



Coleção de Teses,
**Dissertações
e Monografias**

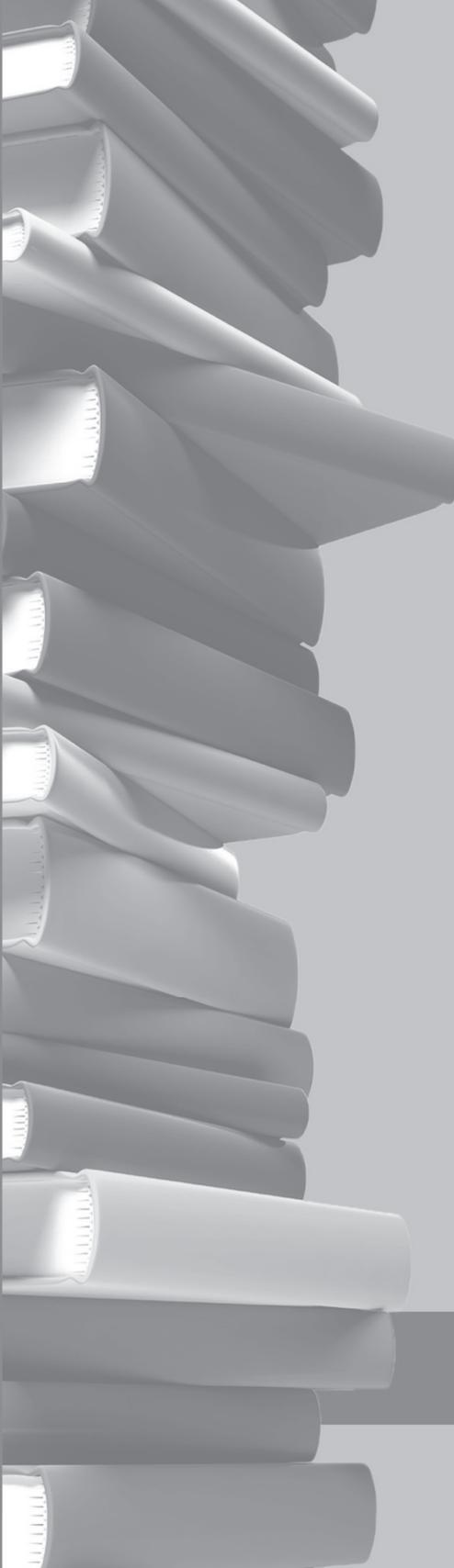
de Servidores do Senado Federal

2010

Monografia

O Controle Normativo
da Mídia do
Congresso Nacional:
Critério de
noticiabilidade e
garantia do uso
republicano dos
veículos legislativos
de comunicação
de massa

Luiz Carlos Santana de Freitas



Coleção de Teses,
Dissertações
e Monografias

de servidores do Senado Federal.

2010

Monografia

O Controle Normativo
da Mídia do
Congresso Nacional:
Critério de
noticiabilidade e
garantia do uso
republicano dos
veículos legislativos
de comunicação
de massa

Luiz Carlos Santana de Freitas





SECRETARIA ESPECIAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES

DIRETOR

Florian Augusto Coutinho Madruga

DIRETOR DA SUBSECRETARIA INDUSTRIAL

José Farias Maranhão

DIRETOR DA SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO, SUPRIMENTO
DE MATÉRIAS-PRIMAS E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

Luiz Carlos da Costa

DIRETORA DA SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

Anna Maria de Lucena Rodrigues

DIRETOR ADJUNTO

André Luiz Rodrigues Santana

EQUIPE EDITORIAL

PROJETO GRÁFICO, EDITORAÇÃO E COORDENAÇÃO

Serviço de Impressão Eletrônica (SEIMEL) da Secretaria Especial de Editoração e Publicações (SEEP)

CAPA

Subsecretaria de Projetos Especiais (SUPRES) da Secretaria Especial de Comunicação Social (SECES)

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Secretaria Especial de Editoração e Publicações (SEEP)

Ficha catalográfica feita por Fabrícia da Silva Costa Feitosa

ISBN: 978-85-7018-331-6

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 / Luiz Carlos Santana de Freitas. – Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

95p. – (Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal)

1. Congresso Nacional, Brasil. 2. Meios de comunicação de massa, regulamentação, Brasil. 3. Mídia, aspectos políticos, Brasil. I. Título. II. Série.



SENADO FEDERAL

MESA DIRETORA
Biênio 2009/2010

Senador **José Sarney**
Presidente

Senador **Marconi Perillo**
1º Vice-Presidente

Senadora **Serys Shessarenko**
2ª Vice-Presidente

Senador **Heráclito Fortes**
1º Secretário

Senador **João Vicente Claudino**
2º Secretário

Senador **Mão Santa**
3º Secretário

Senadora **Patrícia Saboya**
4ª Secretária

Suplentes de Secretário

Senador **César Borges**
Senador **Adelmir Santana**
Senador **Cícero Lucena**
Senador **Gerson Camata**

Haroldo Feitosa Tajra
Diretor-Geral

Claudia Lyra Nascimento
Secretária-Geral da Mesa

APRESENTAÇÃO

Por meio de pesquisas de campo (questionários e entrevistas) e bibliográfica, este estudo, especialmente pautado na pesquisa de campo e na coleta de dados (por ser um tema inédito) e menos no campo teórico (pelo fato de haver poucas fontes bibliográficas no campo teórico tanto do marketing institucional quanto do marketing turístico) tem como objetivo lançar luzes numa área nova e averiguar o impacto do projeto de visita na construção da imagem positiva do Parlamento a partir das informações passadas ao visitante durante a visita ao Congresso Nacional, chamando especial atenção ao fato de alertar para a responsabilidade de cada cidadão na composição do Parlamento. Assim, averiguou-se a parcela dos visitantes quanto à imagem modificada com as informações recebidas durante a visita; se os visitantes gostariam de ter mais informações sobre o Processo Legislativo; se de fato as pessoas confundem os Poderes que compõem o Estado; se a conduta de alguns parlamentares contamina a imagem que a sociedade tem do Legislativo; e, finalmente, se, apesar de todos os problemas que o projeto enfrenta, é de fato uma ferramenta estratégica importante por se tratar de um contato interpessoal com o público. Diferentemente dos outros meios de comunicação, deve-se atentar para o fato de não se tratar de passar uma imagem falsa ou maquiada do parlamento, mas de utilizá-lo da forma mais transparente possível para que o público faça o seu julgamento só que com mais responsabilidade, ciente da parcela que lhe cabe no processo democrático.

Palavras-chave: Imagem Positiva, Parlamento Brasileiro, Transparência, Visita Institucional.

Senador José Sarney
Presidente

INTRODUÇÃO

É com grande satisfação e com muito orgulho que apresentamos ao leitor os textos que inauguram a Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal, selecionados como os melhores entre os mais de 50 trabalhos acadêmicos que atenderam ao chamado do concurso lançado este ano pela primeira vez.

É gratificante, efetivamente, uma satisfação e um orgulho poder constatar a qualidade do corpo de servidores desta Casa, que se manifesta de forma insofismável em todos os trabalhos apresentados e, de forma excelente, naqueles que foram enfim premiados com a publicação.

E não se trata aqui apenas de um orgulho superficial e de uma satisfação benevolente. Essa qualidade de nosso corpo técnico-administrativo – não há exagero em dizê-lo – é um ingrediente indispensável da força de nosso Parlamento. E, vale lembrar, um Parlamento sólido é essencial para a nossa saúde democrática.

Entre os muitos papéis que cumpre o Parlamento, o de ser o fórum para onde convergem os grandes debates nacionais é, certamente, um dos mais fundamentais. É aqui, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que reverberam as diversas vozes em que se exprime nossa sociedade. Deputados e Senadores são os portadores dessas vozes múltiplas, plurais, que manifestam os pontos de vista igualmente múltiplos e plurais de nossa sociedade – e esse é o papel fundamental da representação política.

Mas para que esse debate seja frutífero, é preciso mais do que a política – e é aí que poder contar com um corpo técnico qualificado e atualizado, bem formado e bem informado, torna-se fundamental para o exercício pleno do mandato que recebemos dos cidadãos. Como bem demonstra o resultado deste primeiro concurso de teses, dissertações e monografias, podemos dizer que temos a ventura de satisfazer com brilho essa condição.

Este ano, premiamos dez trabalhos que se destacaram por sua excelência.

Na categoria “teses de doutorado”, Ana Lúcia Coelho Romero Novelli estuda o fenômeno da opinião pública brasileira a partir de seu relacionamento com o Congresso Nacional, tema de alta relevância tanto para entendermos e avaliarmos os processos que caracterizam a formação da opinião pública, quanto para avaliarmos o próprio Parlamento, instituição cujo funcionamento, por natureza, tem uma sensibilidade peculiar à forma como é percebido pela opinião do público. Maria Cláudia Barbosa de Oliveira Drummond, por sua vez, aborda o tema atualíssimo dos parlamentos de integração, e a questão que tende

a crescer na nossa agenda de discussões, à medida que a integração política dos países do Mercosul for avançando, é do déficit democrático nas relações internacionais.

Na categoria “dissertações de mestrado”, três servidores foram contemplados com a publicação de seus trabalhos. Mellina Motta de Paula Bernardes parte de sua experiência na Casa para refletir sobre a ocorrência de interfaces entre as competências do Senado Federal, estudando uma das recomendações apresentadas no relatório final da CPI dos Títulos Públicos. Paulo Fernando Mohn e Souza e Thales Chagas Machado Coelho, por sua vez, trazem contribuições ao entendimento de duas questões importantes e de amplo alcance, o primeiro sobre o princípio de subsidiariedade como princípio de organização do Estado e sua aplicação no federalismo, o segundo sobre o princípio de moderação e seu papel na legitimação do controle judicial da constitucionalidade das leis.

Na categoria “monografias de pós-graduação”, Arlindo Fernandes de Oliveira e Flávia Cristina Mascarenhas Magalhães abordam, em seus trabalhos, dois lados das cada vez mais complexas relações entre a esfera jurídica e a esfera política, o primeiro tratando do tema do “judiciário legislador”, a segunda estudando a judicialização da política a partir da análise da evolução do Direito Eleitoral brasileiro entre 2002 e 2008. Carlos Eduardo Rodrigues Cruz realiza um estudo comparado dos sistemas de controles internos dos diversos Poderes para discutir a real necessidade de sua integração e a melhor forma de institucionalizá-la. Luiz Carlos Santana de Freitas estuda a delicada questão do controle normativo da mídia do Congresso Nacional, que, por sua natureza e para cumprir sua finalidade republicana, está forçada a caminhar por um caminho mais estreito do que a mídia em geral, o que não deixa de ter reflexos sobre a atividade jornalística. Por fim, Walesca Borges da Cunha e Cruz mostra, em seu trabalho, como o projeto de visita do Parlamento brasileiro tem colaborado para a construção de uma nova imagem, mais positiva, do Congresso Nacional, constituindo-se em peça importante da relação entre as instituições e os cidadãos e contribuindo, assim, para a transparência e para o aperfeiçoamento da cultura político-democrática entre nós.

