar a melhor decisão possível. Dirigentes, gestores e técnicos tendem a conhecer os caminhos e os assuntos com os quais lidam e costumam saber onde está a informação, como acessá-la e utilizá-la. E sabem que ter conhecimento é ter poder. O problema é que as pessoas que mais precisam de informação em geral são as que têm menos acesso aos mecanismos de transmissão e orientação ou possuem mais dificuldade de compreensão de seu significado (DUARTE, 2007, p. 67)

## 2. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SEUS ASPECTOS NORMATIVOS

O instituto da audiência pública pode ser encontrado na Constituição, em resoluções, normativos, regimentos internos e leis federais que garantem o uso desse recurso para que a sociedade se manifeste sobre determinado assunto. Na esfera dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, hoje, a audiência pública é recorrente. Algumas obrigatórias por lei; outras, em sua maioria, facultativas. Seja como for, inúmeras são as temáticas que abrigam o conhecimento do cidadão, que por meio de sua expertise, é capaz de oferecer contribuições para melhorar, propor, modificar o objeto da discussão.

A Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente, em 1986, já aventava a possibilidade do mecanismo da audiência pública:

RESOLUÇÃO CONAMA Nº 001, DE 23/01/86  
(D.O.U. DE 17/02/86)

Art. 11 [...]

§ 2º - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber, o Município determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

Vale destacar, conforme Eduardo Fortunato Bim, que são os comentários o meio participativo previsto na Resolução do Conama, lembrando que a participação via audiência pública não é obrigatória. Já Diogo Rais cita a própria Constituição como garantidora do uso das audiências públicas:

Em 1987, por força da Assembleia Constituinte Nacional, a audiência pública também foi prevista exigindo sua realização em determinados casos, mas foi além da mera prestação de contas ou informações galgando espaço público para deliberações mediante manifestações dos participantes. Essa boa experiência transformou-se em um canal para levar a audiência pública para a Constituição Federal, e por força do princípio da simetria, esse instrumento também foi disseminado no âmbito dos Estados-membros e dos Municípios com reprodução dessa exigência no âmbito de sua atividade orgânica legislativa (RAIS, 2012, p. 123)

Diogo Rais e Eduardo Bim assim traduzem o conceito de audiência pública:

[...] instrumento que auxilia a tomada de decisões, permitindo o diálogo entre a autoridade que decide e a sociedade que conhece as peculiaridades do objeto da decisão, seja pela expertise na área, seja por ser sujeito direto ou indireto dos efeitos da decisão que se seguira. Sua condução se dá necessariamente pela oralidade e

pautada pela elevada transparência, atribuindo maior substrato factual para a autoridade que decide, além de ampliar a legitimidade dessa decisão. (RAIS, 2012, p. 125)

Na irretocável doutrina de Antônio Cabral, a audiência pública simplesmente tem a função de colher impressões e demandas da comunidade envolvida sobre tema que será objeto de decisão administrativa. (BIM, 2014, p. 71)

Já para o Tribunal de Contas da União, a audiência pública “deve ser vista como uma oportunidade em que o Poder Público troca ideias com o público em geral, podendo melhor desenvolver seus estudos pelo aporte de novas informações trazidas pelos participantes interessados” (BIM, 2014, p. 72).

Na Administração Pública Federal, a Lei 9.784<sup>3</sup> apresentou assim o advento das audiências públicas:

## CAPÍTULO X

### DA INSTRUÇÃO

Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

Art. 35. Quando necessária à instrução do processo, a audiência de outros órgãos ou entidades administrativas poderá ser realizada em reunião conjunta, com a participação de titulares ou representantes dos órgãos competentes, lavrando-se a respectiva ata, a ser juntada aos autos.

Segundo Rais, a Lei 9.784 foi “além da prestação de contas ou informações aos interessados para encampar verdadeiros instrumentos de participação” (RAIS, 2012, p. 124). O autor chama a atenção para aspectos da lei que vão além da simples convocação da audiência pública, exigindo responsabilidades posteriores a ela:

[...] adotou-se dispositivo que obriga a juntada e exposição dos resultados produzidos pelas audiências públicas em conjunto a decisão tomada evitando que a

---

<sup>3</sup> Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

audiência pública não se torne mero adorno processual. Portanto, cria-se um a espécie de vinculação atribuída a essa audiência, pois obriga a apresentação de seu resultado em conjunto a decisão final possibilitando o confronto direto entre a audiência e a decisão o que – ao menos indiretamente – força a autoridade competente a adequar sua decisão aos resultados obtidos em audiência, dessa forma a decisão pode adotar ou não as propostas resultantes dos debates realizados, contudo deverá justificar essa posição não podendo omitir os frutos obtidos pela audiência pública (RAIS, 2012, p. 124)

Eduardo Bim julga fundamental o estudo do “regime geral das audiências públicas no direito administrativo”. Segundo ele, a regra é aplicável também às audiências públicas efetuadas no âmbito do Judiciário, Legislativo, Ministério Público, Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, na ausência de previsão específica com hierarquia de lei. A Lei 9.784 assim estabelece:

#### CAPÍTULO I

##### DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

§ 1º Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa.

Direta ou indiretamente, os Poderes da República estão amparados por algum tipo de normatização que assegura o chamamento da audiência pública.

Na legislação federal, podem ser apontados como exemplos de audiência pública obrigatória as das Lei de Licitações (Lei 8.666/1993, art. 39, caput), Lei 9.427/1996<sup>4</sup> (art. 4º, § 3º), Lei 9.478/1997 (art.19), Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000, arts. 9º, § 4º, e 48, parágrafo único, I), Lei 10.233/2001 (art. 68) e do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001, art. 40, § 4º, I). (BIM, 2014, p. 105)

[...]

Como exemplos de audiência pública facultativa podem ser citadas aquelas das Comissões do Congresso Nacional (CF, art. 58, § 2º, II), as da Lei do Processo Administrativo Federal (Lei 9.784/1999, art. 32), e as do licenciamento ambiental (Res. Conama 9/1987), estas últimas desde que interpretadas sistematicamente. (BIM, 2014, p. 106)

---

<sup>4</sup> Lei que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e da outra providências.

## 2.1 Leis, Poderes e a prática da audiência pública

A instalação de uma torre para transmissão de telefonia móvel em um bairro nobre do Distrito Federal confrontou moradores e companhia de telecomunicações. Os residentes do local abriram mão da modernidade em nome da segurança. Segundo eles, havia riscos à saúde em razão das emissões de ondas eletromagnéticas e cobravam a realização de audiência pública.

A polêmica surgiu a partir das normas previstas na Lei Distrital n 3.446, de setembro de 2004. Entre as exigências para a instalação de torres de transmissão de sinais de telefonia está a necessidade de audiência pública e afastamento mínimo de 50m de unidades imobiliárias. (Correio Braziliense. 23.04.2015)

A exigência da realização da audiência pública também se faz presente em uma das mais celebradas legislações criadas para pôr “ordem na casa” no quesito economia. A Lei de Responsabilidade Fiscal, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal [...]”, foi criada por Lei Complementar em 04 de maio de 2000. Os 15 anos da Lei, completos agora em 2015, foram lembrados pelo jurista Valdecir Pascoal em artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo:

Os novos mantras para o gestor público passaram a ser: 1. Você não pode gastar mais do que arrecada; 2. Planeje muito bem seus gastos, com atenção especial para a despesa com pessoal e para aquelas contraídas ao fim do seu mandato; 3. Não dê um passo além das pernas quando for tomar empréstimos e 4. **Preste contas de suas ações com clareza e transparência, tanto para os órgãos de controle quanto para a sociedade** (Grifos nossos). (OESP, 14/5/2015)

A transparência citada pelo jurista está explícita no texto legal. Exige-se do gestor público o comparecimento em audiência pública:

Lei Complementar nº 101/2000

Seção IV

Art. 9º [...]

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

O legislador também não esqueceu a autoridade monetária quando elaborou a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela também tem prazo para se apresentar ao Congresso Nacional:

## Lei Complementar nº 101/2000

### Seção IV

Art. 9º [...]

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

Já o Tribunal de Contas da União detectou falhas nos processos de consultas e audiências públicas. Órgão auxiliar do poder Legislativo, o TCU, por determinação constitucional, analisa e dá parecer acerca das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. Em 2010, o Tribunal, ao analisar as Contas de Governo daquele ano, realizou auditoria em quatro agências reguladoras: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Agência Nacional do Petróleo (ANP). O objetivo era “avaliar as respectivas atuações em relação aos interesses dos usuários dos serviços públicos outorgados de telefonia móvel, telefonia fixa, TV por assinatura, transporte aéreo de passageiros, distribuição de energia elétrica e distribuição e revenda de combustíveis”.

À época, o relatório do TCU apontava que “embora as audiências públicas estejam formalmente definidas em leis e regulamentos específicos das agências, ainda não se traduzem em um efetivo instrumento de participação da sociedade”.

As audiências públicas, segundo o TCU, eram divulgadas, principalmente, pela Internet e Diário Oficial da União, mas as entidades de defesa dos consumidores criticavam a ausência de um contato mais direto com os consumidores.

Outra deficiência apontada era a ausência de adaptação do linguajar ao público menos afeito às tecnicidades do setor, inviabilizando a participação dos usuários. O Tribunal também criticou a ausência de retorno das agências reguladoras às contribuições de terceiros.

Quatro anos depois da auditoria do TCU, o instrumento da audiência pública voltaria a ser avaliado com os mesmos personagens, só que, dessa vez, por iniciativa da Confederação Nacional da Indústria (CNI). A representação dos empresários realizou pesquisa junto a dez agências reguladoras e nove órgãos com função de regulação. Sob o título “pesquisa vê falhas em agências reguladoras”, e subtítulo “segundo estudo da CNI, faltam qualidade e transparência. Participação da sociedade não é facilitada”, o jornal O Globo informava:



[...] aponta um conjunto de falhas, como falta de transparência nos regulamentos, ausência de avaliação do impacto econômico das normas e dispersão das regras. Um dos maiores problemas está no sistema de consultas e audiências públicas para subsidiar e respaldar a legislação. Previsto na lei que criou as agências, o chamamento para esses encontros, na maior parte das vezes, é divulgado por meio de publicação no Diário Oficial da União (DOU), o que restringe muito a participação popular, conclui o estudo (O Globo, nov. 2014).

Segundo a Associação Brasileira de Defesa do Consumidor – Proteste – “a publicação no DOU não é o melhor caminho para a convocação dos interessados”. Opinião também do gerente-executivo da CNI, Pablo Cesário:

Se você está falando de comunidades ribeirinhas, por exemplo, precisa criar uma política de consulta pública mais efetiva, com linguagem acessível para as pessoas interessadas participarem. E a convocação não pode ser feita pelo Diário Oficial, não é mesmo? (O Globo, nov. 2014).

Projeto de lei encaminhado ao Congresso pelo Executivo em 2004 previa o envio de e-mails aos interessados nas audiências públicas. O texto da Lei das Agências Reguladoras, entretanto, foi retirado em março de 2013.

A participação popular nas comissões do Congresso está consagrada na Constituição Federal<sup>5</sup>, em seu artigo 58, parágrafo 2º, incisos II e V:

CF

Seção VII – Das Comissões

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão.

O Regimento Interno do Senado Federal também traz a aplicação das audiências públicas em suas atividades. Em seu artigo 90, replica os dois incisos constitucionais mencionados acima.

Já o artigo 93, define os objetivos das audiências:

CF

Art. 93. A audiência pública será realizada pela comissão para:

I – Instruir matéria sob sua apreciação;

II- tratar de assunto de interesse público relevante.

---

<sup>5</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília. Senado Federal. 2014

§ 1º A audiência pública poderá ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil.

§ 2º A audiência prevista para o disposto no inciso I poderá ser dispensada por deliberação da comissão.

Diogo Rais ressalta o “efeito cascata” criado pela Constituição, ampliando o uso das audiências públicas.

Como é previsível, essa disposição constitucional provoca um efeito cascata, sendo repetida por constituições e demais normas de diversos Estados-membros e Municípios, o que pode explicar a grande difusão desse instrumento na atividade legislativa. (RAIS, 2012, p. 36)

Difusão sim, mas sem o sentido da prioridade, como explica Eduardo Bim:

A regra na democracia participativa administrativa é o uso da consulta pública, não da audiência pública (...). Frise-se que a audiência pública não pode ser reduzida apenas em “palco de manifestações contra ou a favor do projeto”, mas ser instrumento de participação, influencia popular, objetivo da consulta pública. (BIM, 2014, p.98)

Já o conceito de cidadania e sua relação com a participação popular nas audiências públicas podem ser observadas nas considerações de Richard Pae Kim.