Como se vê, o leque de temas é amplo e variado – tão amplo e tão variado quanto é a própria atividade parlamentar, que necessita, para além dessa variedade, de permanente atualização. É reconfortante sabermos, como parlamentares, que temos à nossa volta colaboradores constantemente envolvidos em aprimorar seu trabalho – e o nosso trabalho – por meio da reflexão e da produção de novo conhecimento.

Lançamos hoje a primeira mostra da valiosa contribuição de nossos servidores à produção desse conhecimento sem o qual o nosso exercício da atividade parlamentar ficaria, sem sombra de dúvida, prejudicado. Tenho certeza de que, nos próximos anos, com o crescimento desta coleção, teremos ainda mais motivos de nos orgulhar de nosso corpo de servidores e de sua capacidade de contribuir para o aprimoramento desta instituição – o Parlamento –, que é o coração mesmo da democracia.

A todos os premiados, deixo aqui minhas congratulações e meus sinceros agradecimentos pelo excelente trabalho que realizam.

Senador Heráclito Fortes

1º Secretário do Senado Federal



**SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO
BRASILEIRO (UNILEGIS)**

LUIZ CARLOS SANTANA DE FREITAS

**O CONTROLE NORMATIVO DA MÍDIA
DO CONGRESSO NACIONAL:
Critério de noticiabilidade e garantia do uso
republicano dos veículos legislativos
de comunicação de massa**

Monografia

Brasília • 2008

O CONTROLE NORMATIVO DA MÍDIA DO CONGRESSO NACIONAL:

Critério de noticiabilidade e garantia do uso Republicano dos Veículos Legislativos de comunicação de massa

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu em Direito Legislativo pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, como requisito para obtenção de título de especialista em Direito Legislativo.

O CONTROLE NORMATIVO DA MÍDIA DO CONGRESSO NACIONAL:

Critério de noticiabilidade e garantia do uso republicano dos veículos legislativos de comunicação de massa

*Trabalho de Conclusão do Curso de especialização em
Direito Legislativo realizado pela Universidade do
Legislativo Brasileiro, no 1º semestre de 2008.*

Aluno: Luiz Carlos Santana de Freitas

Banca Examinadora:

Orientadora

Professora orientadora: Ilana Trombka

Professor convidado: Dario Alberto De Andrade
Filho

Brasília, 27 de novembro de 2008

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, que vem me acompanhando em cada passo da vida e cuja Palavra tive a honra de conhecer e abraçar, no mesmo período do curso de especialização em Direito Legislativo.

À minha família, suporte imprescindível para se conseguir atingir qualquer objetivo.

À minha orientadora, professora Ilana Trombka, pelos ricos conselhos e pela responsabilidade com que encarou a tarefa.

Aos colegas profissionais de comunicação social das casas legislativas brasileiras, que realizam um trabalho essencial para a afirmação da democracia e dos valores da cidadania no Brasil.

A todos que, de alguma forma, colaboraram para a execução deste trabalho.

RESUMO

Desde a metade da década de 1990, os processos de implantação – em ritmo crescente – e de funcionamento dos veículos de comunicação de massa mantidos pelas casas legislativas brasileiras, como qualquer serviço oferecido pela Administração Pública, sempre tiveram de obedecer estritamente ao princípio constitucional da legalidade, de acordo com o Direito Administrativo. Tal exigência ensejou a criação de normas específicas para regular esse tipo de instrumento comunicacional à disposição dos parlamentares. Com este trabalho, verificou-se que o conjunto de dispositivos legais estabelecidos relativamente à mídia do Congresso Nacional – Câmara dos Deputados e Senado Federal –, tida como referência para as outras esferas do Poder Legislativo, implicou interferência direta na qualidade da notícia produzida por esses veículos, ou seja, na escolha dos critérios de noticiabilidade. Constatou-se, também, que, apesar de, até certo ponto, engessar a atividade jornalística efetuada pelos profissionais dos parlamentos, a definição de regras rígidas buscam evitar que haja desvio de função da mídia legislativa, e que essas poderosas ferramentas de comunicação deixem de cumprir sua tarefa republicana de oferecer ao cidadão informações isentas, imparciais, plurais, apartidárias e, principalmente, voltadas ao interesse público, a respeito da atividade político-parlamentar.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Administração Pública; Mídia Legislativa; Critérios de Noticiabilidade; Jornalismo Legislativo.

SUMÁRIO

	Pág.
1 – INTRODUÇÃO GERAL	21
1.1 Introdução	21
1.2 Delimitação do objeto	22
1.3 Justificativa	23
1.4 Problema	23
1.5 Hipóteses	24
1.5.1 <i>Principal</i>	24
1.5.2 <i>Derivada</i>	24
1.6 Objetivos	24
1.6.1 <i>Geral</i>	24
1.6.2 <i>Específicos</i>	24
1.7 Metodologia	25
2 – DISCUSSÃO TEÓRICA: ASPECTOS LEGAIS DA MÍDIA LEGISLATIVA COMO MÍDIA-FONTE E O ADVENTO DO JORNALISMO LEGISLATIVO	27
2.1 Introdução	27
2.2 Aspectos gerais sobre a regulamentação formal relacionados à mídia legislativa	28
2.2.1 <i>Regulamentação com base no Direito Administrativo</i>	29
2.2.2 <i>Os princípios constitucionais da Administração Pública</i>	29
2.2.2.1 <i>Legalidade</i>	30
2.2.2.2 <i>Impessoalidade</i>	30
2.2.2.3 <i>Moralidade</i>	31
2.2.2.4 <i>Publicidade</i>	31
2.2.2.5 <i>Eficiência</i>	32
2.3 A condição estatal-pública da mídia legislativa e a transformação de eventos <i>privados-públicos</i> para <i>públicos-públicos</i> da atividade parlamentar	33
2.3.1 <i>Mídia legislativa: estatal na forma e pública no conteúdo</i>	33

2.3.1.1 Modelos de controle e gestão pela sociedade em outros países	35
2.3.2 <i>Midiatização e transformação de evento público-privado para público-público</i>	36
2.4 A cobertura jornalística na mídia legislativa	38
2.4.1 <i>Notícia, noticiabilidade e valor-notícia</i>	38
2.4.2 <i>Mídia das Fontes e Jornalismo Legislativo</i>	40
2.4.2.1 <i>Mídia das Fontes</i>	41
2.4.2.2 Jornalismo Legislativo	43
2.4.2.2.1 Jornalismo Legislativo com especialização	43
2.4.2.2.2 Jornalismo Legislativo no campo do Jornalismo Público	46
2.4.2.2.3 A notícia no Jornalismo Legislativo	48
2.4.2.2.4 O que dizem os manuais de redação	50
2.5 Conclusões	52
3 – MÍDIA LEGISLATIVA NO BRASIL	55
3.1 Evolução histórica	55
3.1.1 <i>Precedentes</i>	55
3.1.2 <i>Lei de Cabodifusão: impulso inicial</i>	58
3.2 Mapa da mídia legislativa brasileira	62
3.3 Perspectivas	65
4 – CONTROLE NORMATIVO DA MÍDIA DO CONGRESSO NACIONAL	67
4.1 Formas de controle	67
4.2 Regulamentação específica da mídia do Senado Federal	70
4.2.1 Análise do Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 15, de 2002	72
4.3 Regulamentação específica da mídia da Câmara dos Deputados	77
4.4 Proposta de regulamentação de alcance nacional	78
4.4.1 <i>Conselho de gestão e orçamento próprio</i>	79
4.4.2 <i>Linguagem acessível e pauta inclusiva</i>	80
5 – CONCLUSÕES GERAIS	81
6 – BIBLIOGRAFIA	85
7 – ANEXO	87

CAPÍTULO 1

1 – INTRODUÇÃO GERAL

- 1.1 – Introdução;
- 1.2 – Delimitação do objeto;
- 1.3 – Justificativa;
- 1.4 – Problema;
- 1.5 – Hipóteses;
- 1.6 – Metodologia.

1.1 Introdução

Este trabalho traça a relação dos fundamentos regulatórios da mídia legislativa – veículos de comunicação de massa mantidos pelas casas legislativas (emissoras de televisão e rádio, jornais impressos e digitais e agências de notícias) – com a qualidade da notícia produzida por seus profissionais a respeito da atividade político-parlamentar.

No Capítulo 2, é feita uma análise dos pressupostos teóricos que norteiam este trabalho. Especificamente, serão tratados: os aspectos legais relativos à mídia legislativa: sua condição de órgão estatal, mas de interesse público; sua transformação de fonte de informação para produtora de notícias; e o advento do conceito de Jornalismo Legislativo.

Em seguida, no Capítulo 3, apresenta-se um histórico, um mapa da situação da mídia legislativa no Brasil – com base no que existe atualmente nas esferas estadual e distrital do Poder Legislativo – e uma abordagem sobre suas perspectivas no horizonte da comunicação social.

O Capítulo 4 traz uma análise crítica do conjunto de normas em vigor que regulamentam o funcionamento dos veículos de comunicação de massa dos componentes do Congresso Nacional – Câmara dos Deputados e Senado Federal – considerados modelos referenciais para as demais esferas do Parlamento brasileiro.

Por fim, o Capítulo 5 revela as conclusões deste estudo, entre as quais a confirmação da hipótese discriminada na seção 1.5 desta Introdução geral.

1.2 Delimitação do objeto

Desde a metade da década de 1990, a criação e o funcionamento dos veículos de comunicação de massa mantidos pelas casas legislativas brasileiras – emissoras de televisão e rádio, jornais impressos e eletrônicos e agências de notícias –, por serem órgãos que fazem parte da estrutura de uma instituição do Estado, mais especificamente de um de seus poderes, precisam se submeter às regras da Administração Pública do país. Por sua vez, estas se baseiam nos princípios constitucionais que norteiam o Direito Administrativo, entre eles, o princípio da legalidade, que determina que todo e qualquer serviço prestado pelo Estado deve estar regulamentado por dispositivos legais pertinentes.

No caso da mídia legislativa, como se trata de uma novidade na estrutura estatal, foi necessário criar uma série de instrumentos normativos, para que ela pudesse exercer efetivamente as suas funções, ou seja, fornecer diretamente ao cidadão a cobertura o mais completa possível dos fatos oriundos da atividade político-parlamentar, no âmbito da respectiva casa legislativa, ampliando o seu grau de transparência, sem o corte editorial da mídia tradicional. Desta forma, o Poder Legislativo cumpre outro dos princípios constitucionais da Administração Pública, o princípio da publicidade dos atos.