[...] a Constituição Federal, ao prever em seu artigo 58, caput, que o Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação e que às suas comissões, em razão da matéria de sua competência (§2º), cabe solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão (inciso V), evidentemente não está a fazer menção não apenas ao eleitor, no exercício de seus direitos políticos, mas também a qualquer pessoa que esteja no país, seja residente ou domiciliada no país, ou mesmo, ao brasileiro ou estrangeiro que esteja simplesmente de passagem pelo nosso país. Nesse dispositivo, o termo “cidadão” tem sentido amplo, no sentido de possibilitar a requisição de qualquer indivíduo que esteja em território brasileiro (KIM, 2013, p. 24)

Em seu estudo de caso, Diogo Rais trabalha com cinco audiências públicas realizadas pelo Supremo Tribunal Federal. A pesquisa foi encerrada em 31 de dezembro de 2011. Os aspectos positivos se sobrepõem, mas ele lembra “diante de tantos efeitos”, daquele qualificado como “efeito colateral” das audiências públicas, ou seja, a “produção de pressão popular”, levando a sociedade a se posicionar “de forma apaixonada e completamente imprudente”, referindo-se à audiência pública que debateu a Lei de Biossegurança.

Entretanto, já que a única diferença entre o remédio e o veneno é a dose, a audiência pública também merece o uso com parcimônia, ademais, a pressão popular realizada e ínfima se comparada àquela realizada em silêncio pelos vãos de qualquer Tribunal, e, por isso, mesmo diante desse perigoso efeito colateral a audiência pública ainda se sobressai, pois, ela não cria pressão a ser imposta aos ministros, mas somente pluraliza a pressão que sempre existiu dando voz a sociedade em geral. (Rais, 2012, pág. 130)

## 2.2 Audiências públicas no Senado Federal

O Senado Federal chegou ao final de 2014 contabilizando 155 audiências públicas, não inclusas nessa estatística as reuniões conjuntas, quando há participação de membros de duas ou mais comissões temáticas. A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa realizou 52 delas, ou seja, um terço dos debates ficou sob a responsabilidade da CDH. A comissão que é responsável por tratar de temas relacionados às mulheres, família, juventude, idosos, pessoas com deficiência, faz jus ao nome por também receber demandas da sociedade que podem virar lei, conforme descrito nos incisos I e II do artigo 102-E do regimento interno do Senado Federal:

Art. 102-E

À Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, compete opinar sobre:

I – sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional;

II – pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas no inciso I.

Em maio de 2013, o Senado ganhou a sua mais nova comissão permanente. O regimento interno da Casa descreve assim as atribuições específicas:

Art. 104-D

À Comissão Senado do Futuro compete promover discussões sobre grandes temas e o futuro do País, bem como aprimorar a atuação do Senado nessas questões.

Em 2014, a referida comissão realizou apenas uma audiência pública conjunta com a comissão de Educação para debater “os Cenários do Futuro nos próximos 50 anos”.

Já a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), foi a que mais realizou audiências públicas conjuntas em 2014. Das 8 reuniões, 5 foram em parceria com a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e

Informática (CCT). E pela complexidade de atribuições que está sob a sua responsabilidade (Art. 102-A, B, C e D do Regimento Interno do SF), entende-se a profusão temática acolhida durante o ano: do uso da internet à telefonia celular, das populações indígenas à crise hídrica nos grandes centros urbanos. A crise na Petrobras também foi alvo da comissão, atendendo à responsabilidade fiscalizatória específica a que lhe é atribuída, conforme inciso I do Art. 102-A do Regimento Interno do SF:

d) avaliar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, notadamente quando houver indícios de perda, extravio ou irregularidade de qualquer natureza de que resulte prejuízo ao Erário;

Entre as Comissões Permanentes do Senado Federal, a de Assuntos Sociais é aquela na qual centraremos nossos estudos para efeito de diagnóstico das temáticas abordadas nas audiências públicas e a participação dos veículos de comunicação escrita do Senado. A maioria das audiências programadas pela CAS em 2014 se concentrou na área da saúde. Das dezessete reuniões, dez dedicaram-se ao tema. O artigo 100 do Regimento Interno do Senado Federal define assim as atribuições específicas da Comissão de Assuntos Sociais:

Art. 100.

I – relações de trabalho, organização do sistema nacional de emprego e condição para o exercício de profissões, seguridade social, previdência social, população indígena e assistência social;

II – proteção e defesa da saúde, condições e requisitos para remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa, tratamento e coleta de sangue humano e seus derivados, produção, controle e fiscalização de medicamentos, saneamento, inspeção e fiscalização de alimentos e competência do Sistema Único de Saúde;

III – (Revogado.)

IV – outros assuntos correlatos. (NR)

<b>Audiências públicas na CAS realizadas na 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura</b>	
<b>DATA</b>	<b>TEMA</b>
18/03	Sistema regulatório da pesquisa clínica de medicamentos no país
20/03	Extinção da profissão de técnico em contabilidade
27/03	Instruir o Projeto de Lei do Senado nº 62, de 2013 que trata da suspensão do contrato de trabalho em caso de crise econômico-financeira da empresa
10/04	Políticas públicas de combate à obesidade
15/04 *	Resultado da pesquisa SIPS/IPEA (Sistema de Indicadores de Percepção Social) intitulada Estupro no Brasil: uma radiografia
24/04	Exame de ordem promovido pela OAB.
15/5	Qualidade de vida dos aposentados
20/05	Segurança e saúde ocupacional: direito fundamental do trabalhador
22/05	Primeiro ano da implementação da Lei 12.732 de 2012, que dispõe sobre o direito ao início do tratamento do câncer no SUS
27/05**	A humanização do parto no Brasil
29/05	Questões relacionadas à Doença de Huntington
04/06	Condições de assistência dos hospitais federais do Brasil
20/11	Guarda compartilhada, objeto do Projeto de Lei da Câmara nº 117, de 2013
25/11	Licença classista remunerada
26/11***	Os aportes das neurociências à compreensão do desenvolvimento infantil: novas perspectivas
04/12	Políticas públicas de prevenção do câncer de intestino
16/12	O acesso a medicamentos por órfãos e portadores de doenças raras

Tabela 1: Audiências públicas na CAS realizadas na 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura

\* Conjunta com a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

\*\* Conjunta com a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

\*\*\* Conjunta com as comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa e de Educação, Cultura e Esporte

Mas o chamamento para discutir importantes e os mais variados temas da conjuntura nacional não ficou restrito aos parlamentares e ao cumprimento de suas responsabilidades específicas. O olhar crítico também veio da sociedade, do cidadão que ganhou ferramentas para interferir e participar mais ativamente do processo legislativo. Estamos falando das chamadas audiências públicas interativas e dos mecanismos que permitem propor debates no parlamento e criar uma legislação específica a partir da vontade popular.

Em 2014, sugestões de iniciativa popular tramitaram por comissões permanentes do Senado. O interesse pelo debate sobre o uso de drogas, por exemplo, movimentou a agenda parlamentar, sobretudo na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, local de seis audiências atendendo à sugestão 8/2014<sup>6</sup>, que trata da regulamentação do uso recreativo, medicinal ou industrial da maconha”. Segundo o proponente, do Rio de Janeiro, “a maconha deve ser regularizada como as bebidas alcóolicas e cigarros”. A ideia obteve mais de 20 mil apoios, número exigido para que a proposta tramitasse pelas comissões do Senado.

As comissões de Constituição e Justiça e de Educação também se debruçaram sobre demandas populares. Mas, neste caso, não foi apresentada proposta de lei e sim proposta de debate. A sugestão 10/2014<sup>7</sup> solicitava audiência pública “para discutir a descriminalização do porte de drogas para consumo pessoal e o reconhecimento da inconstitucionalidade do artigo 28 da Lei nº 11.343, de 2006, que define as penalidades para quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar”. A iniciativa foi aceita após receber mais de dez mil apoios, número exigido para iniciativas populares com sugestão de audiências públicas.

Já nas chamadas audiências interativas, é possível a qualquer cidadão com acesso à internet tecer comentários sobre a temática em debate. O Senado disponibiliza um 0800 e um portal para essa participação. O e-Cidadania (Figura 2) é o portal de acesso criado em dezembro de 2011 pelo Ato 3 da Mesa do Senado com os seguintes objetivos:

Art. 4º São objetivos do Portal e-Cidadania, entre outros:

I - promover maior conhecimento, por parte da população do processo legislativo e orçamentário, assim como dos debates em curso no Senado Federal;

---

<sup>6</sup> [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=116101](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=116101)

<sup>7</sup> [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=116786](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=116786)

II - permitir aos Senadores o acesso às manifestações da sociedade sobre os temas legislativos em apreciação na Casa;

III - integrar, de forma consistente, tanto na linguagem quanto na oferta padronizada de conteúdo, os diversos canais de contato entre o Senado Federal e a sociedade, bem como fornecer informações cada vez mais interconectadas e de fácil acesso;

IV - fornecer, à sociedade e aos meios acadêmicos, acesso a serviços de consulta a bases de dados para elaboração de estudos e análises sobre a atividade legislativa;

V - conhecer o perfil da sociedade brasileira engajada no processo político, resguardados dados pessoais dos participantes;

VI - proporcionar maior transparência à sociedade, mediante ampliação da divulgação das iniciativas de transparência administrativa e orçamentária da Casa, assim como pela popularização do acesso às informações orçamentárias da União, do Distrito Federal e dos Estados federados;

VII - fortalecer o Senado Federal e o Poder Legislativo, buscando maior aproximação com a sociedade.

§ 1º De forma a contemplar as funções típicas do Poder Legislativo, o Portal e-Cidadania deverá estruturar-se nos seguintes componentes:

I - e-Legislação: espaço destinado ao debate e à proposição de novas leis e alteração da legislação vigente ou projetos em tramitação;

II - e-Fiscalização: espaço destinado ao acompanhamento do orçamento brasileiro e das ações administrativas do Senado Federal;

III - e-Representação: espaço destinado à expressão da opinião e manifestações do cidadão sobre temas de interesse da sociedade e projetos em tramitação.

§ 2º Em todos os componentes descritos no § 1º, o Portal e-Cidadania tornará disponíveis ferramentas e produtos de cunho educativo para qualificar o debate e a participação cidadã.



Figura 2 – Portal e-Cidadania: sugestão de audiências públicas e propostas de Lei

### 3. METODOLOGIA

A escolha metodológica de um trabalho científico deve se basear nos problemas de pesquisa e nos objetivos do estudo. Conforme comentado na introdução, os dois principais objetivos do presente trabalho é verificar se existe multiplicidade de informações e temas (ou subtemas) nas audiências públicas e, em havendo, como isso é trabalhado jornalisticamente pelos veículos de imprensa escrita da Secretaria de Comunicação do Senado Federal.

As discussões que aconteceram nos dois capítulos anteriores serviram para contextualizar a prática do jornalismo em uma perspectiva de comunicação pública e resgatar a importância das audiências públicas e como elas acontecem no Senado Federal. Para isso, foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica e documental. Os capítulos seguintes abordarão a contextualização da estrutura de comunicação do Senado Federal, a análise de audiências públicas e sua apresentação na Agência e Jornal do Senado.

De acordo com as classificações apresentadas pela professora Dra. Nilce Nazareno da Fonte, da Universidade Federal do Paraná – UFPR (2015), podemos considerar a presente pesquisa como sendo descritiva (quanto aos objetivos), em que “os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados sem que o pesquisador interfira neles” (FONTE, 2015, p.2), e de campo (quanto ao objeto), que é quando “não tem como objetivo produzir ou reproduzir os fenômenos estudados. A coleta de dados é efetuada em campo, onde ocorrem espontaneamente os fenômenos” (idem). Em relação aos procedimentos técnicos, o trabalho se caracteriza como estudo de caso, “quando se deseja estudar com profundidade os diversos aspectos característicos de um determinado objeto de pesquisa restrito com uso de análise documental e entrevistas estruturadas” (FONTE, 2015, p.3). Goode e Hatt (1969, p.422 *apud* BRESSAN, 2000) reforçam que o estudo de caso “não é uma técnica específica. É um meio de organizar dados sociais preservando o caráter unitário do objeto social estudado”.