Nota-se que, nesse íterim, as normas criadas ultrapassaram seus objetivos iniciais, ou seja, fazer o simples enquadramento legal desse serviço, e acabaram determinando práticas e procedimentos que passaram a interferir diretamente no processo de cobertura jornalística por parte dos profissionais que atuam na mídia legislativa, definindo parâmetros para a definição do que pode ou não ser noticiado e, também, estabelecendo padrões editoriais e limites do exercício do jornalismo. Entre outros itens, procura-se atender a algumas das características próprias da atividade político-parlamentar: pluralismo ideológico, tratamento igual em relação aos parlamentares, imparcialidade, apartidarismo. Além disto,

tal regulamentação define regras rígidas para o uso dos veículos, notadamente para se evitar que estes sejam instrumentos de promoção pessoal dos parlamentares.

Este fato se revela mais evidente nos veículos mantidos pelas duas casas do Congresso Nacional brasileiro – Câmara dos Deputados e Senado Federal –, considerados modelos referenciais frente às outras esferas do Poder Legislativo. A mídia destas instituições sofre uma fiscalização mais imediata e rigorosa por parte da opinião pública, justamente por ser mantida por verbas provenientes do Orçamento da União, ou seja, dinheiro fruto dos impostos cobrados de todos os cidadãos brasileiros.

Este trabalho tem por objeto revelar como se dá essa relação entre a regulamentação formal da mídia legislativa com a qualidade do produto jornalístico resultante das suas atividades e outros aspectos relevantes relacionados.

1.3 Justificativa

Tendo em vista a crescente importância do papel da comunicação em todas as atividades relacionadas ao convívio social, mostra-se oportuno investigar aspectos gerais e específicos da mídia legislativa. Trata-se de uma realidade relativamente recente no campo da Comunicação Social no Brasil, o que explica a pouca produção acadêmica a respeito do tema.

Outro ponto que justifica este trabalho é demonstrar como a normatização de um serviço, especialmente no âmbito do Estado, acaba por criar novas rotinas profissionais, ressaltando, neste caso, o caráter dinâmico da atividade jornalística, cujos atores procuram conciliar práticas consagradas às realidades em constante mutação.

Pode-se afirmar, *a priori*, que este trabalho vem aliar importantes fundamentos do Direito, enquanto ciência e *práxis*, a conceitos modernos que ampliam o conhecimento a respeito do Jornalismo, como ferramenta de coesão social.

1.4 Problema

A pergunta principal que se pretende responder com este estudo é:

O estabelecimento de normas formais criadas para regular os veículos de comunicação de massa mantidos pelas casas legislativas brasileiras

interferem na definição dos critérios de noticiabilidade utilizados na cobertura jornalística da atividade político-parlamentar?

1.5 Hipóteses

1.5.1 Hipótese principal

Dada a condição de órgãos pertencentes à estrutura do Estado, os veículos de comunicação de massa mantidos pelas casas legislativas devem atender ao princípio da legalidade. Portanto, a sua atividade deve ser necessariamente normatizada por dispositivos legais específicos. Isto inclui a cobertura jornalística, onde se definem os critérios de noticiabilidade utilizados, o que acaba interferindo efetivamente no resultado final: a notícia veiculada.

1.5.2 Hipótese derivada

Outra consequência decorrente dessa regulamentação é o estabelecimento de regras que procuram garantir que a mídia legislativa seja usada de forma republicana, ou seja, no sentido de atender ao interesse público.

1.6 Objetivos

1.6.1 Geral

Este trabalho analisa os aspectos gerais e específicos relativos à regulamentação da mídia legislativa, tendo em vista a busca da comprovação de que, ao se estabelecerem normas formais para a criação e o funcionamento dos veículos legislativos de comunicação de massa no Brasil, a produção jornalística efetuada por seus profissionais é influenciada em relação aos seus critérios de noticiabilidade.

1.6.2 Específicos

- Discutir teoricamente os fatores referentes à exigência constitucional de se normatizar os serviços de divulgação de notícias, no âmbito do Poder Legislativo, considerando-os uma atividade estatal, portanto, sujeitos às normas da Administração Pública;

- discutir e atualizar conceitos no campo do estudo da Comunicação Social relativos à atividade jornalística efetuada na mídia legislativa;
- relatar a história, a situação atual e as perspectivas da mídia legislativa no Brasil;
- levantar, apresentar e analisar criticamente as normas específicas criadas para regulamentar a mídia legislativa das duas casas do Congresso Nacional brasileiro – Câmara dos Deputados e Senado Federal.

1.6 Metodologia

Para atingir os objetivos citados, foi feita uma revisão bibliográfica sobre os temas afins, principalmente: Direito Administrativo, Administração Pública, Mídia Legislativa, Mídia das Fontes, e Jornalismo Legislativo.

Em seguida, o autor fez uma pesquisa sobre a situação atual da mídia legislativa, tomando como base a presença de veículos de comunicação de massa em atividade nas 27 casas legislativas da esfera estadual e distrital do Poder Legislativo. Esta investigação foi feita por meio de visitas aos portais na *internet*, sendo os dados posteriormente confirmados por telefone.

Também foi feito um levantamento de todos os dispositivos legais criados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que tiveram por objetivo regulamentar a criação e o funcionamento da mídia legislativa do Congresso Nacional brasileiro.

Por fim, fez-se uma análise crítica contextualizada dessas normas.

CAPÍTULO 2

2 – DISCUSSÃO TEÓRICA: ASPECTOS LEGAIS DA MÍDIA LEGISLATIVA COMO MÍDIA-FONTE E O ADVENTO DO JORNALISMO LEGISLATIVO

- 2.1 – Introdução;
- 2.2 – Aspectos gerais sobre a regulamentação formal relacionados à mídia legislativa;
- 2.3 – O caráter estatal/público da mídia legislativa – aspectos institucionais e a transformação de eventos *privados-públicos* em eventos *públicos-públicos*;
- 2.4 – A cobertura jornalística na mídia legislativa – conceitos específicos: notícia, noticiabilidade, “mídia das Fontes” e Jornalismo Legislativo;
- 2.5 – Con¹clusões.

2.1 Introdução

Como já foi colocado, o objetivo central deste trabalho é determinar como a regulamentação dos veículos de comunicação de massa mantidos pelas casas legislativas – que a partir daqui passa a ser chamada “mídia legislativa” – afeta a escolha dos critérios de noticiabilidade relativos à cobertura jornalística, no sentido de garantir o seu uso de forma republicana, ou seja, desprovido de interesses particulares ou partidários. Parte-se do pressuposto que um serviço prestado pelo Estado deve ser devidamente regulamentado conforme as regras estabelecidas pelo próprio ordenamento jurídico.

1

A mídia legislativa funciona dentro da estrutura da respectiva casa legislativa, o *locus* do Poder Legislativo, estando sujeita às normas da Administração Pública, no que tange à gestão da repartição pública criada para levar a cabo o serviço de produção e difusão de notícias geradas no âmbito das atribuições da atividade político-parlamentar. Isto inclui o funcionamento da máquina (recursos materiais) e as questões de pessoal (recursos humanos). Portanto, serão apresentados os principais aspectos das normas gerais que regulam a atividade, em função à sua posição institucional.

Em seguida, faz-se uma análise do aparente contrassenso em relação à mídia legislativa considerada ao mesmo tempo estatal e pública. Em outras palavras, funciona como uma repartição dentro de uma estrutura estatal, mas presta um serviço de cobertura jornalística com características evidentes de jornalismo público.

Por fim, discute-se como é feita a cobertura jornalística pela mídia legislativa, tendo em vista conceitos consagrados e gerais e outros, específicos, que vêm sendo construídos em função de pesquisas recentes, desenvolvidas sobre os mais diversos aspectos da atividade: notícia, noticiabilidade, “mídia das Fontes” (SANT’ANA, 2005), Jornalismo Legislativo (FREITAS, 2008).

2.2 Aspectos gerais sobre a regulamentação formal relacionados à mídia legislativa

Nesta parte, abre-se a discussão de conceitos importantes presentes neste trabalho. Foca-se na delimitação do sentido dado à norma jurídica, tida como a base do ordenamento formal que regula o funcionamento da mídia legislativa. Esta, por sua vez, apresenta-se como parte integrante da estrutura orgânica de uma casa legislativa, que, como parte do Estado submete-se às normas estabelecidas para a Administração Pública, que compõe o Direito Administrativo, um dos campos do Direito Público.

É importante ressaltar que, neste caso, a Administração e os administrados devem respeitar os ditames postos pelas leis, enquanto expressão da democracia fundada em um ordenamento jurídico, caracterizando o jargão: “No direito privado é possível fazer tudo aquilo que a lei não proíbe ao passo que no direito público apenas é permitido fazer aquilo que a lei prescreve”.

2.2.1 Regulamentação com base no Direito Administrativo

Normas jurídicas compõe o Direito Administrativo, que José dos Santos Carvalho Filho define com “o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir”. (CARVALHO Fº, 2008).

Trata-se de um ramo do Direito Público. Assim, sempre existirá um órgão estatal ou uma pessoa privada em exercício de função delegada do Estado nas relações jurídicas regulamentadas por normas de direito administrativo. Além disso, não se confunde com a atividade estatal de julgar, inerente ao Poder Judiciário, nem com a atividade de inovar a ordem jurídica, próprio do Poder Legislativo. Logo, salvo exceções previstas em lei, um ato administrativo não define de forma absoluta a situação jurídica de um indivíduo, ou seja, não forma coisa julgada, nem cria, de modo primário.

O Direito Administrativo não pode ser reduzido à lei, posto que princípios e regras também formam as normas jurídicas. Os princípios são a base de valores fundamentais no sistema normativo, constituindo exigências de otimização, permitindo que valores e interesses gerais sejam balanceados. São normas com grau de abstração elevado que não prescrevem condutas.

Para a interpretação das diversas normas jurídicas, surgem as regras dos Princípios da Administração Pública, que têm como função harmonizar e dar coerência ao ordenamento jurídico. Os Princípios da Administração Pública visam garantir a excelência da gestão da coisa pública, ou seja, fundamentam as ações administrativas públicas. Há possibilidade de dois ou mais princípios entrarem em oposição em um mesmo caso concreto. Também é possível pressupor que um determinado princípio tenha origem ou vincule-se a outro.

2.2.2 Os princípios constitucionais da Administração Pública

Como se viu, as atividades desenvolvidas pela Administração Pública, devido sua especificidade, devem se pautar pela observância das normas legais, bem como pelos princípios que a norteiam. Neste espaço, são apresentados os princípios constitucionais da Administração Pública,

trazendo de forma bem sintética, o conceito de cada um². São os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência, conforme dispõe o *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988:

“...Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (CF, 1988)

2.2.2.1 Legalidade

Em se tratando da Administração Pública, a obrigatoriedade da observância do princípio da legalidade é rígida e neste sentido, todos os atos dos agentes públicos devem guardar estreita sintonia com a lei, não havendo possibilidade e nem liberdade para que o agente público possa manifestar a sua vontade pessoal, contrariando a lei, sob pena de invalidade do ato e responsabilização do agente responsável. Assim, a eficácia do ato administrativo é condicionada a observância da norma legal.