Devido às diversas Comissões Permanentes do Senado Federal, optou-se por escolher uma delas para o presente estudo. A Comissão de Assuntos Sociais (CAS) foi selecionada, restringindo-se, também, a temática das audiências públicas realizadas pela CAS. Como entre as suas atribuições estão o exame de assuntos relacionados ao trabalho e à saúde, e considerando que este último é de grande interesse público, esse foi o tema das seis audiências públicas escolhidas como objeto de estudo.



A análise do conteúdo de cada um dos encontros foi feita em três partes: primeiro recorreu-se às notas taquigráficas e às apresentações textuais e gráficas trazidas pelos convidados das audiências, de forma a identificar os temas e subtemas trabalhados. Em seguida, identificaram-se as matérias publicadas pela agência de notícias do Senado e pelo jornal do Senado, que foram comparadas em seu conteúdo. Em terceiro lugar, procedeu-se a uma segunda comparação, agora entre o conteúdo observado nas notas taquigráficas e as notícias publicadas pela mídia legislativa do Senado. Ao final, fez-se uma análise geral dos resultados obtidos e possíveis interpretações a partir do referencial teórico.

Para melhor entendimento sobre o tratamento editorial das publicações aqui relacionadas também foram utilizados questionários abordando os critérios de seleção das notícias, as prioridades da cobertura jornalística, a exclusão de informações e as alternativas para uma melhor apuração e divulgação dos dados contidos nas audiências públicas. Esse questionário foi encaminhado aos servidores Marco Reis, coordenador da Agência Senado e diretor da Secretaria Agência e Jornal do Senado em 2014, Flávio Gomide de Faria, coordenador do Jornal do Senado em 2014 e atual diretor-adjunto da Secretaria Agência e Jornal do Senado, e João Carlos da Silva Teixeira foi editor-chefe da revista *Em Discussão!* em 2014. Os questionários e a transcrição das respostas estão no Anexo.

#### 4. A IMPRENSA DO SENADO

Agência de Notícias, jornal, televisão, rádio, publicidade e marketing, relações públicas, pesquisas de opinião. São com esses instrumentos da comunicação social que o Senado Federal divulga os acontecimentos da política nacional que acontecem no parlamento. Inseridos na estrutura da administração pública, cada um desses setores está obrigatoriamente regido pelas normas da burocracia estatal. Vale lembrar a Constituição e o seu artigo 37 que estabelece os princípios que devem ser seguidos por todo e qualquer agente público: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Da Constituição para regras internas do Senado, vamos encontrar outros instrumentos que regulam a atividade de quem tem como ofício a cobertura jornalística do processo legislativo, tema do nosso trabalho em curso.

Dos Atos da Comissão Diretora do Senado ao Manual de Comunicação da Secretaria Especial de Comunicação Social, vamos encontrar procedimentos específicos para orientar os diversos profissionais do setor. A começar pelo Ato 15 de 2002 da Comissão Diretora que “disciplina os objetivos, a utilização e o funcionamento dos veículos de comunicação do Senado Federal”

Fica ali estabelecido que as notícias terão caráter “apartidário, imparcial e não opinativo”; que os senadores receberão tratamento “equânime”. Já o Ato 21 de 2009 define como prioridade a divulgação das ” atividades legislativas e os eventos promovidos no Senado Federal e no Congresso Nacional”.

E assim como acontece na imprensa privada, o Senado, em 2012, pelo Ato da Comissão Diretora número 18, aprovou um Manual de Comunicação<sup>8</sup> que, entre os seus objetivos estão o de “definir os princípios de conduta” e “disciplinar os procedimentos obrigatórios” dos profissionais da Secretaria de Comunicação.

Entre as diretrizes do Manual, encontramos as orientações para a cobertura jornalística que “deve abranger os trabalhos parlamentares, o processo legislativo, assuntos relacionados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional e temas de interesse público”. Este relacionado “às questões que afetam a vida da sociedade, em aspectos econômicos, políticos, sociais ou culturais. Quanto mais pessoas forem afetadas pelo fato, direta ou indiretamente, maior o interesse público”.

---

<sup>8</sup> <http://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao>

O Manual segue apontando prioridades: “decisões colegiadas devem ter prioridade sobre assuntos relacionados à atividade parlamentar individual; questões de interesse nacional têm prioridade sobre questões regionais ou locais. Atividade legislativa, sobre assuntos institucionais”.

Restrições de cobertura também estão definidas no Manual de Comunicação. É o caso dos “eventos em que a participação dos senadores não tenha relação com a atividade desempenhada no Senado, como reuniões de prefeitos, solenidades, premiações, convenções partidárias. A exceção é a cobertura da agenda oficial do presidente do Senado”.

No quesito Qualidade da Informação, as regras para o texto jornalístico pregam a objetividade. Sem brechas para “interpretações ou juízo de valor”. O texto deve oferecer “elementos necessários para que o cidadão faça a análise e forme sua opinião”. Busca-se a “isenção” e “nenhum partido político, bloco parlamentar, liderança, senador, deputado ou autoridade deve ter tratamento privilegiado. A exceção é a cobertura da agenda oficial do presidente do Senado”.

Da agência de notícias do Senado exige-se rapidez na divulgação das notícias. Já no Jornal do Senado “devem constar matérias sobre todos os discursos efetivamente proferidos pelos senadores na sessão da véspera. Em caso de impedimentos técnicos ou de limitação de espaço, os discursos não publicados devem constar da edição seguinte do jornal”. Votações em plenário recebem um destaque especial: “havendo votação, cada projeto merece, em princípio, um texto”.

E a organização da cobertura diária também é definida com base nos preceitos do Manual de Comunicação que estabelece preferência para “os projetos e as discussões nas comissões permanentes sobre os assuntos tratados em subcomissões, comissões parlamentares de inquérito e eventos não legislativos dos colegiados (...)”. E, ao contrário da mídia privada, a Agência Senado e o Jornal do Senado não veiculam informação cuja a fonte da notícia não é revelada.

O Manual também reserva orientação para a cobertura jornalística das audiências públicas, admitindo-se que “não há necessidade de registrar todas as manifestações dos participantes”. E Como forma de complementação, a notícia da agência pode vir acompanhada de notas taquigráficas, áudios e vídeos que estiverem disponíveis.

Sobre os critérios de edição na Agência e no Jornal do Senado, o Manual aponta a “relevância” como critério objetivo a ser observado, e lista, consideradas as peculiaridades de cada meio, as preferências de acordo com a seguinte ordem:

- ✓ decisões de Plenário;
- ✓ decisões terminativas nas comissões;
- ✓ decisões não terminativas nas comissões;
- ✓ debates polêmicos no Plenário;
- ✓ debates polêmicos nas comissões;
- ✓ proposições apresentadas;
- ✓ debates não polêmicos no Plenário;
- ✓ debates não polêmicos nas comissões;
- ✓ sessões especiais de homenagens.

O Manual, entretanto, dá ao editor liberdade para “inverter os critérios de hierarquização das matérias”:

(...) conferindo maior destaque a uma audiência pública com um ministro de Estado para tratar de assunto de interesse público do que a uma aprovação em Plenário de uma denominação de trecho de rodovia. Da mesma forma, um tema institucional de interesse público, como avanços na gestão interna ou concurso público, pode ter pontualmente mais espaço que uma matéria legislativa (Senado Federal. Portal Notícias. Manual de Comunicação da Secom. Fundamentos e Diretrizes)

Sobre a hierarquização no Jornal do Senado, Flávio de Faria, atual diretor-adjunto da Secretaria Agência e Jornal do Senado, afirma que que “essa ordem de preferência pode ser alterada sempre que houver uma inversão de valores, tendo sempre como foco o interesse do cidadão/leitor”. Mas lembra que a subjetividade faz parte do trabalho jornalístico. “Essas decisões são muitas vezes debatidas entre o editor-chefe do jornal, a Coordenação de Edição e a direção da Secretaria, mas terão sempre o caráter subjetivo do responsável pela edição, como em qualquer veículo de comunicação”.

Sobre os critérios de publicação diante de tantas notícias diárias, explica:

Os critérios que seguimos são jornalísticos, ou seja, o valor-notícia. No caso do Jornal, há uma óbvia limitação de espaço, om que muitas vezes obriga o editor a escolher não apenas o que terá mais ou menos destaque, mas também o que entra e o que não entra naquela edição. A escolha dos destaques, manchetes de páginas, organização de matérias nas páginas, chamadas de capa etc, leva em consideração uma hierarquia de relevância da informação, com preferência, sempre que possível, a decisões do plenário, decisões de Comissões, audiências públicas, sessões temáticas, debates em Plenário e assim por diante.

A abrangência dos trabalhos da Agência Senado foi destacada pelo jornalista Marco Antônio Reis, que foi coordenador da agência de notícia e diretor da Secretaria Agência e

Jornal do Senado no período das audiências públicas analisadas. “A Agência Senado cobria praticamente tudo, com prioridade máxima para a atividade legislativa e da Presidência. O material era trabalhado na medida do possível levando em conta o interesse da sociedade”.

Sobre a cobertura específica das audiências públicas, Reis destaca a riqueza de informações e imagens dos encontros:

Como norma, as deliberativas tinham prioridade. Isso significa que as audiências públicas recebiam cobertura, mas não prioritária. Muitas vezes, ocorreu de o resultado da cobertura de uma audiência pública forçar um tratamento mais destacado do assunto.

As audiências públicas sempre forneceram um material muito rico, não apenas no que diz respeito às informações trazidas pelos especialistas, mas também pela riqueza de imagens captadas pelos fotógrafos nos eventos.

#### 4.1 Revista e TV

Em relação às audiências públicas, abrimos espaço aqui para falarmos de produtos jornalísticos criados especialmente para direcionar um olhar mais atento aos debates promovidos pelas comissões do Senado com inúmeros especialistas e representantes da sociedade civil. Limitações de tempo, espaço e regras de reportagem e edição acabam reduzindo a potencialidade jornalística que cada um desses encontros oferece.

Assim, em 2010, circulava o primeiro número da revista *Em Discussão!* (Figura 3). A edição, com tiragem de 1000 exemplares, trazia, na íntegra, os debates realizados sobre a exploração de petróleo na camada pré-sal durante audiência pública conjunta realizada pelas comissões de Serviços de Infraestrutura (CI) e Assuntos Econômicos (CAE). Das 74 páginas, 60 foram reservadas exclusivamente para a transcrição das notas taquigráficas. A revista também fazia uma pequena contextualização da discussão e resumo dos projetos de lei sobre o tema encaminhados pelo Executivo ao Congresso. À época, o presidente do Senado anunciava a primeira edição, destacando a importância das audiências públicas e desse que seria o mais novo instrumento de comunicação do Senado Federal.

No Parlamento, além da iniciativa de proposição de leis, o cidadão encontrou um novo espaço na realização crescente de audiências públicas sobre os mais diversos assuntos. Elas são um mecanismo biface: de um lado, o cidadão tem a oportunidade de se manifestar sobre as matérias de seu interesse; de outro, os parlamentares podem se aprofundar sobre assuntos que são, por vezes, altamente especializados.

[...]

No Senado Federal, o número de audiências públicas é relevante. Para ampliar a sua divulgação, já feita, na medida do possível, pelos nossos órgãos de comunicação direta – TV e rádio – estamos criando um novo veículo: a revista *em discussão!*, que

vai se dedicar ao registro desses debates. Esperamos, dessa forma, dar mais um passo para aumentar o contato entre o Parlamento e o cidadão. (JOSÉ SARNEY, ABRIL, 2010)



Figura 3 – Revista Em Discussão: primeiro número com tiragem de 1000 exemplares

Hoje, a revista já está na 25ª edição (Figura 4), com tiragem de 6 mil exemplares. A reprodução literal das falas dos convidados ficou no passado. As notas taquigráficas das audiências públicas servem, agora, como orientação para elaboração de reportagens. Os temas são aprofundados e outras fontes de informação foram incorporadas, como estudos produzidos pelas Consultorias do Congresso, instituições do governo, órgãos internacionais etc.

João Carlos Teixeira, que foi editor-chefe da revista *Em Discussão!* até início de 2015, aponta o caráter perene das informações da publicação:

O material revela com mais nitidez o que está em discussão, muito além dos estereótipos. Daí o conteúdo ter maior perenidade, servindo a consultas e, por que não, ao próprio processo de tomada de decisão (já que observa as diversas variáveis e forças presentes nos debates).



Figura 4 – Revista *Em Discussão!* na sua 25ª edição

A TV Senado também colabora para dar mais visibilidade aos debates que acontecem nas audiências públicas. Desde 2011, está no ar o programa de mesmo nome da revista editada pela Secretaria Agência e Jornal do Senado. O *Em Discussão!* televisivo (Figura 5) já está na sua 141ª edição. Nascido quinzenal, hoje apresenta semanalmente uma edição compacta de uma das inúmeras audiências públicas realizadas no Senado.

Ao contrário da revista, a proposta original da TV não foi alterada. Encontros que chegam a durar 2, 3 horas são levados ao ar em edições de 30 minutos. Ressalta-se que **todas** (grifo meu) as audiências são apresentadas na íntegra ao vivo, ou posteriormente, na programação da TV, uma exigência normativa, que é seguida com precisão. Ao reduzir o tamanho das audiências, destacando determinadas intervenções dos convidados, busca-se explorar e dar maior visibilidade a temas de forte apelo para a sociedade, como o assassinato de jovens, a violência no campo, a crise hídrica, acidentes com motos, a internet, a indústria brasileira, o consumo de drogas, os índios, a Amazônia, o Programa Nacional de Educação (PNE) etc. O desafio dos editores, ao longo desses últimos 4 anos, é, a partir da concisão, ser fiel ao tema tratado sem descontextualizar as falas dos convidados à audiência pública, risco que se corre em um processo de edição muito abrangente como o caso em referência.



Figura 5 – Em Discussão na TV Senado: audiências editadas após serem exibidas na íntegra





## **5. ESTUDO DE CASO**

As audiências públicas analisadas foram realizadas pela Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal na 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura, portanto, ao longo do ano de 2014, à exceção da 18ª reunião da CAS, realizada em 2013, cujo tema abordou políticas públicas para a saúde do homem. Essa última foi escolhida pela amplitude do tema e por representar bem a problemática estudada ao longo dos casos que veremos a seguir. Todas as audiências selecionadas tratam da questão da saúde dentro de uma ótica particular: câncer, doenças raras, obesidade, pesquisa clínica. Para melhor entendimento, cada audiência vem acompanhada de um resumo sobre o tema debatido, a análise do conteúdo da mídia legislativa e uma análise geral com as informações trazidas pela audiência pública, mas não publicadas pela mídia escrita (agência e jornal) do Senado Federal.

### **5.1 Audiência pública: Políticas Públicas para a Saúde do Homem**

**Resumo:** Com o objetivo de discutir políticas públicas para a saúde do homem, a Comissão de Assuntos Sociais se reuniu na manhã de 16 de maio de 2013 para ouvir diversas autoridades no assunto. O encontro se estendeu por 2 horas e 9 minutos. A autora do requerimento, senadora Ana Amélia, apontou o objetivo básico da audiência: localizar as maiores fragilidades e propor ações com o apoio do parlamento. Segundo ela, propostas que poderiam evitar “que tantos homens morram no Brasil por falta de informação, por falta de prevenção, por falta de assistência”.

Informação, prevenção e assistência. Esses foram alguns dos recados que as autoridades convidadas trouxeram para o debate público. E apesar do tema saúde do homem ser abrangente, constatou-se uma maior predileção para a discussão sobre o câncer de próstata.

#### **Diagnóstico: Agência Senado e Jornal do Senado**

A **agência de notícias do Senado** publicou dois textos sobre o tema em debate na Comissão de Assuntos Sociais (CAS).

O primeiro informa tema e os palestrantes da audiência pública. O texto chama atenção para os casos de câncer de próstata e pênis, a falta de prevenção e informação sobre o assunto e o atendimento médico tardio.

O segundo texto traz a cobertura jornalística da audiência pública. O título da matéria (Figura 6) já chamaria atenção para os casos de câncer de próstata e os fatores para o aumento da doença.



Figura 6 – Audiência debate saúde do homem

O preconceito, que leva os homens a não procurarem os postos de saúde, e a desinformação, que inibe o conhecimento sobre fatores de riscos e formas de prevenção, foram abordados no texto jornalístico da **Agência**. A importância do diagnóstico precoce e de campanhas educativas também foram destacadas. A matéria chamou atenção para as estatísticas de óbitos e estilo de vida masculino, mais propenso ao álcool, tabaco e sedentarismo. E foram dados alertas importantes: quase metade dos homens nunca se consultou com especialistas e quando o fazem a doença já se instalou de forma irreversível.

A palavra preconceito foi o mote do **Jornal do Senado** para destacar a audiência pública realizada na véspera. Capa e texto interno (Figura 7) destacaram-na para apontar o crescimento dos casos de câncer de próstata.



Figura 7 – Audiência na CAS: preconceito

O texto do **Jornal** é fiel ao publicado na **Agência**, apenas com a inversão de parágrafos. A se notar, porém, a retirada do texto do **Jornal** a informação de que os cânceres de próstata e pênis têm alto índice de cura quando diagnosticados precocemente. Suprimiu-se, também, a dica da higiene com água e sabão como método profilático eficaz.

### Diagnóstico global

A audiência pública serviu como um alerta aos homens. Àqueles que tem medo de ir ao médico, àqueles que deixam o preconceito se sobrepôr aos cuidados com a saúde. Mas também foi um grande chamamento à sociedade, ao trazer pontos de vista que extrapolam o mero debate sobre a saúde masculina. Intervenções úteis para se entender a complexidade do tema em discussão.

Como falar de saúde do homem sem abordar as condições de trabalho de quem exerce a medicina? Como incentivar ações preventivas sem a correspondente infraestrutura para receber os doentes? Como colocar em prática um plano de ação eficaz sem recursos financeiros? O custo para tratar um paciente em estágio avançado da doença. A economia realizada com com uma boa política de prevenção. E a relação saúde do homem e propaganda na TV? As novas tecnologias que aproximam a família do consultório médico. As drogas, a violência. A influência dos políticos na gestão da saúde.

Abaixo, estatísticas e reflexões dos especialistas presentes à audiência pública que não apareceram no conjunto de informações divulgadas pelas mídias em análise:

- ✓ Desde 1999, o Brasil possui no âmbito do SUS uma Política Nacional de Atenção Integral a Saúde do Homem<sup>9</sup>;
- ✓ No Brasil, cerca de 20% da população vai morrer de causas oncológicas nos próximos anos;
- ✓ Um a cada seis homens terá câncer de próstata durante a vida; e um a cada trinta e seis morrerá da doença;
- ✓ Cerca de 60 a 70% dos casos são diagnosticados de forma avançada;
- ✓ Quando se tem um câncer de próstata localizado, a chance de cura é mais de 90%;
- ✓ Gasto do Ministério da Saúde no tratamento do câncer avançado de próstata: R\$ 148,5 milhões;
- ✓ Recomendações da Sociedade Brasileira de Oncologia Clínica e da Sociedade Brasileira de Urologia: exame de PSA e toque retal a partir dos 50 anos, principalmente no grupo de risco (maiores de 50 anos, raça negra, obesidade e homens com familiares de primeiro grau com câncer de próstata);
- ✓ No Brasil, por ano, acontecem 1000 amputações de pênis;
- ✓ Câncer de pênis representa 2 por cento dos cânceres diagnosticados em homens no Brasil; 16 por cento dos casos se concentram no Maranhão; no Estado, há um caso novo a cada 13,7 dias; 50 por cento dos pacientes aguardam até 1 ano para procurar atendimento médico;
- ✓ Profilaxia para o câncer de pênis: água e sabão;
- ✓ 60 mil casos novos por ano de câncer de próstata contra 52 mil casos de câncer de mama;
- ✓ O câncer de próstata, o câncer urinário da bexiga e o de rim estão entre os mais prevalentes no homem;
- ✓ A cada três pessoas que morrem, duas são homens, sobretudo a partir dos 40 anos de idade. A cada cinco pessoas que morrem de 20 a 30 anos, quatro são homens;
- ✓ Os homens são as vítimas em 90% da mortalidade por agressões no país; em acidentes de transporte, 80% da mortalidade são os homens as vítimas;
- ✓ Não existe urologista no sistema público de saúde. Eles estão distribuídos, como a maioria dos médicos no Brasil, na Região Sudeste;
- ✓ O HPV é um fator de risco para o câncer de pênis; hoje em dia, existe vacina quadrivalente para homens;

A audiência pública também trouxe considerações acerca da legislação e das propagandas veiculadas pela mídia. Crítica à “glamourização” das drogas lícitas e solicitação de mudanças na lei trabalhista para que o empregado compareça aos postos de saúde. O afastamento compulsório beneficiaria homens que se sentem constrangidos ao realizar determinados procedimentos médicos.

A educação das crianças e seus reflexos na saúde do homem também foi um tema abordado:

---

<sup>9</sup> Portaria 1.944, de 27 de agosto de 2009

Os homens são socializados com carros e com armas. As brincadeiras são com carros e com armas, mas, quando os meninos crescem, nós não queremos mais que eles atirem ou que corram. Existem processos de socialização que temos de rever na nossa sociedade, a maneira como estamos educando esses homens. (Dr. Eduardo Schwarz, Ministério da Saúde)

Sobre a gestão da saúde, foi lembrada a ingerência política que há no setor:

Sabemos que na gestão temos vários desafios. [...] e temos a questão da própria gestão, que é como se organizam os serviços de saúde nos territórios na baixa, média e alta complexidade, sobretudo porque sabemos que os serviços de saúde têm ainda uma ascendência política. Eles não são autônomos, Prefeitos e governadores e toda a classe política interferem, muitas vezes diretamente, nos serviços de uma maneira geralmente positiva. Mas, de qualquer maneira, há ascendência. Isso não acontece de uma maneira independente como se vê, por exemplo, na Itália, onde o sistema sanitário tem uma independência em relação ao estado, funcionando diretamente como cooperativa, dando só um exemplo. (Dr. Eduardo Schwarz, Ministério da Saúde)

A carência de médicos e o reflexo no Sistema Único de Saúde (SUS):

O segundo ponto que queria abordar é se há médicos no Brasil. [...] Hoje em dia, mesmo havendo profissionais altamente capacitados, a minha fila de espera juntamente com os residentes de urologia do hospital são 370 pacientes. A média de espera, em câncer, é de 120 dias para operarmos. O SUS, infelizmente, é visto, por causa da má remuneração, como um bico para a maioria dos meus colegas. (Dr. Flávio Heldwein, médico urologista)

E um dos pontos mais polêmicos da reunião foi a necessidade ou não de se fazer no país o rastreamento para o câncer de próstata. O procedimento significaria mais custos para os cofres públicos e com resultados discutíveis:

Sabemos que fazer ultrassonografia transretal de próstata é arriscado. Muitas vezes é um procedimento delicado, porque gera incontinência urinária em enorme quantidade e também impotência. Então, há muitos homens que são tidos como falsos positivos e que não precisariam fazer esses exames, o que comprometeria a qualidade de vida dele. (Dr. Eduardo Schwarz, Ministério da Saúde)

[...]

O que a gente recomenda, e a gente tem de discutir muito isso, é: primeiro, as populações de risco, como eu falei, de pacientes acima de 50 anos, raça negra, principalmente, obesos, mas também a gente pode fazer o diagnóstico precoce e não tratar esse paciente. A gente tem de saber que o paciente tem o diagnóstico, mas não, necessariamente, a gente vai tratar todos. (Dr. Anderson Silvestrini, presidente da Sociedade Brasileira de Oncologia Clínica)

É indiscutível que ao se tratar de um tema tão abrangente como a saúde masculina não se espere que a cobertura da mídia seja capaz de abarcar tudo o que foi dito pelos especialistas e destacados no texto acima. Entretanto, é possível identificar um volume de informações que não parece ser desprezível para a compreensão da temática em debate.

## 5.2 Audiência pública: Câncer de Intestino

**Resumo:** audiência pública com duração de 2 horas e 31 minutos. À semelhança do Outubro Rosa, para conscientização ao combate do câncer de mama, e do Novembro Azul, mês dedicado à prevenção do câncer de próstata, a Comissão de Assuntos Sociais realizou audiência pública para “instruir a elaboração de projeto de lei com o propósito de instituir o Dia Nacional de Prevenção do Câncer de Intestino”.