Para Hely Lopes Meirelles, o princípio da legalidade pode ser definido como:

“... A legalidade, como princípio da administração (CF,art.37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”. (MEIRELLES, 1999:93)

Desta forma, a eficácia do ato administrativo é condicionada a observância da norma legal, não havendo possibilidade e nem liberdade para que o agente público possa manifestar a sua vontade pessoal.

2.2.2.2 Impessoalidade

O princípio da impessoalidade preconiza que o administrador público deve sempre agir com o objetivo de atender o interesse coletivo. É vedado ao agente público atender a interesses particulares ou pessoais, quando da realização de seus atos.

² Extraído do Curso on-line “Os princípios constitucionais da Administração Pública”, ministrado por Leonardo Tadeu: <http://www.jurisway.org.br>

Na realidade, este princípio se consubstancia na correta observância da finalidade do ato administrativo, que será o atendimento do interesse coletivo, sempre visando o bem social. Neste sentido é ilegal qualquer ato do administrador público que tenha como objetivo o favorecimento de “certo grupo de pessoas”.

Da mesma forma, é igualmente ilegal qualquer ato do agente público que tenha o objetivo de discriminar ou prejudicar certo grupo de pessoas. O governo, por exemplo, não pode pautar seus atos ao atendimento dos projetos e interesses dos deputados de sua base aliada, em detrimento dos projetos dos deputados da “oposição”, uma vez que os atos do administrador público devem sempre visar o interesse público.

2.2.2.3 Moralidade

Inicialmente, ressalta-se que o princípio da moralidade tem a ver com a moral jurídica e não, com a moral comum. Em algumas hipóteses, existem alguns atos do administrador que podem ir de encontro com a moral comum, mas, todavia, serem perfeitamente válidos, uma vez que obedecem à moral jurídica.

O princípio da moralidade deve ser entendido como a obrigação que o administrador público tem de pautar sua conduta em estreita observância da lei e das regras constantes em regulamentos e códigos de ética da própria Administração Pública. Ou seja, o princípio da moralidade deve ser entendido como o conjunto de regras a serem seguidas pelo administrador público, tendo em vista critérios éticos, estreitamente ligados à ideia do bem e da honestidade na administração dos bens públicos.

É importante ressaltar, todavia, que não há como negar que os fundamentos instituidores da moral jurídica, certamente derivam da moral comum, vez que a moral jurídica guarda estreita sintonia com a lei.

2.2.2.4 Publicidade

Trata-se de uma exigência constitucional que tem como principal objetivo tornar transparentes os atos do administrador público para a sociedade. Muitos doutrinadores dizem que o princípio da publicidade se resume na

divulgação oficial dos atos dos administradores públicos, mas pode-se dizer que é muito mais amplo que isso.

Na realidade, o princípio da publicidade encontra aplicação ampla em todos os poderes, ou seja, Legislativo, Executivo e Judiciário. Em se tratando do Poder Judiciário, por exemplo, o princípio publicidade pode ser verificado no fato das audiências judiciais serem públicas e seu acesso liberado a qualquer pessoa da sociedade, excetuados os casos em que o interesse social ou público, disponha de forma contrária, como no caso das audiências ocorridas na vara de família.

Como exemplo da aplicação do princípio da publicidade no Poder Executivo, deve-se ressaltar a obrigação de divulgação dos atos do administrador público no órgão oficial. Esta obrigação também se encontra presente nos outros poderes da União e reside no fato de que a divulgação oficial destes atos, ou seja, a publicação do ato no *Diário Oficial da União*, por exemplo, constitui requisito indispensável à validade do ato.

É importante ressaltar que além de tornar o ato do administrador público transparente para a sociedade, o princípio da publicidade também, objetiva “dar a oportunidade” para que os órgãos responsáveis pela fiscalização e controle possam tomar conhecimentos destes atos e impugná-los se for o caso.

2.2.2.5 Eficiência

O princípio da eficiência foi inserido como princípio constitucional a ser seguido pela Administração Pública por força da Emenda Constitucional 19 no ano de 1998. Na realidade, nos dias atuais, a excelência na prestação de um serviço, tornou-se um requisito indispensável a ser seguido por todo e qualquer administrador, seja do setor privado, seja do setor público.

Em se tratando da Administração pública, que trata de bens de toda a sociedade, não há como ser diferente. Desta forma, a eficiência na prestação dos serviços públicos tornou-se regra indissociável ao administrador público. Ou seja, o administrador público ao prestar seus serviços deve sempre observar aquela máxima, “a prestação do serviço público deve sempre ter como objetivo e parâmetro, a seguinte equação: o maior resultado possível, mediante o menor dispêndio econômico”. Trata-se, na realidade, da observância da regra do custo/benefício.

É importante ressaltar que o princípio da eficiência também prediz que o administrador público sempre deverá prestar seus serviços no momento oportuno, ou seja, a prestação do serviço pela Administração pública não pode ser tardia.

2.3 A condição estatal-pública da mídia legislativa e a transformação de eventos privados-públicos para eventos públicos-públicos da atividade parlamentar

Nesta parte, discute-se como se classifica a mídia legislativa tanto em função das suas vinculações institucionais e funcionais, quanto das suas características relativas ao objeto fruto da sua atividade.

Além disso, demonstra-se que os eventos públicos-privados – de caráter público, por fazer parte da Administração Pública, mas condicionados aos limites físicos dos plenários – se transformaram em eventos públicos-públicos – de caráter e alcance públicos –, depois do advento da mídia legislativa, em especial as emissoras de televisão.

2.3.1 Mídia legislativa: estatal na forma e pública no conteúdo

A mídia legislativa apresenta uma característica especial em relação à mídia tradicional: apesar de ter o interesse público e o pluralismo temático como referência, depende essencialmente da estrutura estatal para funcionar, o que pode acarretar conflitos de interesse. Em determinadas situações, isto pode levar a vícios editoriais, comprometendo o objetivo principal da criação desse tipo de veículo de comunicação de massa, ou seja, oferecer ao cidadão informações e notícias sobre a atividade político-parlamentar com o maior grau de objetividade e isenção possível, aumentando a transparência do Poder Legislativo para a sociedade.

Ao criarem os seus veículos próprios de comunicação de massa (jornais impressos, agências de notícias e emissoras de rádio e televisão), na segunda metade da década de 90, das casas legislativas das esferas de poder (federal, estadual ou distrital e municipal) precisaram implantar estruturas complexas, assemelhadas às redações de empresas jornalísticas.

Um dos maiores desafios foi adequar à máquina pre-existente a novidade que, por exemplo, no caso dos veículos eletrônicos (emissoras de rádio

e televisão), exigia uma sofisticada operação de engenharia não só física, mas, também, administrativa. Constata-se que o processo de implantação da mídia legislativa sempre obedeceu aos aspectos legais, tão pertinentes à Administração Pública, sendo que a evolução do aparelho comunicacional acompanhou os trâmites normais, conforme prevêm as normas do Direito Público relativas à instalação e funcionamento de uma repartição criada para atender a determinada demanda.

Por este prisma, pode-se afirmar que a mídia legislativa, no Brasil, funciona como parte integrante, um órgão dentro da estrutura física e administrativa da casa legislativa à qual está vinculada. Os recursos humanos e materiais são garantidos por verbas orçamentárias atreladas ao orçamento geral da respectiva casa legislativa. Esta situação confere aos veículos de comunicação mantidos pelas casas legislativas a condição de ente estatal, ou seja, totalmente dependente do órgão a que serve.

Por conta disso, não há um controle social efetivo sobre a gestão administrativa e o conteúdo das informações e notícias veiculadas na mídia legislativa, o que poderia ser feito com a implantação de Conselhos de Gestão com representantes de cada segmento da sociedade. As decisões sobre o gerenciamento dos veículos seguem a lógica da Administração da casa legislativa e enfrentam apenas o crivo circunstancial dos respectivos parlamentares, configurando um controle indireto por parte da sociedade, tendo em vista que é feito por representantes legitimamente eleitos.

Esse controle indireto e os sistemas de freios e contrapesos utilizados pelos processos burocráticos e transparentes, além dos princípios constitucionais já enfocados que formatam a Administração Pública, somados à vigilância dos servidores públicos do quadro permanente, acabam garantindo que o interesse público e o pluralismo temático se sobreponham às possíveis tentativas de uso indevido da mídia legislativa. Como se verá nos capítulos seguintes, iniciativas no sentido da regulamentação dos veículos também possibilitam que o caráter público se mantenha.

Portanto, fica patente que a mídia legislativa pode ser considerada estatal, tendo devido aos seus aspectos administrativos e à falta de controle social direto, mas, ao mesmo tempo, pública, uma vez que busca atender ao interesse público e ao pluralismo temático.

2.3.1.1 Modelos de controle e gestão pela sociedade em outros países

Em relação à radiodifusão, a título de ilustração, citam-se os modelos considerados práticas eficientes do ponto de vista do controle social, organização e administração, nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e Canadá, conforme o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação³.

- **Estados Unidos – PBS (Public Broadcasting Service)** – empresa de mídia sem fins lucrativos, formada por 354 estações públicas de TV de todos os 50 estados dos EUA. É gerenciada por um grupo de 26 diretores com mandatos fixos e administrada por um quadro de 9 funcionários. A rede PBS, mantida com recursos da Corporation for Public Broadcasting (CPB), possui 12 diferentes fontes de financiamento em nível federal, estadual e local. Seu orçamento trienal é submetido ao Congresso e gira em torno de US\$ 2,4 bilhões.
- **Grã-Bretanha – BBC (British Broadcasting Corporation)** – gerida por um grupo de 12 controladores (*governors* indicados pela Rainha da Inglaterra) e um quadro de 10 diretores executivos. Os primeiros atuam como representantes do interesse público determinando o papel e as estratégias de longo prazo, enquanto os segundos gerenciam a operação das 10 divisões em que a rede de emissoras está organizada. Da taxa de £10,54 por mês paga por cada britânico para ter um aparelho de televisão em casa e financiar o sistema BBC, £6,04 vão para a manutenção dos oito canais de televisão. O restante é dividido entre a sustentação das emissoras de rádio, o serviço mundial e o serviço interativo. Seu orçamento em 2006 foi de £4,2 bilhões.
- **Canadá – CBC (Canadian Broadcasting Corporation)** é administrada por 12 diretores, que prestam contas anualmente ao Parlamento, 11 membros do Comitê Sênior de Gerenciamento e um funcionário independente, nomeado pelo comitê e responsável pela aplicação da política da rede. Seu orçamento em 2003-2004 foi de 1,33 bilhão de dólares canadenses, sendo a maior parte originada de destinações orçamentárias – 937 milhões de dólares canadenses – e da receita com publicidade – 284 milhões de dólares canadenses. A rede calcula que cada canadense pagou 29 dólares canadenses por ano para financiar os 28 serviços operados em inglês, francês e oito dialetos aborígenes. É a principal fornecedora de conteúdo cultural canadense do País e possui plano de previdência para seus funcionários.

³ Extraído do texto “Propostas preliminares para um modelo de radiodifusão pública aplicável aos sistemas estatal e público de comunicação no Brasil”, publicado pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, em 21/11/2007, no *link* <http://www.fncc.org.br/arquivos/ContribuicaoFNDC.pdf>.

2.3.2 *Midiatização e transformação de evento público-privado para público-público*

A implantação da mídia legislativa no Brasil interferiu na estrutura administrativa das casas legislativas, alterou rotinas e conceitos consagrados em quase dois séculos de funcionamento e, foi determinante para um aumento substancial da produção legislativa⁴.

Segundo o cientista político Albino Rubim essas transformações atendem a um processo de *midiatização* da política, que tem no Parlamento um de seus pilares e uma arena privilegiada.

Como afirma Rubim,

“a política midiaticizada significaria tão somente a política que transita na contemporânea dimensão pública de sociabilidade, buscando adequar-se a este espaço e às linguagens próprias da mídia, sem com isso importar uma tal lógica produtiva que impeça a política de se realizar e buscar suas pretensões” (Rubim, 2003: 96).

Portanto, quando se trata das transformações na atividade político-parlamentar determinada pelo funcionamento de um veículo de comunicação de massa, em especial a televisão, dentro da estrutura do parlamento, devemos ter em vista um processo de adaptação da atividade legislativa a um novo instrumento de comunicação, suas linguagens e especificidades técnicas e estéticas. O Parlamento, em busca da inserção na cultura televisiva, altera rotinas – algumas do século XIX – em função da otimização do uso do veículo.

Tal adequação ao novo ambiente implica mudanças relevantes na dinâmica política e administrativa. Como afirma Rubim, são absorvidos novos atores (mídias e peritos como *marqueteiros*, publicitários, analistas de sondagens qualitativas e quantitativas, comunicólogos etc); novos instrumentos operativos (sondagens, planejamentos estratégicos, produção de imagens plásticas e sociais, etc), novas linguagens e modos de comunicar; e novas tensões produtivas, “especialmente entre os *antigos* profissionais da política e os *novos* profissionais midiáticos, muitos deles, agora também pertencentes ao campo político” (Rubim, 2003: 96).

⁴ Conforme comprovou pesquisa publicada na dissertação “A midiatização do Parlamento: a TV Senado e as transformações na atividade político-parlamentar no Senado brasileiro”, apresentada em julho de 2004 pelo autor deste trabalho, Luiz Carlos Santana de Freitas, para obtenção do título de Mestre junto à Universidade de Brasília.

Mas como a mídia em geral, principalmente a eletrônica, provoca, objetivamente, alterações nos processos políticos e legislativos? Joshua Meyrowitz (MEYROWITZ, 1985), em sua análise sobre o impacto da mídia eletrônica no comportamento social, afirma que ações públicas – conferências de imprensa, discursos de parlamentares, entrevistas e convenções políticas – apresentam características diferentes, caso tenham a presença ou não de uma câmera de televisão. Segundo ele, a mídia televisiva transforma a natureza destes eventos.

O autor faz uma distinção entre eventos *privados-públicos* e eventos *públicos-públicos*. Eventos *privados-públicos* são aqueles que envolvem ações públicas, mas que estão isolados em um enquadramento de tempo-espço particular, estando, portanto, inacessíveis para quem não está fisicamente presente. Já os *públicos-públicos* referem-se aos eventos que são transportados, através da mídia eletrônica, para além do enquadramento de tempo-espço, passando a ser acessíveis para quem não está fisicamente presente nos locais onde se desenrolam as ações públicas.

Meyrowitz defende que existe uma diferença substancial entre receber resenhas de segunda mão sobre o comportamento de políticos num evento público e testemunhar esses eventos diretamente através dos meios eletrônicos, nas transmissões ao vivo e na cobertura jornalística de caráter público (MEYROWITZ, 1985). Esta diferença tem um efeito definitivo no comportamento político. Uma cobertura ao vivo oferece ao agente político novas possibilidades, mas, também, novos problemas. O lado positivo, para o político, é que se permite que ele aparente ser mais acessível para a imprensa, falando diretamente para o povo. Ao mesmo tempo, o político é colocado numa posição de perigo, pois corre o risco de cometer falhas de discurso, hesitações, dar respostas evasivas ou apresentar sinais de nervosismo, o que pode prejudicar a sua imagem perante a opinião pública.

Com relação ao Parlamento – foco deste trabalho –, o cientista político norte-americano apresenta a Casa de Representantes dos Estados Unidos, como uma arena *privada-pública* que se transformou em *pública-pública*, por causa da presença das câmeras de televisão. Ele constatou que:

“a movimentação no plenário era, antigamente, acessível apenas para quem estivesse fisicamente presente. Um político podia ler o seu discurso da maneira que fosse – em tom vigoroso ou desanimado, em voz alta ou sem expressão, com a língua presa ou

com estilo e elegância, friamente ou dramaticamente – mas os registros só eram feitos em meio impresso, não sendo fidedignos à performance do parlamentar na tribuna. De fato, esta limitação abria a possibilidade, inclusive, do discurso ser publicado com alterações posteriores, conforme os interesses do autor” (MEYROWITZ, 1985: 289).

Entretanto, com a cobertura vigilante permanente da mídia legislativa, os parlamentares tiveram restringida a sua capacidade de alterar os discursos, já que as câmeras de televisão, os microfones das emissoras de rádio e os jornalistas das agências de notícias legislativas, por exemplo, passaram a registrar o que efetivamente era dito pelo orador. Além disso, “elas capturam o estilo pessoal de cada parlamentar, um deslize na linguagem, um tremor nervoso na voz, uma demonstração de fadiga ou aborrecimento e roupas amarrotadas” (Meyrowitz 1985: 289).

Enfim, a presença da mídia, principalmente a legislativa, nas sessões e nos demais procedimentos dos parlamentos transformou o que era tradicionalmente um evento *privado-público* num evento *público-público*.

2.4 A cobertura jornalística na mídia legislativa

2.4.1 *Notícia, noticiabilidade e valor-notícia*

Aqui, é apresentado, para efeito de enquadramento teórico deste trabalho, um conceito clássico de notícia jornalística, além de um apanhado geral de várias abordagens consagradas por pesquisadores e pensadores da Comunicação Social. Também, trata-se do conceito de noticiabilidade e de valor-notícia.

Um dos conceitos mais pacíficos e aceitos entre os estudiosos é o de Nilson Lage, que esclarece que a notícia, em relação à sua estrutura, se define, no contexto do jornalismo moderno, como “o relato de uma série de fatos a partir de um fato mais importante ou interessante; e de cada fato, a partir do aspecto mais importante ou interessante” (LAGE, 1993:16).

Em linhas gerais, a notícia é um formato de divulgação de um acontecimento por meios jornalísticos. É a *matéria-prima* da atividade jornalística, normalmente reconhecida como algum dado ou evento socialmente relevante que merece publicação em veículos de comunicação de massa. Fatos políticos, sociais, econômicos, culturais, naturais e outros podem ser notícia se afeta-

rem indivíduos ou grupos significativos para um determinado veículo. Geralmente, a notícia trata do excepcional, anormal ou de grande impacto social, como acidentes, tragédias, guerras e golpes de Estado. Notícias têm valor jornalístico apenas quando acabaram de acontecer, ou quando não foram noticiadas previamente por nenhum veículo.

Nas práticas diárias, os jornalistas elaboram representações da realidade. Ou seja, essa representação ou construção da realidade é uma atividade profissional de mediação, resultado de uma organização que se dedica a interpretar a realidade social e estabelecer uma ponte entre a fonte da notícia e a audiência.

A “arte” do Jornalismo é escolher os assuntos que mais interessam ao público e apresentá-los de modo atraente. Nem todo texto jornalístico é noticioso, mas toda notícia é potencialmente objeto de apuração jornalística.

Para os objetivos deste trabalho escolheu-se o conceito cunhado pelo professor Alfredo Eurico Vizeu Pereira Junior, do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco: notícia é

“uma representação social da realidade cotidiana, um bem público, produzido institucionalmente, que submetida às práticas jornalísticas possibilita o acesso das pessoas ao *mundo dos fatos* (dia a dia) ao qual não podem aceder de maneira imediata. Esses fatos devem interessar a um grande número de indivíduos e responder a critérios de noticiabilidade como novidade, imprevisibilidade, excepcionalidade, relevância, notoriedade dos envolvidos, raridade e conflito” (PEREIRA Jr., 2005: 2).

O autor ensina que, nesse processo que chama de *enunciação*, os fatos são submetidos a operações e construções jornalísticas transformando-se em notícias. Os jornalistas se convertem em mediadores creditados e, de certa forma, autorizados, entre a cidadania e o poder, construindo assim uma parte da realidade social.

Existem dois conceitos considerados fundamentais para se tentar entender como se dá essa produção do real no jornalismo: *noticiabilidade e valores-notícia*. Eles estão relacionados de uma forma implícita numa ideia de construção da audiência. Ambos os conceitos foram trabalhados por Mauro Wolf (1994:159-227).

Segundo ele, na produção das notícias, há, de um lado, a cultura profissional, entendida como um conjunto emaranhado de retóricas, astúcias

táticas, códigos, estereótipos, tipificações, representações de papéis, rituais e convenções relativos às funções da mídia e dos jornalistas na sociedade, à concepção do produto-notícia e às modalidades que dirigem a sua confecção. Isso se traduz, portanto, numa série de paradigmas e práticas profissionais dadas como *naturais*.

Por outro lado, aparecem restrições ligadas à organização do trabalho, sobre as quais se criam convenções profissionais, que contribuem para definir o que é notícia, contribuem ainda para legitimar o processo produtivo, desde o uso das fontes até a seleção dos acontecimentos. Estabelece-se, assim, um conjunto de critérios de relevância, que definem a *noticiabilidade* de um fato, isto é, a possibilidade de ele virar notícia.

Definida a *noticiabilidade* como o conjunto de elementos com os quais os veículos jornalísticos controlam e produzem a quantidade e o tipo de fatos, entre os quais vai selecionar as notícias, pode-se definir os *valores-notícia* como um componente da *noticiabilidade*. A combinação deles vai ajudar o jornalista a definir quais os fatos que são suficientemente interessantes, significativos e relevantes para serem transformados em notícia.

Pereira Jr. conclui que “os *valores-notícia* são critérios de relevância espalhados ao longo de todo o processo de produção, isto é, não estão presentes só na seleção de notícias, mas participam de todas as operações anteriores e posteriores à escolha, embora com um relevo diferente em cada situação. Eles são dinâmicos” (PEREIRA Jr.,2005). Ou seja, mudam em função de aspectos culturais, sociológicos, tecnológicos e legais.