### Diagnóstico: Agência Senado e Jornal do Senado

A **Agência Senado**, além da habitual nota sobre a realização do evento, publicou matéria mais extensa com as informações do encontro. Destacou a polêmica em torno de se rastrear ou não pacientes assintomáticos. A medida implicaria em custos adicionais ao SUS, além de não se poder garantir na estrutura do Sistema Único de Saúde o imediato tratamento, se necessário. O tema consumiu a maior parte do tempo dos palestrantes.

As estatísticas sobre a doença e a ênfase na prevenção primária também foram bastante comentadas e devidamente registradas pela **Agência**. Essa prevenção inicial ganhou, inclusive, destaque no **Jornal do Senado**. Um texto paralelo chamava atenção para a necessidade da mudança comportamental do brasileiro (Figura 8).

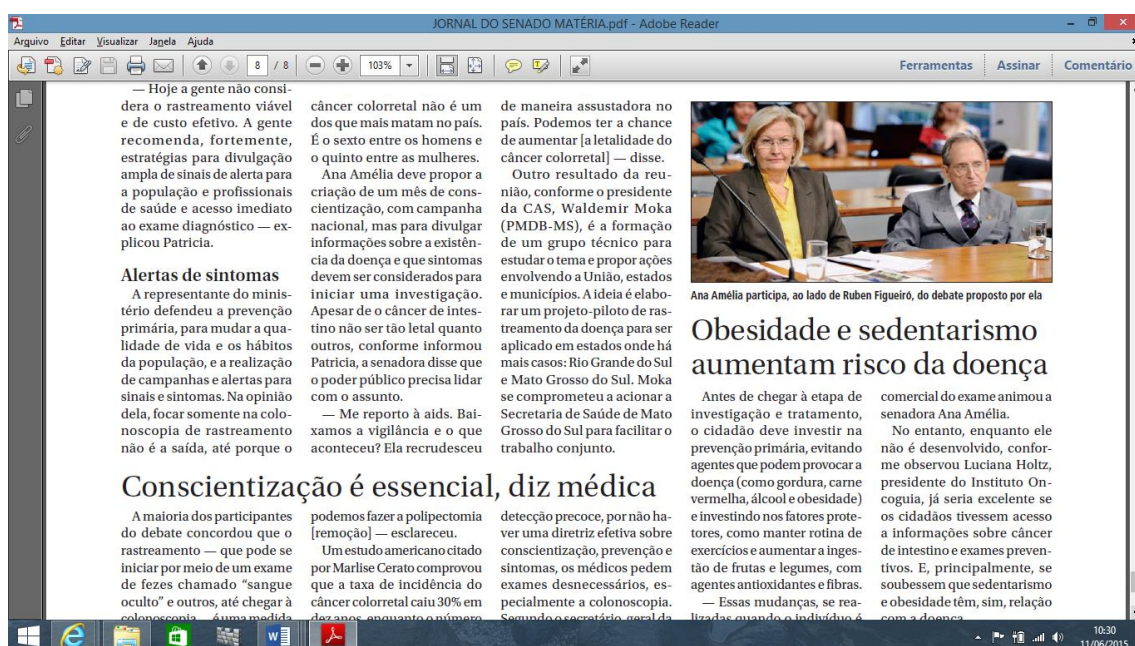


Figura 8 – Audiência debate câncer de intestino



Registra-se, ainda, o generoso espaço dado pelo **Jornal** à chamada de capa (Figura 9) para o tema aludido. O que pode ser explicado por ser uma edição de sexta-feira, dia menos impactado pela pauta legislativa, tradicionalmente concentrada nas jornadas de terças e quartas.



Figura 9 – Chamada de capa: rastreamento

### Diagnóstico global

A questão do rastreamento nacional do câncer colorretal foi muito debatida na audiência pública e bem explorada pela **mídia escrita** do Senado.

Mas houve um debate paralelo sobre o diagnóstico precoce da doença que não foi registrado. Os especialistas apontaram a necessidade de uma política regional para o rastreamento, mas segundo o Ministério da Saúde qualquer esforço do governo em implantar políticas localizadas poderia suscitar outra prática bastante comum no país que é a obtenção de benefícios pela via judicial. Essa discussão ganha fôlego, uma vez que envolve outros atores como prefeitos e governadores.

Durante a audiência pública, também foram citadas modalidades de exames para o rastreamento do câncer colorretal: a colonoscopia, a mais conhecida, e a detecção via exame de sangue e análise do DNA, ainda não disponível comercialmente. Essa técnica foi divulgada



pela mídia do Senado, mas não o apelo do especialista para que o Brasil invista em pesquisa e abra linha de financiamento:

[...] que o Governo brasileiro invista em soluções nacionais, como por exemplo uma tecnologia nacional de captura de DNA circulante para detecção precoce não só de tumor colorretal, mas de outros tumores em pacientes aparentemente saudáveis. **Nós precisamos investir mais em pesquisa** (grifos nossos), capacitação de cientistas no Brasil, porque acho que a solução final que vai realmente resolver, ou adiantar muito essa condição, passa por uma incorporação de tecnologia que, neste momento, ainda é investigacional.

[...]

Acho que o Governo Federal, obviamente, não vai virar uma empresa para fazer o teste, mas ele pode ajudar direcionando, por exemplo, em nível de CNPq, **abrindo uma linha de financiamento** (grifos nossos) a investigadores que tenham como interesse detecção precoce de tumor por via de testes hematológicos e etc. (Dr. Paulo Hoff, Diretor-Geral do INCA, Instituto do Câncer de SP)

Outro debate que ficou à margem do noticioso foi a qualidade do ensino. Foi apontada uma deficiência na formação dos médicos e a falta de interesse das faculdades de medicina pela área de oncologia. Segundo a representante do Ministério da Saúde, ao se desqualificar rotineiramente a atenção primária, porta de entrada do atendimento do SUS, essa será sempre vista como “lugar a que nenhum médico quer ir” e onde estão “os piores estágios na faculdade de Medicina”.

O desejo de uma carreira de Estado para os médicos e a situação financeira crítica dos hospitais filantrópicos de câncer são outras observações feitas pelos profissionais convidados à audiência pública que, apesar de não constarem no cardápio de notícias, ajudam a refletir sobre a política de saúde do País.

### **5.3 Audiência pública: acesso a medicamentos órfãos por portadores de doenças raras**

**Resumo:** audiência pública com duração de 1h58m. Tema ainda desconhecido pela maioria dos brasileiros, as doenças órfãs atingem de 6 a 8 por cento da população mundial e 15 milhões de brasileiros. Entre essas doenças, oito mil são documentadas, mas apenas uma centena delas tem medicamentos específicos para combatê-las.

#### **Diagnóstico: Agência Senado e Jornal do Senado**

A **Agência Senado** reportou a audiência por meio de 3 textos ao longo do dia. Destacou o debate anunciando tema e seus participantes e aproveitou-se de gravação com o

autor do requerimento feita pela rádio Senado, onde o senador Cícero Lucena explica os motivos da audiência.

No texto com os informes da audiência propriamente dita, a **Agência** destacou a dificuldade de acesso aos medicamentos órfãos, a pouca oferta do SUS, a necessidades de obtê-los por via judicial, o desinteresse em desenvolver pesquisas sobre o tema no Brasil, os benefícios da política pública criada para as doenças raras e o projeto de lei<sup>10</sup> que tramita no Senado regulamentando a matéria.

O **Jornal do Senado** em seu texto maior copilou os informes da agência e destacou a tramitação de projeto de lei (Figura 10) que trata da regulamentação das doenças raras.



Figura 10 – Projeto de Lei em destaque

<sup>10</sup> PLS 530/2013. Institui a Política Nacional para Doenças Raras no âmbito do Sistema Único de Saúde; altera a Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, para dispor sobre registro e importação, por pessoa física, de medicamentos órfãos; e altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para prever critério diferenciado para avaliação de medicamentos órfãos.

O **jornal**, entretanto, retirou de seu texto afirmações que reforçavam comentários dados pelos convidados. A judicialização para obtenção de medicamentos e os benefícios da política pública do governo federal são citados de forma genérica.

**Texto Jornal do Senado:**

Mesmo com a instituição de uma política pública (Portaria 199/2014) para atender pessoas com doenças raras no Sistema Único de Saúde (SUS), o que é considerado um avanço, o acesso a medicamentos essenciais no tratamento ainda deixa a desejar, levando a disputas judiciais para garanti-los.

**Texto Agência:**

Hoje, cerca de 200 pessoas com doenças raras no país, segundo seus cálculos, obtêm acesso a medicamentos caríssimos porque conquistaram esse direito na Justiça. Na opinião de Maria Cecília, o custo por trás disso é enorme, tanto monetariamente, com o processo judicial, quanto emocionalmente, com o estresse de pacientes e familiares envolvidos na disputa. A judicialização não é a melhor saída, mas tem sido o único caminho, frisou, e com base nesse cenário que está se tornando regra, a saúde pública deveria mudar de postura, se tornar menos burocrática e mais proativa em prol desse grupo de brasileiros.

— Se a necessidade [dos remédios de alto custo] é real e existente, se já existe a luta da judicialização, se há entraves burocráticos, porque não tentamos estruturar de outra forma? Reorganizar tanto em proveito do governo quanto dos pacientes?

**Texto Jornal do Senado:**

Tanto Clarice Alegre quanto José Eduardo Passos, coordenador-geral de Alta e Média Complexidade do Ministério da Saúde, afirmaram que a linha de conduta da Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras é investir em acolhimento e tratamento globalizado.

**Texto Agência:**

Com a política pública, o SUS deverá promover novos exames de diagnóstico e credenciar hospitais e instituições para atendimento de pacientes portadores dessas enfermidades. Treinamento do pessoal da saúde para identificar precocemente essas doenças, início mais rápido do tratamento, além da oferta de aconselhamento psicológico e genético, por exemplo, para os casos das doenças hereditárias. A ideia é chegar a tratar essas doenças com transplantes e terapia genética para, quem sabe, obter a cura.

## **Diagnóstico global**

Em primeiro lugar, observamos que o debate na comissão foi cumprido com fidelidade. As estatísticas, a problemática das pesquisas médicas, a falta de medicamentos, as políticas públicas, enfim, estavam relacionadas ao tema principal.

Quanto à análise midiática, destacamos, abaixo, alguns informes que acabaram suprimidos do noticiário, mas que, se reproduzidos, poderiam permitir uma melhor compreensão da complexidade do assunto.

- ✓ Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), doenças raras atingem de 6 a 8 por cento da população;
- ✓ Atualmente, 8 mil doenças raras já são conhecidas;
- ✓ Cerca de 15 Milhões de brasileiros sofrem de alguma doença rara;
- ✓ 80 por cento das doenças raras são de origem genética;
- ✓ Apenas 100 Doenças raras são tratáveis com medicamentos;
- ✓ 237 Estudos no mundo sobre doenças órfãs; 4 são no Brasil;

Não houve, ainda, a menção pela **Agência e Jornal do Senado** à referência feita durante a audiência sobre o cenário regulatório internacional que favorece o acesso a medicamentos raros. Estados Unidos e a União Europeia foram citados como exemplos.

E de dois projetos de lei que institui a Política Nacional para Doenças raras no Sistema Único de Saúde (SUS), apenas o do Senado, PLS 530/13<sup>11</sup> foi citado. Registra-se, ainda, o Projeto de Lei 1606/11<sup>12</sup> da Câmara dos Deputados.

#### **5.4 Audiência pública: obesidade**

**Resumo:** audiência pública com duração de 1 hora e 45 minutos. Falaram especialistas da Associação Médica Brasileira (AMB), do Ministério da Saúde e do Conselho Regional de Nutricionistas.

A obesidade como agente causador de outras doenças mereceu bastante destaque, inclusive com farto material de apoio e números estatísticos. Comparação com outros países, grau de mortalidade e incidência por gênero e faixa etária. Críticas ao excesso de cirurgias bariátricas, ao sedentarismo, à falta da prática esportiva nas escolas, às propagandas de alimentos voltadas para o público infantil. O custo da incidência da doença para o Sistema Único de Saúde e a gravidade com que a obesidade vem acometendo a população brasileira

---

<sup>11</sup> PLS 530/2013. Institui a Política Nacional para Doenças Raras no âmbito do Sistema Único de Saúde; altera a Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, para dispor sobre registro e importação, por pessoa física, de medicamentos órfãos; e altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para prever critério diferenciado para avaliação de medicamentos órfãos.