2.4.2 "Mídia das Fontes" e Jornalismo Legislativo

Nesta parte, estabelece-se umnexo teórico envolvendo alguns conceitos recentemente desenvolvidos, a partir da pesquisa acadêmica e da observação empírica a respeito da atividade jornalística na mídia legislativa. Primeiramente, é apresentado o advento de um novo tipo de aparelho comunicacional que Francisco Sant’Anna, baseado numa pesquisa inovadora, chama de “Mídia das Fontes” (SANT’ANNA, 2005). Trata-se de um novo ator no cenário da comunicação brasileira, onde setores da sociedade e do Poder Público trazem à esfera midiática uma nova espécie de emissor de informações. São meios mantidos por atores sociais até então considerados apenas como fonte de informação, situação na qual se enquadram os veículos de comunicação de massa geridos pelas casas legislativa.

Em seguida, discute-se a afirmação do Jornalismo Legislativo (FREITAS, 2008) como uma nova especialização no campo do jornalismo. Este novo conceito surgiu na esteira da prática diária da atividade jornalística, na mídia legislativa, e baseado em rotinas próprias e critérios de noticiabilidade determinados por vários fatores que vão desde as especificidades do processo legislativo e da gestão aos fatores regulamentares e legais pertinentes. Estes últimos interessam diretamente à consecução deste trabalho.

2.4.2.1 "Mídia das Fontes"

Para melhor entender as características da notícia produzida pela mídia legislativa, é preciso identificar o contexto em que esta foi criada, tanto do ponto de vista dos seus objetivos mais imediatos, ou seja, buscar novas alternativas de comunicação direta com a sociedade e divulgação dos fatos atinentes à atividade político-parlamentar, sem a intermediação da mídia tradicional, quanto diante das tendências gerais relativas a novas práticas comunicacionais das instituições públicas e privadas, conforme as possibilidades proporcionadas pela evolução dos suportes tecnológicos para a implantação de veículos de comunicação de massa.

Neste ínterim, destaca-se a constatação de Francisco Sant'Anna na sua tese de doutoramento⁵ junto à Universidade de Rennes 1 (França) e Universidade de Brasília, que,

“no Brasil, a união de alguns fatores, dentre os quais destacamos a conjuntura política, o perfil da evolução histórica dos recursos humanos jornalísticos, do movimento sindical operário, do marco jurídico regulatório das profissões, a evolução tecnológica dos instrumentos de comunicação e, em especial, o descontentamento com o perfil da *agenda* existente, contribuíram para a formação de um cenário específico. Um cenário fértil para o nascimento e proliferação de uma imprensa mantida pelas fontes, uma imprensa de corporações, que passou a atuar de forma paralela à imprensa clássica.” (SANT'ANNA, 2005: 17)

⁵ “*Mídia das Fontes – Um Novo Ator na Cena Brasileira*”, tese apresentada em 2007, por Francisco Sant'Anna, para obtenção do título de Doutor em Ciências da Informação e Comunicação do Centre de Recherches sur l'Action Politique en Europe (Crape), da Universidade de Rennes-1 – França, em parceria com a Universidade de Brasília. Este trabalho recebeu o prêmio *Le Prix des Thèses du Sénat*, em 2008, concedido pelo Senado francês às melhores teses de ciência política, economia e sociologia sobre questões relacionadas à atividade parlamentar.

Este tipo de veículo de comunicação Sant’Anna chamou de “Mídia das Fontes”, ou seja, uma estrutura comunicacional montada para a divulgação de notícias diretamente ao público. Com isto, “a imprensa tradicional perde o seu monopólio informativo e a sociedade se vê consumindo informações produzidas e veiculadas pelos próprios atores de fato, ou seja, a fonte” (SANT’ANNA, 2005, 94).

Segundo o autor, este modelo, interessado em contestar a *agenda*, importou da imprensa tradicional os valores e técnicas jornalísticas para nortear seus textos, tais como a investigação, a denúncia, a pluralidade informativa, a informação conscientizadora, a relevância sóciocomunitária; ignorando, parcialmente, os padrões tradicionais da comunicação institucional, vinculada ao *marketing*, à propaganda à área de Relações Públicas.

Sant’Anna ainda ressalta que esta experiência foi fundamental para construir uma comunicação institucional balizada pelos valores da transformação social e não apenas restrita ao desenvolvimento de uma imagem institucional.

Pode-se afirmar que, dadas as suas características estruturais e funcionais, a mídia legislativa se encaixa na categoria de “Mídia das Fontes”, uma vez que a sua criação e implantação, no Brasil⁶, na segunda metade da década de 90, foi resultado de uma busca de alternativa à mídia tradicional, acusada de dar um tratamento enviesado e interessado aos fatos políticos, principalmente os relativos ao Parlamento. Mauro Porto (1996: 55) destaca que

“a antipolítica dos meios de comunicação tem uma face particular importante: a atitude anti-institucional. Esta atitude se reflete diretamente na forma através da qual jornais, rádios e televisões cobrem o funcionamento das principais instituições políticas. Entre essas instituições, destaca-se o Poder Legislativo, alvo predileto do criticismo da imprensa” (Porto, 1996: 55).

Heloíza Matos (2001) afirma que, para se afirmar perante a opinião pública, o Parlamento teve de buscar o que chamou de “*comunicação pública*, que envolveria o cidadão de maneira participativa, estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade” (Matos, 2001: 1). Segundo

⁶ Em 30/11/1995, entrou no ar a TV Assembleia do Estado de Minas Gerais, a primeira emissora de televisão mantida e controlada por uma Casa Legislativa no Brasil, aproveitando um dispositivo legal constante da Lei Federal de Cabodifusão, de 05/01/1995; o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, assembleias estaduais e câmaras de vereadores, num movimento crescente, também implantaram veículos de comunicação de massa voltados à transmissão ao vivo das sessões plenárias e veiculação de material jornalístico, cultural e educativo.

a autora, esta seria uma alternativa para melhor adaptar o Parlamento ao processo comunicativo moderno:

“uma batalha competitiva para influenciar e controlar as percepções do tema político através dos meios de comunicação de massa; a conquista da atenção do público por meio de técnicas de *marketing* acaba definindo os assuntos e o formato como eles são apresentados ao cidadão” (Idem: 1).

2.4.2.2 Jornalismo Legislativo

Mostra-se óbvio que a implantação de estruturas complexas e dispendiosas de comunicação nas suas próprias dependências vinculadas à administração da respectiva casa legislativa despertou a justificada desconfiança de que pudesse se tratar de mais um casuísmo dos congressistas, interessados apenas em aumentar a sua visibilidade e melhorar a sua imagem perante o eleitorado, com dinheiro público.

O importante para este trabalho é que, ao se buscarem novas formas alternativas de colocar o cidadão a par das discussões e decisões no âmbito do Poder Legislativo, colocou-se em evidência um novo foco para o exercício profissional dos jornalistas. Assim, a mídia tradicional deixou de ser vetor exclusivo da divulgação das notícias geradas nos variados processos da atividade parlamentar.

Neste caso, identifica-se uma nova especialização no campo da Comunicação Social, que se convencionou chamar Jornalismo Legislativo. Pode-se dizer que o período de apenas uma década seja considerado curto, para que se possa afirmar a inauguração de um novo ramo no estudo da atividade jornalística. Mas, dada a velocidade atual dos processos comunicativos, já existem indícios práticos e fundamentação teórica suficientes que permitem estabelecer o advento do Jornalismo Legislativo, como uma atividade específica no universo do trabalho jornalístico.

2.4.2.2.1 Jornalismo Legislativo como especialização

Muitos defendem o trabalho jornalístico feito no Parlamento como mais uma das formas de comunicação institucional, cujo público se restringe aos clientes e fornecedores de uma determinada organização. No caso do Legisla-

tivo, o público é a própria sociedade, o que nos faz entender que os veículos geridos pelas casas legislativas fazem, sim, comunicação de massa para um público heterogêneo e difuso.

Outros o veem, simplesmente, como uma das frentes do Jornalismo Político. Esta leitura parte do pressuposto de que a cobertura do que acontece no Parlamento é um mero componente da cobertura política em geral, o que acontece pelo ponto de vista da mídia tradicional, que elege entre os parlamentares os porta-vozes para responder às suas pautas, muitas vezes apenas ilustrando as matérias. No caso do Jornalismo Legislativo, busca-se fazer a cobertura integral da atividade parlamentar e da discussão política pública no âmbito do Parlamento, com espaço igual para cada representante, conforme prevê a regulamentação do funcionamento dos veículos.

Apesar de, na prática, o Jornalismo Legislativo já se configurar como uma realidade presente no cotidiano das casas legislativas, esta nova especialização da atividade jornalística ainda não foi devidamente sistematizada enquanto objeto de estudos que possibilitem um entendimento mais amplo sobre as suas especificidades em relação ao fazer jornalístico tradicional. As principais abordagens teóricas sobre o Jornalismo Legislativo – teorias do espelho, do *newsmaking*, do *gatekeeper*, organizacional, gnóstica, do agendamento, dos efeitos limitados, instrumentalista, hipodérmica e etnográfica – contemplam a análise da atividade jornalística, sobretudo no papel dos profissionais de organizações privadas e estatais destinadas à mediação entre o acontecimento (fato noticioso) e a sociedade.

Entretanto, há um grande vazio sobre a divulgação em massa de notícias específicas por veículos geridos pela própria fonte. É importante não confundir com o trabalho dos profissionais de relações públicas ou de assessoria de Imprensa. Não se trata de fornecer informações institucionais e facilitar o contato com clientes ou usuários, visando a melhoria da afirmação da imagem de alguma instituição ou organização. 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.

A novidade é que, desta forma, a fonte – o Parlamento – não fica, necessariamente, na dependência editorial da mídia tradicional, que tem seus

próprios interesses comerciais e institucionais. Só isto já estabeleceria novos parâmetros para a análise desta forma de interferência na construção da realidade social. O que era apenas um dos personagens nas coberturas política, passou a fornecer diretamente as informações que lhe competem, para que o receptor possa fazer a sua própria análise a respeito dos acontecimentos. Além disso, o público tem acesso a assuntos e fatos que, segundo os critérios mercadológicos de noticiabilidade, não seriam notícias nos veículos comerciais e interessados nos outros poderes.

Exceção para o já citado trabalho de Francisco Sant'Anna (2005), na qual o pesquisador brasileiro faz uma análise sobre meios de comunicações de massa, criados, mantidos e operados por entidades, corporações, movimentos sociais etc., tendo como estudo de caso a cobertura feita pelos profissionais dos veículos do Senado Federal brasileiro.