<sup>12</sup> PL 1606/2011. Dispõe sobre a dispensação de medicamentos para doenças raras e graves, que não constam em listas de medicamentos excepcionais padronizadas pelo Sistema Único de Saúde – SUS.

também foram relatados. A audiência serviu para mostrar o quadro preocupante da doença no Brasil.

### **Diagnóstico: Agência Senado e Jornal do Senado**

A **Agência Senado** publicou 4 textos que faziam referência à audiência pública. O primeiro era um chamamento ao encontro, com informes sobre os participantes e números da doença. À tarde, um segundo texto consolidado resumiria os trabalhos da manhã. Título e matéria chamavam a atenção para “o descontrole na realização de cirurgias bariátricas”. Dietas com baixas calorias, a obesidade e suas consequências, o sedentarismo infantil foram falas da audiência pontuadas na matéria. As questões relacionadas a custos e políticas governamentais traduziram a fala da representante do ministério da Saúde. O texto também dá destaque à iniciativa de se criar grupo de trabalho para debater propostas de enfrentamento da obesidade.

Dois outros textos publicados pela **Agência** foram pronunciamento em plenário feitos por senadores que tratavam da oitiva realizada pela manhã. A senadora Ana Amélia destacou o impacto econômico para saúde com tratamento da obesidade e doenças correlatas, e o senador Jayme Campos usou a tribuna para defender projeto de lei de sua autoria que determina que “os rótulos de refrigerantes e congêneres expressem o teor calórico nelas contido e apresentem frase de advertência quanto aos riscos da obesidade infantil”.

O **Jornal do Senado**, além das publicações da agência, aproveitou infográfico da Associação Médica Brasileira. A audiência pública sobre a obesidade mereceu capa na edição do dia (Figura 11).



Figura 11 – Capa: cirurgias bariátricas

### Diagnóstico global

A cobertura da **Agência** e a edição final do **Jornal do Senado** traduziram o que foi a audiência pública realizada pela Comissão de Assuntos Sociais que debateu o tema da obesidade.

O destaque dado às cirurgias bariátricas justifica-se uma vez que o procedimento, conforme dito no encontro, tornou-se prática comum, apesar dos riscos inerentes. A fala dos senadores em plenário complementou e reforçou as informações anteriormente apresentadas. Foi possível compreender a gravidade do assunto, ter conhecimento das estatísticas que cercam o tema e ficar ciente da mobilização proposta pela comissão, ou seja, criação de um grupo de trabalho para propor ações de combate à obesidade.

Porém, outras questões, relacionadas abaixo, não fizeram parte da cobertura jornalística.

A audiência pública serviu para uma abordagem preventiva. A começar com os cuidados maternos. A alimentação da mãe que influencia a carga genética dos filhos, e a amamentação que, segundo estudos, previne a obesidade e aumenta a imunidade da criança.

E se a desnutrição deixou de ser um problema de saúde pública, ainda assim, o país convive com carência de micronutrientes. Segundo o ministério da Saúde, a anemia atinge uma em cada 5 crianças menores de cinco anos.

Outro dado: a absorção de minerais pelo organismo para o combate a doenças. O selênio, por exemplo, tem inúmeras ações, agindo inclusive na glândula tireoide. Segundo estudos, a ingestão de uma noz de castanha (rica em selênio) por dia ajudaria no combate ao colesterol e ao risco cardiovascular.

As políticas públicas desenvolvidas pelo governo federal apontam para uma ampliação do número de nutricionistas na rede de atenção básica do SUS. Já o Programa Saúde na Escola (PSE) – parcerias entre os ministérios da Educação e Saúde – está presente em 4.861 municípios brasileiros, envolvendo mais de 18 milhões de educandos, em 80 mil escolas brasileiras.

O SUS conta, ainda, com o Sisvan, Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional da população brasileira. Entre os usuários do SUS, 23 por cento são participantes do sistema, sendo que 50 por cento das crianças menores de 5 anos de idade já são acompanhadas.

Ainda segundo os especialistas da audiência pública, a relação obesidade e outras doenças pode ser observada pelos dados estatísticos: o sobrepeso aumentaria em 33 por cento a incidência do câncer de mama e endométrio; na urologia, o sobrepeso poderia levar à disfunção erétil. A Classe C seria a mais impactada pelos casos de obesidade, exigindo do governo um esforço maior para levar informação a esse público.

Os gastos do SUS com internação e atendimento de média complexidade nos casos de obesidade representam R\$ 500 milhões de reais por ano. E um alerta: “se pais obesos tiverem filhos, a chance de eles serem obesos é de 90%, porque é na infância que as células adiposas tomam força e não conseguem ser extraídas, e a luta desse indivíduo será muito maior”, advertiu Rogério Toledo Júnior, Coordenador da Comissão de Prevenção e Combate à Obesidade da Associação Médica Brasileira.

Enfim, dados importantes que, por vezes, remetem a outros questionamentos e a busca de novas soluções. Não obter essa visibilidade pela mídia é não aproveitar toda a expertise dos especialistas convidados à audiência pública.

### 5.5 Audiência pública: pesquisas clínicas no país

**Resumo:** audiência pública com duração de 2 horas e 42 minutos. Os especialistas convidados falaram sobre “o sistema regulatório da pesquisa clínica de medicamentos no país”. As dificuldades em se realizar pesquisas clínicas para descobertas de novos medicamentos foram bastante acentuadas durante o encontro. A burocracia estatal foi apontada como o grande entrave. Não faltaram comparações com outros países e as consequências para pesquisadores, profissionais da saúde, indústria farmacêutica e, principalmente, os pacientes.

#### **Diagnóstico: Agência Senado e Jornal do Senado**

A **Agência Senado** apresentou quatro textos ao longo do dia em referência à audiência pública. No primeiro, um “anúncio” do que seria o encontro, com a apresentação dos convidados, e já destacando a burocracia como problema a ser enfrentado para os realizadores de pesquisas clínicas.

Dois outros textos consolidados que vieram a seguir resumiram a opinião de cada palestrante. Críticas gerais à burocracia estatal, a eficácia de medicamentos para doenças da atualidade, o aumento da incidência de cânceres no mundo, o privilégio da assistência privada de saúde que recebe as drogas aprovadas antes mesmo do Sistema Único (SUS) e a consequente judicialização. A defesa dos participantes de pesquisas clínicas (cobaias) e a crítica ao abandono da produção de medicamentos julgados sem viabilidade econômica também foram comentários registrados pela **Agência Senado**.

Um grupo de trabalho foi criado para estudar soluções para o problema das pesquisas clínicas. O resultado da audiência foi tema do pronunciamento em plenário à tarde da senadora Ana Amélia. A **Agência** publicou a manifestação.

A edição do dia seguinte do **Jornal do Senado** destacou em suas manchetes (capa e matéria) a burocracia como problema apontado para as pesquisas clínicas no país. O jornal citou o abandono, pela indústria, dos medicamentos não lucrativos e o problema relacionado às cobaias humanas que ficam sem as drogas experimentais após a conclusão dos testes. A criação do grupo de trabalho e a fala da senadora Ana Amélia em plenário mereceram destaque (Figura 12).





Figura 12 – Resultado da audiência e discurso em plenário

### Diagnóstico global

Os leitores da **mídia escrita** do Senado puderam entender a razão das críticas e do motivo de se debater as pesquisas clínicas no país: a burocracia que impõe vários exames e reexames das solicitações dos pesquisadores. O governo utiliza-se de procedimentos que atrasam os estudos.

Alertas e denúncias também não foram desprezados. O mercantilismo da indústria farmacêutica, o descaso com os participantes de pesquisas.

Porém, a informação que as descobertas científicas (novos medicamentos) chegam antes para os mais abastados não constou da edição do **jornal**. Os usuários do Sistema Único de Saúde representam 75 por cento da população brasileira.

Também destacamos, a seguir, outras informações disponibilizadas na audiência, mas não utilizadas na **mídia legislativa**.

Apesar de reunidos para debater o ambiente da pesquisa clínica, os convidados também fizeram análises do ambiente vivido pelo portador de uma doença como o câncer. Esse não consegue ter um diagnóstico precoce, enfrenta filas de até 10 meses para descobrir a doença; 50 por cento dos casos são diagnosticados em estágio avançado e 90 mil pacientes aguardam para fazer radioterapia.

O quadro de pessoal dos órgãos reguladores da pesquisa clínica no país também mereceu considerações. Segundo os técnicos do governo, a chegada de novos servidores estaria contribuindo para dar agilidade às solicitações de pesquisas encaminhadas às áreas competentes.

“O gasto com assistência farmacêutica do Ministério da Saúde pulou de R\$ 2,8 bilhões em 2003 para R\$ 12 bilhões em 2013”, afirmou Carlos Augusto Gadelha, Secretário de Ciência, Tecnologia e Insumos estratégicos do Ministério da Saúde.

### **5.6 Audiência pública: Câncer - primeiro ano da lei dos 60 dias**

**Resumo:** 3h e 22m para debater a Lei dos 60 dias em seu primeiro ano de vigência. A Lei 12.732<sup>13</sup> de 2012 estabelece que “o paciente com neoplasia maligna tem direito de se submeter ao primeiro tratamento no Sistema Único de Saúde (SUS), no prazo de até 60 (sessenta) dias contados a partir do dia em que for firmado o diagnóstico em laudo patológico ou em prazo menor, conforme a necessidade terapêutica do caso registrada em prontuário único” (Art. 2). O não cumprimento da Lei e as dificuldades para implementá-la marcaram as argumentações dos convidados à audiência pública.

#### **Diagnóstico: Agência Senado e Jornal do Senado**

A **Agência Senado** fez quatro textos sobre o encontro. No primeiro, logo no início da manhã, informava ao leitor o assunto e participantes do debate. No segundo texto, dedicou-se, exclusivamente, à polêmica levantada na audiência sobre a mastectomia preventiva, quando há a retirada das duas mamas nos casos de câncer. A terceira reportagem trouxe a cobertura da fala da senadora Ana Amélia que repercutiu o resultado da audiência em plenário (Figura 13). Foram disponibilizados áudio, vídeo e notas taquigráficas do discurso. O último texto, no final do dia, apresentou a síntese do debate. Destaca-se, ainda, que o tema ganhou reforço da TV Senado. A agência ofereceu um link<sup>14</sup> para acesso à cobertura que a emissora fez do encontro.

<sup>13</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12732.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12732.htm)

<sup>14</sup> <http://www12.senado.gov.br/noticias/videos/2014/05/especialistas-criticam-demora-no-tratamento-de-pessoas-com-cancer-pelo-sus>



Figura 13 – Senadora Ana Amélia: repercussão da audiência em plenário

O internauta que acompanhou o noticiário pela **Agência Senado** soube, com base nos relatos, que os convidados à audiência foram críticos à efetividade da Lei, pois o prazo de 60 dias não é obedecido; que o Ministério da Saúde exorbita suas funções quando edita portaria que contraria o que diz a lei em vigor; que há atrasos substanciais para os pacientes que necessitam de radioterapia; que há no país indicações desnecessárias de mastectomia preventiva para a retirada das duas mamas; que o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público acompanham a aplicação da Lei dos 60 dias; que o país conta com uma rede especializada em oncologia e que os gastos do Governo Federal com radioterapia, quimioterapia e cirurgia na área oncológica são de R\$ 2,5 bilhões anualmente; que o ministério está implementando um sistema (Siscan) para fazer o registro e acompanhamento de todos os casos de câncer no país e que há um subaproveitamento de verba pública para melhorar a assistência oncológica.

Já a edição de sexta-feira, 23 de maio de 2014, do **Jornal do Senado**, foi generosa com a temática discutida na véspera. Título e foto (Figura 14) deram destaque à audiência. A chamada de capa apontava a disposição do Ministério da Saúde em atender ao apelo dos profissionais ouvidos no debate. O **jornal** destacou tanto a fala da senadora Ana Amélia em discurso no plenário, quanto às críticas levantadas à retirada preventiva das mamas (Figura 15).