A finalidade ou a intenção do trabalho no universo do Jornalismo Legislativo é mais um ponto que o diferencia das demais formas de jornalismo especializado. Uma das características que norteiam a atividade é a exigência legal de se buscar o que na mídia tradicional é praticamente impossível: a objetividade na produção e na divulgação das notícias. Não se admite na cobertura, de acordo com os manuais e o princípio da pluralidade de opiniões e posicionamentos que norteia a atividade legislativa, a subjetividade explícita, por mais que a notícia seja fruto de um corte na realidade efetuada pelo jornalista. O caráter plural de qualquer prática no âmbito do Poder Legislativo num regime democrático pressupõe a obrigatoriedade de evidenciar todos os lados envolvidos, com espaços e tratamentos iguais, ou neste sentido, a parlamentares e blocos partidários, conforme regras estabelecidas, por exemplo, num ato de 2002 da Mesa Diretora do Senado, que regula os veículos de comunicação da Casa⁷.

Outro argumento a favor da concepção sobre a existência individual do Jornalismo Legislativo no campo de estudo do Jornalismo, é o alto grau de especialização dos profissionais e a criação de rotinas específicas, principalmente em relação à natureza dos temas abordados. Isto, inclusive, justifica outros tipos de jornalismo especializado: Científico, Econômico, Cultural, de Entretenimento, Político, Ambiental, entre outros. É comum ouvir quem trabalha nos veículos legislativos dizer que, quando recebem os novos colegas, alertam

⁷ Ato da Mesa Diretora do Senado Federal nº 15, de 15/05/2002. Ver nos Anexos.

que este terá de “reaprender a trabalhar”. Não somente devido aos padrões editoriais e de estilo definidos em função dos objetivos daquela mídia, mas também, pelas suas características próprias fundadas, principalmente, nas especificidades da atividade político parlamentar.

Enfim, estamos diante de uma nova realidade. Quando analisamos as relações entre o Jornalismo, como campo de conhecimento científico, e a Política, principalmente no que tange à cobertura do Parlamento, não podemos deixar de lado o papel dos veículos de comunicação geridos pelo Poder Legislativo, como parte dos agentes que colaboram na construção da realidade social. Não só como fonte de informações, mas, principalmente, oferecendo ao cidadão, da forma mais abrangente possível, o que acontece no âmbito do Parlamento, sem o corte editorial da mídia tradicional. Estes são os fundamentos do Jornalismo Legislativo.

2.4.2.2 Jornalismo Legislativo no campo do Jornalismo Público

Como já foi discutido, as casas legislativas brasileiras ao criarem veículos próprios de comunicação, pretendiam oferecer ao cidadão uma opção à cobertura da mídia tradicional em relação ao parlamento. Essa iniciativa acompanhava o advento do conceito de Jornalismo Público, um movimento de questionamento do chamado jornalismo de mercado.

No começo da década de 90, pesquisadores, professores e jornalistas norte-americanos começaram a promover uma nova atitude de ligação do jornalismo informativo com os diversos públicos. Conforme Paulo Celestino da Costa Filho, “mais do que uma estratégia para restabelecer a confiança e credibilidade dos meios com seus usuários, o Jornalismo Público entende a mídia como peça-chave na constituição do novo espaço público característico da pós-modernidade” (Costa Filho, 2003).

Luiz Martins (2002) lembrou que o conceito “Jornalismo Público” ou “Jornalismo Cívico” surgiu nos Estados Unidos, em 1990, criado pelo David Merrit, editor-chefe do Wichita Eagle, da cidade de Wichita (Kansas). Entre outros fatores que contribuiriam para o seu surgimento, estava o declínio da leitura de jornais, mas os seus objetivos principais não estavam relacionados a problemas econômicos, mas sociais e comunitários, entre outros.

No Brasil, essa nova abordagem na forma de se fazer jornalismo encontrou o seu maior expoente na TV Cultura, gerida pela Fundação Padre Anchieta,

ligada ao governo do Estado de São Paulo. Desde meados do ano 2000, a emissora decidiu avançar na aplicação do conceito na sua programação jornalística, buscando a sua revisão e uma configuração mais adaptada à realidade brasileira.

Segundo Martins,

“O que tem caracterizado, no entanto, o jornalismo público é a intenção de não apenas se servir dos fatos sociais no que eles apresentam de dramático, mas agregar aos valores/notícia [news values] tradicionais elementos de análise e de orientação do público quanto a soluções dos problemas, organizações neles especializadas e indicações de serviços à disposição da comunidade: endereços, telefones úteis, faxes, e-mails, sites etc. (Idem: 4)

Na mesma linha do Jornalismo Público, o Jornalismo Legislativo – ou seja, aquele praticado na cobertura da atividade político-parlamentar pelos veículos mantidos pelas casas legislativas – procura promover a formação crítica do telespectador para o exercício da cidadania, reforçando “a crença de que só o conhecimento leva à compreensão superior dos fatos e a mudanças em vários níveis... informar para transformar”, conforme estabelece o Manual de Jornalismo Público da TV Cultura, publicado em 2003.

Entretanto, de acordo com os seus construtores, o Jornalismo Público só é possível num veículo também público, isto é, cujo modelo de gestão contemple a participação de legítimos representantes dos diversos grupos de interesses dentro da sociedade. Já o Jornalismo Legislativo ainda se encontra organicamente vinculado à máquina do Estado, no caso ao Poder Legislativo, dependente administrativa e financeiramente dele, o que acaba por não permitir uma interferência imediata do cidadão na gestão dos veículos onde é exercido.

Portanto, além dos mecanismos de gestão e financiamento, o Jornalismo Legislativo se destaca do Jornalismo Público quanto à forma de controle social a que é submetido. Nos veículos públicos, pressupõe-se a existência de fiscalização constante de um conselho gestor, onde os setores organizados da sociedade, públicos e privados, se fazem representar de forma direta dos processos decisórios, inclusive sobre a postura editorial adotada. Diferentemente, nos veículos legislativos, há o que se pode chamar de controle social indireto, levado a efeito, pelos representantes eleitos pelo cidadão, responsáveis pelos rumos do processo político-parlamentar. Costuma-se dizer que em cada gabi-

nete parlamentar existe algum *ombudsman* que acompanha o funcionamento dos respectivos veículos legislativos.

Mesmo assim, o Jornalismo Legislativo apresenta, pelo menos, duas das características essenciais ao Jornalismo Público: o pluralismo ideológico e o tratamento racional das notícias. Uma das diferenças mais aparentes reside no fato de que o Jornalismo Público passou a ser uma opção histórica dos veículos públicos – por exemplo, da TV Cultura de São Paulo – e até por emissoras comerciais mais comprometidas com o interesse social, com o objetivo de cumprir sua função em relação aos seus públicos. Já o Jornalismo Legislativo surgiu e é moldado por uma série de normas e princípios explícitos, no sentido de racionalizar a atividade, garantindo que a cobertura jornalística dos fatos relativos ao parlamento seja feita da forma mais objetiva e equilibrada possível.

Por isso, podemos dizer que o Jornalismo Legislativo e o Jornalismo Público compartilham vários pontos, na prática e conceitualmente, que os colocam no mesmo campo, ou seja, o do interesse público. 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.

2.4.2.2.3 A notícia no Jornalismo Legislativo

Um dos mais importantes aspectos que distingue o Jornalismo Legislativo das demais categorias de Jornalismo diz respeito ao conceito de notícia e os decorrentes critérios de noticiabilidade aplicados no dia-a-dia da cobertura da atividade político-parlamentar. Este conceito deriva da conceituação clássica desenvolvida por vários autores, mas recebeu contribuições a partir da prática dos profissionais que exercem suas funções em veículos de comunicação de massa controlados pelas casas legislativas.

Entre alguns conceitos clássicos, como já foi tratado, cite-se o desenvolvido por Mário Erbolato (2004), segundo o qual a notícia seria a matéria-prima do Jornalismo, devendo ser ela recente, inédita, verdadeira, objetiva e de interesse público.

Em relação à sua estrutura, Nilson Lage (1993) esclarece que a notícia se define, no contexto do jornalismo moderno, como “o relato de uma série de

fatos a partir de um fato mais importante ou interessante e de cada fato, tomando o aspecto mais importante ou interessante” (*Ibid.*, 1993: 16).

Segundo a revista *Collier’s Weekly*⁸, notícia é “tudo que o público necessita saber, tudo que o público deseja falar” (...) “a inteligência exata e oportuna dos acontecimentos, descobertas, opiniões e assuntos de todas as categorias que interessam aos leitores”.

O conceito de notícia no ambiente digital, mais especificamente a produzida para veiculação na rede mundial de computadores, o chamado *Wejornalismo*, apresenta uma mudança a mais em relação aos processos de apuração e apresentação das notícias do que nos seus aspectos conceituais. O diferencial, por extensão do que ocorre com as demais mídias, está nas propostas editoriais de cada veículo em conformidade com as suas naturezas: privado, estatal ou público.

Como já foi dito, optou-se como mais abrangente, tendo em vista os objetivos deste trabalho, o conceito cunhado por Alfredo Eurico Vizeu Pereira Junior (2005), que coloca o Jornalismo como uma representação social da realidade cotidiana, um bem público, produzido institucionalmente, que submetida às práticas jornalísticas possibilita o acesso das pessoas ao *mundo dos fatos* (dia a dia) ao qual não podem aceder de maneira imediata.

Sobre o conceito de notícia e critérios de noticiabilidade praticados no campo do Jornalismo Legislativo, pode-se afirmar que estes recuperam os aspectos gerais citados acima e incorpora (ou amplifica) algumas características mais evidentes da atividade: pluralismo temático; exigência da equidade no tratamento dos atores geradores de informações de interesse público no âmbito da atividade político-parlamentar; desligamento da lógica mercado-lógica e ideológica que marca, respectivamente, as mídias privadas e estatais; informações consolidadas, confirmadas, em detrimento da especulação e uso de fontes não autorizadas ou de terceiros.

Além disso, a mídia legislativa, ao fazer a cobertura noticiosa da atividade político-parlamentar, apesar de utilizar técnicas consagradas no jornalismo tradicional, vale-se de outros valores na elaboração das notícias. Conforme definiu Francisco Sant’anna, ela atua com critérios editoriais próprios, para

⁸ *Collier’s Weekly* foi uma revista norte-americana fundada por Peter Fenelon Collier e publicada de 1888 a 1957.

definir seus parâmetros de noticiabilidade e para selecionar os temas a serem divulgados (framing), sendo que, eventualmente, esses critérios divergem daqueles utilizados pela imprensa tradicional, propiciando assim uma diversidade maior de informações na esfera pública (SANT'ANNA, 2005).

2.4.2.2.4 O que dizem os manuais de redação

Para efeito de exemplificação, analisamos os manuais de redação que orientam a atividade jornalística dos veículos controlados pelo Senado brasileiro, considerados modelos de mídia legislativa no Brasil.

O Manual de Redação da Agência Senado de Notícias e do Jornal do Senado determina que a função principal destes veículos é reportar as discussões realizadas e as decisões adotadas pelo Plenário e pelas comissões permanentes e temporárias. Constituem, assim, uma versão jornalística do Diário do Senado Federal, possibilitando que as informações nele contidas cheguem a um público mais amplo, em linguagem acessível.