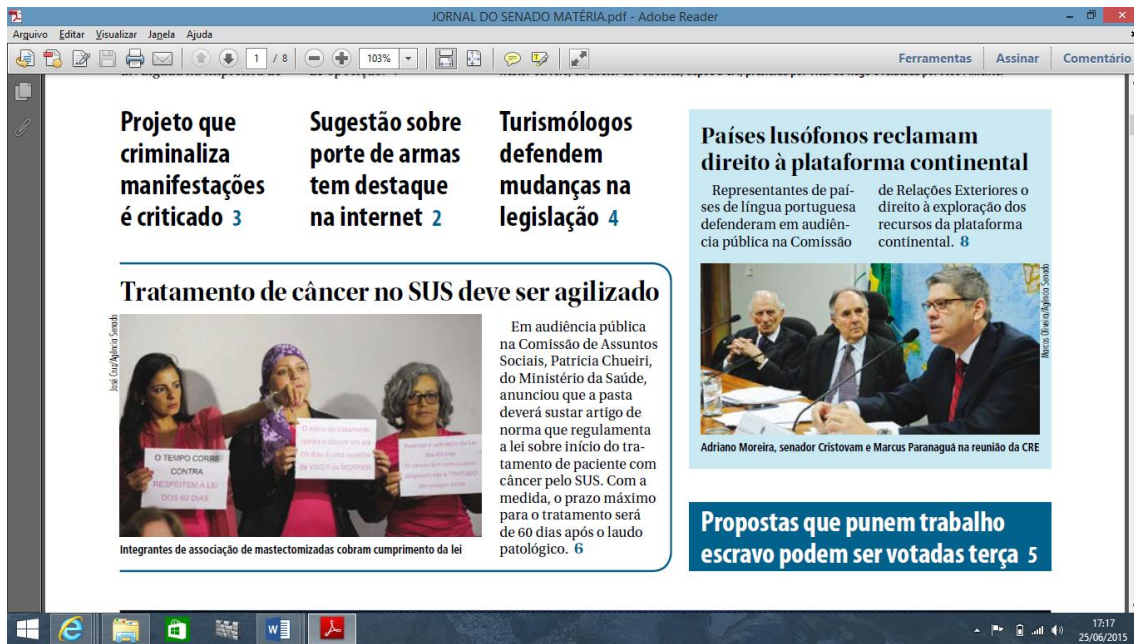


Figura 14 – Câncer: mulheres protestam



Figura 15 – Críticas à mastectomia preventiva

Do material noticioso da **agência**, ficaram de fora da edição do **jornal** as seguintes informações:

- ✓ Gastos efetuados pelo ministério da Saúde no setor oncológico;
- ✓ Rede de assistência que o país oferece para tratamento do câncer;
- ✓ O sistema que registra os casos de câncer no país;

- ✓ O projeto que garante isenção fiscal para pessoas físicas e jurídicas que investem em instituições de prevenção e combate ao câncer.

### **Diagnóstico global**

Além da discussão da efetividade da Lei dos 60 dias, os convidados à audiência pública também ofereceram contribuições que permitiram contextualizar o tema em pauta. Informações essas que acabaram fora da cobertura jornalística. Vejamos os exemplos relacionados abaixo:

Debate sobre a lei Lei 11.664<sup>15</sup> que estabelece exame mamográfico pelo Sistema Único de Saúde (SUS) para as mulheres a partir dos 40 anos. Segundo os especialistas da audiência, a legislação não estaria sendo cumprida em função de Portaria do governo. A medida restringiria o exame às mulheres a partir dos 50 anos. O debate na comissão se formou em função da necessidade, ou não, do rastreamento precoce da doença.

Desde 2012, o país conta com um Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica. Uma espécie de “Lei Rouanet do câncer”<sup>16</sup>. Isenção fiscal para pessoas físicas e jurídicas que investem em instituições de prevenção e combate ao câncer (Lei 12.715)<sup>17</sup>. Em 2013, foram apresentados 62 projetos e apenas 26 foram aprovados. Dos R\$ 300 milhões disponíveis, foram liberados R\$ 118 milhões. Para 2014, a verba total estimada era de R\$ 674 milhões. Recursos que acabam se tornando subaproveitados pela (má) qualidade dos projetos apresentados. O tema foi abordado pela **Agência Senado**, mas não pelo **Jornal**. Informação que se explorada pela mídia poderia chamar a atenção não só para a existência do programa, mas também para a deficiência da sociedade em atender os requisitos exigidos pela administração pública.

Outro dado importante e que mostra a disparidade logística entre os Estados brasileiros é o número de centros especializados em oncologia. São 280 em todo o país, assim distribuídos: Norte (10), Nordeste (51), Sudeste (135), Centro-Oeste (20), Sul (64). Uma heterogeneidade que merece, não só destaque da mídia, mas um debate mais profundo sobre a aplicação dos recursos públicos para a saúde.

---

<sup>15</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11664.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11664.htm)

<sup>16</sup> Expressão utilizada por Patrícia Sampaio Chueiri, do Ministério da Saúde, durante a audiência pública ao se referir ao Pronon – Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica.

<sup>17</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12715.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12715.htm)



A Lei de Acesso à Informação<sup>18</sup> também foi mencionada na audiência pública quando se falou sobre a dificuldade que o paciente tem de obter informações no SUS. Sugeriu-se a criação de um serviço via internet ou mesmo um 0800. Enfim, um serviço que desse mais transparência para aqueles que se utilizam do serviço público de saúde. Cobrança essa que ao ser reverberada pela mídia pode resultar em uma ação prática de gestão.

Fraude na Previdência Social e estatísticas de câncer no país também foram informações apresentadas na audiência pública:

- 60 por cento dos diagnósticos (de câncer) são tardios;
- 576 mil novos casos de câncer por ano, no Brasil. Essa é a expectativa oficial;
- na área da Previdência Social no Brasil, a fraude mensal em pagamentos de benefícios atinge R\$2 bilhões.

E a pergunta que ficou sem resposta na audiência e sem espaço na mídia:

Há uma questão que também não foi abordada por essa lei, e talvez pudesse ser aprimorada, que é o segundo, terceiro, quarto... ou seja, o seguimento do tratamento. A lei fala apenas do início do primeiro tratamento. Se a pessoa faz a cirurgia, tudo bem, em 60 dias e depois precisa fazer uma rádio, que prazo será dado"? (Tiago Farina Matos, Diretor Jurídico do Instituto Oncoguia)

Frases soltas no meio do discurso, indagações levantadas, estatísticas que dão peso à oralidade, sugestões, denúncias e alertas que muitas vezes passam imperceptíveis. Um manancial nada desprezível, mas que por vezes se perde diante do volume de informações oferecido pelas audiências públicas e que acaba não sendo resgatado pela mídia legislativa.

## **5.7 Análise geral conjunta**

No início do trabalho, levantamos duas questões para análise. A primeira diz respeito à temática das audiências públicas; a segunda sobre o aproveitamento jornalístico das informações trazidas pelos convidados desses encontros.

Sobre a abrangência temática, podemos considerar que as audiências públicas vão além do que se propõe. Durante os estudos de caso, vimos que o tema central analisado era a saúde, mas nos deparamos em alguns encontros com afirmações, alertas, questionamentos que, ainda que correlatos ao tema em destaque, envolvem a responsabilidade de outras áreas.

---

<sup>18</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)

Discutiu-se a saúde, mas também se falou de qualidade de ensino; falou-se em câncer de intestino, mas tecnologia e financiamento à pesquisa também foram lembrados; a política que interfere na gestão da saúde; a propaganda da TV e seus reflexos no comportamento masculino, do jovem à idade adulta; a educação das crianças e o homem de amanhã etc.

Levando em conta as inúmeras audiências que o Senado realiza cotidianamente, tem-se a dimensão da relevância desses encontros e a confluência de áreas de interesse. Parece bastante plausível imaginar que as contribuições das audiências públicas vão muito além daquelas previstas no ato de sua realização.

Sobre a análise midiática, não restam dúvidas que temos nas audiências públicas espaço para inúmeras outras pautas jornalísticas. É considerável o quantitativo de informações extraídas dos debates em análise que ficaram ausentes da mídia legislativa do Senado.

Muitas dessas informações são estatísticas que reforçam ou comprovam problemas relacionados à área da saúde. Por exemplo: a constatação de urologistas e oncologistas presentes em maior número na região Sudeste pode ajudar o leitor a entender as precariedades regionais do SUS, e seus reflexos na saúde do homem e no tratamento do câncer.

Informações de políticas públicas de governo também ficam comprometidas na cobertura da mídia legislativa. São inúmeras as informações trazidas à comissão. Além do mais, muitos convidados das audiências públicas são críticos à gestão da saúde e suas posições, reunidas, acabam se destacando. O representante do governo perde espaço, mesmo que tenha apresentado uma série de dados durante a sua exposição.

Tratamento diferente também para assuntos correlatos. Na audiência que discutiu o câncer de intestino, os convidados debateram duas propostas de rastreamento do câncer: uma de caráter nacional, e outra de forma regionalizada, atendendo aos Estados com maiores índices da doença. A representante do Ministério da Saúde foi contra as duas propostas, alertando, inclusive, para o risco de ações judiciais. Na mídia escrita do Senado apenas o debate sobre o rastreamento nacional foi registrado.

E entre duas leis em debate apenas uma delas virou notícia. A Lei 12.732/2012 ganhou notoriedade justamente porque era o tema da audiência pública para discutir o primeiro ano da sua aplicação. O paciente com câncer deve se submeter ao primeiro tratamento em até 60 dias após o primeiro diagnóstico. Mas tanto a Agência quanto o Jornal do Senado não informaram sobre a Lei 11.664/2008, também discutida e criticada durante o encontro. A Lei, que garante

o exame mamográfico a todas as mulheres a partir dos quarenta anos de idade, não estaria sendo cumprida em função de uma portaria do Governo Federal.

Exclusões como as citadas acima e pormenorizadas no estudo de caso não significam, até onde foi levantado, parcialidade da cobertura jornalística que é feita pela Agência de notícias do Senado e pelo Jornal do Senado. O que se observa em cada uma das audiências públicas é um quantitativo muito grande de informações, haja vista a duração e o número, às vezes, excessivo de convidados.

No jornal, como em qualquer outra publicação, há limitação de espaço. Já a reportagem da agência, de onde se exige rapidez na divulgação das notícias, raramente tem à sua disposição os dados completos em poder dos expositores, que normalmente utilizam softwares para suas apresentações. Combinar agilidade com precisão da informação exige do repórter responsabilidade, lembrando que o texto jornalístico da mídia do Senado, conforme Manual de Comunicação, deve ser objetivo e sem juízo de valor. É preciso tempo para cruzar dados e contextualizá-los, garantindo ao leitor a melhor informação.

O apoio de outros veículos de comunicação do Senado também reforça a cobertura das audiências públicas. É o caso das reportagens produzidas pela Rádio e pela TV do Senado. Notas taquigráficas também são utilizadas para compor o mosaico de informações disponíveis. E se o senador ocupa a tribuna para fazer referência à audiência pública, essa manifestação também é registrada, ampliando as notícias sobre a temática discutida. Destaca-se, ainda, a criação de novos instrumentos de comunicação para reforçar o trabalho de divulgação das audiências públicas pelas mídias do Senado, como é o caso da TV, com o programa *Em Discussão!* e da revista de mesmo nome que vai além dos debates factuais, já que é um produto de intensa pesquisa e análise do conjunto de informações disponíveis na audiência pública.

As audiências públicas promovidas pelo Senado em cada uma das suas comissões permanentes não podem ser vistas como meras formalidades ao processo legislativo. Seus temas, as variadas áreas de interesse, os conhecimentos dos especialistas convidados extrapolam o ambiente parlamentar.

Quanto maior for o esforço que a mídia legislativa fizer para resgatar e traduzir as informações disponíveis em cada um desses encontros, melhor será o entendimento da sociedade sobre assuntos de seu interesse. Ganha a imprensa do Senado no seu papel de



contribuir com a transparência e fomentar o debate. Ganha o cidadão, cobrador e fiscalizador de políticas públicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realidade para quem faz ou acompanha a imprensa no Brasil e no mundo é uma só: a mídia mudou, está mudando e é difícil encontrar teóricos da comunicação que apostem em algo definitivo no longo prazo. Sabe-se que do profissional de hoje exige-se muito mais qualificação. Que as novas tecnologias nos impulsionam para um mundo cheio de novidades, oportunidades, ameaças. O jornalismo está acelerado. O jornalista está multimídia. A sociedade também escreve, cobra, critica, tudo ao mesmo tempo.

O impacto dessas mudanças atua sobre a mídia comercial e a mídia das fontes, conforme expressão do estudioso Francisco Sant`Anna. No caso da mídia do Legislativo, o desafio é oferecer mais do que a “simples” transparência. Essa foi conquistada e é praticada todos os dias com as transmissões ao vivo das sessões do Plenário e reuniões das Comissões Permanentes.

Mas cabe ao sistema de comunicação do Senado ir além; atuar verdadeiramente como mídia das fontes, oferecendo à sociedade informação contextualizada, abrindo espaço para o debate, contribuindo para que mais e mais cidadãos participem da atividade parlamentar.

Como vimos, apenas analisando algumas audiências públicas, há uma variedade de informações de interesse da sociedade que estão fora da mídia. O jornalista do Legislativo tem suas limitações. O jornalismo do Legislativo possui regras que acabam impondo o tamanho e o alcance da notícia. Essa é uma contradição para quem tem sob a sua responsabilidade a divulgação do processo legislativo.

É claro que na ótica do jornalista, e como vimos ao longo desse estudo, a notícia tem sua escala de valor. Quanto mais gente impactada por ela, mais relevante ela será. No ambiente de tantos interesses, quanto menos informações descartáveis, maior a chance da notícia chegar a quem de fato precisa.

Essa é uma barreira a ser ultrapassada. A outra, lembrando o teórico Jorge Duarte, é ajudar o cidadão a ter conhecimento total da informação que lhe interessa, “inclusive aquela que não busca por não saber que existe” (DUARTE, 2007, p.64)

Como contribuição para futuras pesquisas que tenham o escopo aqui analisado, ressalta-se que o estudo oferecido se limitou à mídia escrita do Senado Federal, lembrando que o sistema de comunicação é mais amplo e pode oferecer, se analisado de forma conjunta, elementos enriquecedores para a Academia. Por último, cabe lembrar que, apesar de inseridas

no processo legislativo, a participação popular via audiências públicas interativas não foi objeto do presente estudo, portanto, uma prática que muito pode dizer sobre narrativas que tenham foco nas audiências públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Valéria Ribeiro da Silva Franklin. *A comunicação do Senado e o direito à informação*. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 42 n. 166 abr. /jun. 2005. Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS.

BARROS, Antônio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum; LEMOS, Cláudia Regina Fonseca. *As mídias legislativas e a redefinição da noticiabilidade política no Brasil*. Em Questão, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 11-24, jan/ jun 2008.

BARROS, Antônio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum. *A cobertura jornalística das audiências públicas nas mídias legislativas*. Estudos em jornalismo e mídia. Volume 7 Nº 2. Julho a dezembro de 2010. <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/jornalismo>

BARSOTTI, Adriana. *Jornalista em Mutação – do cão de guarda ao mobilizador de audiência*. Editora Insular. Florianópolis. 2014. Série Jornalismo a Rigor. Volume 9

BIM, Eduardo Fortunato. *Audiências públicas*. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2014.

BRESSAN, Flávio. *O método do estudo de caso*. Revista Administração on line [On Line]. FECAP. Volume 1, número1, jan/fev/mar. 2000. Disponível em [http://www.fecap.br/adm\\_online/](http://www.fecap.br/adm_online/). Acesso em 10/07/2015.

BUCCI, Eugênio. *O Estado de Narciso*. São Paulo- SP. Companhia das Letras. 2015.

CHAIA, Vera Lúcia Michalamy Chaia. *A cobertura jornalística do legislativo: agenda de pesquisa*. E-legis, Brasília, n. 16, 7-17, jan/abr 2015.

Correio Braziliense. Caderno Cidades. *Moradores da QI 05 do Lago Sul impedem instalação de poste telefônico*. 23-04-2015.

DUARTE, Jorge. *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo. Editora Atlas S.A – 2007.

FONTE, Nilce Nazareno da. *Pesquisa científica: o que é e como se faz*. Disponível em <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja>

&uact=8&ved=0CCwQFjACahUKEwiet4qgrurGAhXEkJAKHRhLDIo&url=http%3A%2F%2Fpeople.ufpr.br%2F~nilce%2Fmetodolog.%2520pesquisa%2520cientifica.doc&ei=7kCtVZ6IDMShwgSYlrHQCA&usg=AFQjCNGyk6hmiWs7LtJZ6ashWt2wG Ben\_Q&sig2=SKmmDTky9KWlhysBi5uKxA&bvm=bv.98197061,d.Y2I. Acesso em 10/07/2015.

FREITAS, Luiz Carlos Santana de. *O controle normativo da mídia do Congresso Nacional: critério de noticiabilidade e garantia do uso republicano dos veículos legislativos de comunicação de massa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

GOMES, Wilson. *Internet e participação política em sociedades democráticas*. Acesso via internet pelo endereço eletrônico <http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/WilsonGomes.pdf>. Acesso em 11/05/2015.

GONÇALVES, Rogério Mozart Dy Lá Fuente. *O superhomem pendura o paletó na repartição: a gênese do jornalista legislativo*. Brasília. 2010.

KIM, Richard Pae. *O conteúdo jurídico de Cidadania na Constituição Federal do Brasil*. In: *Cidadania. O novo conceito jurídico e a sua relação com os direitos fundamentais individuais e coletivos*. Coordenadores: Alexandre de Moraes e Richard Pae Kim. São Paulo. Editora Atlas S.A. 2013.

MATOS, Heloiza. *Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo*. Trabalho apresentado no XXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares – INTERCOM, 1999.

NOVELLI, Ana Lúcia Coelho Romero. *Imagens Cruzadas: a opinião pública e o Congresso Nacional*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

*O Estado de São Paulo. Responsabilidade Fiscal*. Artigo de Valdecir Pascoal. 14-05-2015.

Portal CNI. Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022. Uma agenda para a competitividade. Proposta da Indústria Eleições 2014.

RAIS, DIOGO. *A Sociedade e o Supremo Tribunal Federal: o caso das audiências públicas*. Editora Fórum. 2012.

SANT`ANNA, Francisco. *Mídia das fontes: um novo ator no cenário jornalístico brasileiro: um olhar sobre a ação midiática do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009.

SENADO FEDERAL. Portal Atividade Legislativa. Projetos e matérias legislativas. <http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RISF2015.pdf>. Acesso em 18/05/2015.

SENADO FEDERAL, Regimento Interno do Senado Federal, 2015.

SINTOMER, Yves. *O Poder ao Povo: júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa*. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2010.

TRAQUINA, Nelson. *O estudo do jornalismo no século XX*. São Leopoldo (RS). Editora Unisinos, 2001.



## ANEXOS

### **A. Questionário encaminhado ao servidor Marco Antônio Reis, que foi coordenador da Agência Senado e diretor da Secretaria Agência e Jornal do Senado em 2014.**

**P: Com tantos acontecimentos na Casa, quais os critérios para uma melhor cobertura?**

MR: De modo geral, procurávamos seguir, na medida do possível, os critérios consagrados de noticiabilidade, levando em consideração o interesse despertado por cada assunto em discussão. Nossa cobertura, pelo menos enquanto estive na direção da Agência, esteve organizada da seguinte forma:

- Primeiro turno de cobertura - ênfase nas comissões
- Segundo turno de cobertura - ênfase no plenário.

Em ambos os turnos, a presidência recebia atenção especial, como uma instância própria de decisão e protagonismo político. Vale ressaltar que os documentos internos da Secretaria de Comunicação, elaborados para balizar o trabalho de cobertura, sempre determinaram que as decisões finais fossem priorizadas. Do mesmo modo, há uma tendência na direção da comunicação em desestimular a cobertura dos fatos políticos, para além do plenário e das comissões. Nossa diretriz foi não negligenciar esse aspecto também fundamental do Parlamento. Assim, sempre orientamos os jornalistas a ficarem atentos às chamadas notícias de corredor ou de bastidor, sem trabalhar, no entanto, com off. Esse movimento, por uma cobertura menos oficial e mais próxima do interesse da sociedade, não se deu sem dificuldades, decorrentes da cultura da casa ou do próprio corpo de jornalistas. Respondendo mais diretamente: a Agência Senado cobria praticamente tudo, com prioridade máxima para a atividade legislativa e da Presidência. O material era trabalhado na medida do possível levando em conta o interesse da sociedade.

**P: Sabemos do choque entre as reuniões e sessões deliberativas e as audiências públicas. O que cobrir nesses casos?**



R: Como norma, as deliberativas tinham prioridade. Isso significa que as audiências públicas recebiam cobertura, mas não prioritária. Muitas vezes, ocorreu de o resultado da cobertura de uma audiência pública forçar um tratamento mais destacado do assunto. As audiências públicas sempre forneceram um material muito rico, não apenas no que diz respeito às informações trazidas pelos especialistas, mas também pela riqueza de imagens captadas pelos fotógrafos nos eventos.

**B. Questionário encaminhado ao servidor Flávio Gomide de Faria, que foi coordenador do Jornal do Senado em 2014 e é o atual diretor-adjunto da Secretaria Agência e Jornal do Senado.**

**P: Como ter o melhor do dia na edição do Jornal do Senado diante de tantas publicações da agência? Quais os critérios utilizados?**

R: Os critérios que seguimos são jornalísticos, ou seja, o valor-notícia. No caso do Jornal, há uma óbvia limitação de espaço, o que muitas vezes obriga o editor a escolher não apenas o que terá mais ou menos destaque, mas também o que entra e o que não entra naquela edição. A escolha dos destaques, manchetes de página, organização de matérias nas páginas, chamadas de capa etc, leva em consideração uma hierarquia de relevância da informação, com a preferência, sempre que possível, a decisões do Plenário, decisões de Comissões, audiências públicas, sessões temáticas, debates em Plenário e assim por diante. Essa ordem de preferência pode ser alterada sempre que houver uma inversão de valores, tendo sempre como foco o interesse do cidadão/leitor. Essas decisões são muitas vezes debatidas entre o editor-chefe do jornal, a Coordenação de Edição e a direção da Secretaria, mas terão sempre o caráter subjetivo do responsável pela edição, como em qualquer veículo de comunicação.

**P: Além de excluir alguma matéria da agência, há também a edição de determinada nota, cortes, alterações de parágrafos etc. Quais são os critérios?**

R: O nome que damos a esse trabalho é edição de página. Há uma equipe exclusiva para exercer essa função, também responsável pela revisão final. Raramente o Jornal deixa de publicar uma matéria. Isso só acontece quando se atinge o limite de espaço. Em geral, o editor prefere aumentar das convencionais 8 páginas para 12 justamente para contemplar toda a produção da reportagem. Por outro lado, também raramente o Jornal publica exatamente o texto veiculado no Portal de Notícias, principalmente em razão da limitação de espaço. O

corte de matérias segue também o critério jornalístico de garantir que as principais informações daquele texto sejam mantidas, de acordo com a análise do editor. O trabalho de redução do tamanho dos textos resulta, em geral, em versões sucintas do que entrou no Portal. Uma regra geral que todo editor de página segue é evitar o chamado “corte pelo pé da matéria”, o que obriga a leitura de todo o texto para identificar possíveis informações importantes eventualmente presentes no final dos textos.

**C. Questionário encaminhado ao servidor João Carlos da Silva Teixeira, que foi editor-chefe da revista *Em Discussão!* em 2014.**

**P: A revista traz uma cobertura mais aprofundada de determinada temática. Você tem ciência que muitas informações que circulam nas audiências públicas são subaproveitadas, seja pela mídia legislativa ou comercial?**

R: Sem dúvida. São raras as chances de uma equipe com excelente formação ter tempo e meios para se debruçar sobre um tema específico, em todas as suas facetas e nuances. Como resultado, o material (da revista) revela com mais nitidez o que está em discussão, muito além dos estereótipos. Daí o conteúdo ter maior perenidade, servindo a consultas e, por que não, ao próprio processo de tomada de decisão (já que observa as diversas variáveis e forças presentes nos debates).

**P: Como podemos resgatar esse valioso material trazido por técnicos e especialistas de forma que a sociedade aproveite em toda a sua potencialidade dessa transparência oferecida pelo processo legislativo?**

R: A revista é uma dessas formas. Porém, o conteúdo não deveria estar “preso” ao formato impresso, cujo alcance é mais limitado e o custo, mais elevado. O conteúdo da revista deve inverter o processo e, em primeiro lugar, ser preparado para o suporte digital (internet), de maneira leve, amigável e atraente. Esse é o caminho para que a linha editorial da revista consiga aumentar o seu alcance, aumentando, inclusive, o número de audiências públicas objeto do trabalho da Secretaria de Comunicação. Em janeiro de 2014, a revista procedeu uma avaliação completa, que apontou nessa direção. Porém, de lá para cá, apenas uma revisão do site foi feita, ainda como subproduto do formato impresso.