Isso, acrescenta o Manual, implica uma responsabilidade extra para os profissionais envolvidos em sua confecção, porque “as informações divulgadas por esses órgãos passam a ser informação oficial”. Uma imprecisão, que em algum outro órgão de imprensa não teria maiores consequências, ganha maior dimensão nesse tipo de veículo.

Por essa razão, o Manual recomenda que as matérias escritas pelos repórteres precisam ser cuidadosamente elaboradas, para que se apresentem claras, objetivas e fiéis aos fatos. Não devem deixar dúvidas em relação aos pensamentos expressos, no caso de discursos, ou à decisão adotada, no caso de votações.

Do mesmo modo, devem ser destituídas de qualquer adjetivação ou juízo de valor em relação aos fatos reportados. Não cabe emitir opinião sobre discurso ou projeto de senador ou, ainda, sobre decisão de Plenário ou de comissões. O Manual ratifica que “o propósito dos noticiários do Senado é levar ao público a informação objetiva, sem interpretações, de modo que ao leitor sejam dados os elementos necessários para que faça sua análise e forme sua opinião”.

Além disso, deixa claro que as atividades da Agência Senado de Notícias e do Jornal do Senado – por extensão, dos demais veículos mantidos pela Casa – têm caráter apartidário e imparcial e que todos os senadores devem

receber tratamento equânime por parte dos veículos da Casa. Os eventos político-partidários ocorridos no Congresso Nacional ou fora dele não terão cobertura jornalística por parte da Agência Senado.

Outra preocupação referida no Manual de Redação diz respeito ao papel pedagógico da cobertura jornalística feita pelos veículos legislativos. Ele diz expressamente que, para chegar ao grande público, que não tem obrigação de conhecer o processo legislativo, o noticiário deve ser escrito em uma linguagem que torne as questões abordadas compreensíveis aos leitores. Os termos da técnica legislativa devem ser traduzidos e explicados, sem prejuízo da correção do processo. Os veículos de comunicação do Senado têm, assim, caráter didático e, por essa razão, a eles cabe facilitar a compreensão do público no que se refere ao modo de funcionamento do Poder Legislativo.

Fica evidenciado que os veículos legislativos do Senado brasileiro não devem privilegiar partidos políticos, estados da União ou determinados senadores em seu noticiário. A divulgação das notícias e os destaques na edição seguem padrões puramente jornalísticos. Conclui que devem ter maior destaque as notícias que se referem a decisões que afetem em maior grau a vida do cidadão e a um número maior de pessoas. As decisões de Plenário e das comissões devem preceder sobre discursos e projetos apresentados pelos senadores.

Os Manuais de Redação da Rádio e da TV Senado trabalham com os mesmos princípios que regem a Agência de Notícias e o Jornal do Senado, no tocante aos critérios de noticiabilidade, já que também estão submetidos à regulamentação do funcionamento dos veículos da Casa, consolidada no Ato da Mesa Diretora nº 15, de 15/05/2002.

De modo afirmativo, os profissionais que elaboraram o Manual da Rádio Senado entendem que o fato de trabalharem em uma emissora do Senado Federal, do Parlamento, lhes dá

“o conforto de mostrar as diferentes posições, de reportar fielmente o que acontece, sem a inibição de uma emissora ligada ao Executivo, por exemplo. Nossa tarefa é mostrar o Legislativo como instituição viva, com diferentes facções políticas e diferentes correntes de opinião sobre todos os temas”⁹.

⁹ <http://www.senado.gov.br/radio/manual/manual3.htm>

Obviamente, não se pode colocar os manuais de redação no mesmo patamar jurídico de uma norma legal, já que não cumpre os requisitos necessários para tal. Entretanto, tais documentos servem para indicar alguns dos preceitos fundamentais que devem nortear a prática jornalística nos respectivos veículos de comunicação de massa.

2.5 Conclusões

O processo de implantação de veículos de comunicação de massa no âmbito do Poder Legislativo brasileiro, um fenômeno relativamente recente que alterou rotinas na atividade político-parlamentar, atende a um dos princípios básicos da Administração Pública, ou seja, o princípio da legalidade. Previsto no *caput* art. 37 da Constituição Federal, ele dita que todos os atos dos agentes públicos devem guardar estreita sintonia com a lei, não havendo possibilidade e nem liberdade para que o agente público possa manifestar a sua vontade pessoal, contrariando a lei, sob pena de invalidade do ato e responsabilização do agente responsável.

Esta regra constitucional determina não só a criação de estruturas físicas e de cargos necessários à prestação de serviços públicos pelo Estado, como também o seu funcionamento. Neste perfil se enquadram as ferramentas desenvolvidas a divulgação das informações relativas aos fatos que afetam o processo legislativo, que inclui a discussão e decisões políticas efetivadas no âmbito da atuação parlamentar.

Em outras palavras, pode-se dizer que tais instrumentos fazem parte da própria estrutura administrativa do Poder Legislativo, estando também sujeitos às normas que regem o aparelho estatal.

Entre essas ferramentas, está a produção jornalística efetuada pelos veículos de comunicação de massa mantidos pelas casas legislativas, usualmente chamada de mídia legislativa. Sem concorrer com a comunicação oficial, consolidada nos respectivos diários oficiais, a cobertura noticiosa feita por profissionais especializados oferece ao público – ou seja, a comunidade em geral – maior transparência a respeito da atividade político-parlamentar, cumprindo importante papel para a afirmação da democracia.

Francisco Sant’Anna enquadra o advento desses veículos no conceito de “mídia das fontes”. Segundo o pesquisador, trata-se de um novo ator no cenário da comunicação brasileira, onde setores da sociedade e do Poder Pú-

blico trazem à esfera midiática um novo tipo de emissor de informações. São meios mantidos por atores sociais até então considerados apenas como fonte de informação.

Outro conceito, desta vez, decorrente diretamente da criação da mídia legislativa, o Jornalismo Legislativo consolida-se como uma especialização jornalística moldada especificamente em função da cobertura dos fatos e eventos no âmbito da atividade político-parlamentar, diretamente ao público, sem o corte editorial da mídia tradicional. Tal condição determina os critérios de noticiabilidade e de definição de valores-notícia que o diferenciam das demais formas de jornalismo.

Entre as características mais evidentes da notícia produzida pelos jornalistas legislativos, como se vê nos manuais de redação dos veículos do Senado Federal, considerados modelos de mídia legislativa no Brasil, estão o atendimento ao princípio do pluralismo de opiniões e o foco no interesse público, o que coloca o Jornalismo Legislativo no campo do Jornalismo Público. Mesmo não tendo força de lei, esses manuais – produzidos, essencialmente, pelos próprios profissionais envolvidos na prática diária dos veículos – ajudam a reafirmar os objetivos da mídia legislativa veículos no sentido da ampliação da transparência do Poder Legislativo, por meio da cobertura jornalística isenta, imparcial, plural e objetiva, fugindo das pressões político-partidárias e do clientelismo¹⁰ e patrimonialismo¹¹ que, tradicionalmente, marcam a Administração Pública brasileira.

Este trabalho pretende verificar como a regulamentação para a criação e o funcionamento da mídia legislativa também influencia o processo de produção do noticiário jornalístico na sua área de atuação, no sentido de garantir o seu uso de forma republicana. Antes de entrar diretamente nesta análise, tendo como base os estudos dos casos da regulamentação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, será apresentada no capítulo seguinte a evolução histórica, a situação atual e as perspectivas da mídia legislativa no Brasil.

¹⁰ “Tipo de relação política em que uma pessoa (o patrão) dá proteção a outra (o cliente) em troca de apoio, estabelecendo-se um laço de submissão pessoal” (FERREIRA, 2004: 482)

¹¹ Conforme conceituação genérica, trata-se de uma característica de um Estado que não possui distinções entre os limites do público e os limites do privado.

CAPÍTULO 3

3 – A MÍDIA LEGISLATIVA NO BRASIL

- 3.1 – Evolução histórica;
- 3.2 – Mapa atual da mídia legislativa no Brasil;
- 3.3 – Perspectivas

3.1 Evolução histórica

3.1.1 Precedentes

Até dispor dos próprios veículos de comunicação de massa, a divulgação dos trabalhos legislativos no Brasil sempre dependeu, de alguma forma, da cobertura jornalística feita pela mídia tradicional ou por concessões esporádicas dos órgãos de comunicação do Poder Executivo. Um dos mais famosos cronistas parlamentares foi o escritor Machado de Assis, que na década de 1860, como jornalista credenciado, relatava para os jornais os fatos vividos no parlamento brasileiro.

Criada em 1934 durante o governo do presidente Getúlio Vargas, a então chamada “Hora do Brasil”¹² só abriu espaço para o Congresso Nacional em 1962, com a aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações¹³. A participação na “Hora do Brasil” foi o primeiro material jornalístico gerido pelo Poder Legislativo para transmissão para todo o país de notícias oriundas da atividade político-parlamentar. Além disso, eram produzidas matérias sobre as sessões plenárias e outras reuniões, que eram encaminhadas aos demais

¹² Programa de rádio diário de veiculação obrigatória com notícias dos três poderes da Federação: Executivo, Legislativo e Judiciário. Atualmente se chama “A Voz do Brasil”.

¹³ Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962.

veículos. A partir de 1967, começou a ser editada a “Súmula Informativa”, um resumo impresso dos assuntos políticos nos jornais do Rio de Janeiro e de São Paulo, destinado, exclusivamente, aos parlamentares.

Ainda na década de 60, aconteceu a primeira tentativa de se implantar um veículo aberto de comunicação eletrônica, no Senado brasileiro. Uma comissão de senadores foi formada com o objetivo de colocar no ar uma emissora de rádio, para divulgar os trabalhos parlamentares. Essa comissão agregou técnicos especializados e foi ao exterior estudar as melhores formas para a implantação da nova emissora¹⁴. Os equipamentos necessários foram comprados, mas em dezembro de 1968 a junta militar que governava o Brasil editou o Ato Institucional nº 5¹⁵, que colocou o Congresso Nacional em recesso até outubro de 1969, inviabilizando a implantação da rádio. O equipamento comprado não foi utilizado.

Enquanto os órgãos de comunicação, principalmente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, se desenvolviam, mesmo que limitados pelas dificuldades político-institucionais proporcionadas pelo regime militar, os veículos da mídia aberta sofriam com o difícil acesso à notícia política e com a censura presente nas suas redações. Essa realidade fez da “Voz do Brasil” uma fonte para os meios de comunicação de massa, uma vez que divulgava os debates e pronunciamentos feitos no Congresso. Um exemplo disso é que alguns jornais só noticiaram sobre os “desaparecidos” políticos, quando as denúncias partiam de parlamentares em discursos.

Em janeiro de 1985, quando o Colégio Eleitoral escolheu Tancredo Neves como o primeiro presidente civil, depois de vinte anos de governo militar, o plenário sofreu uma reforma para a colocação de cabines de televisão em parte da galeria (espaço reservado para o público assistir às sessões). A redução desse espaço foi vista por alguns críticos como uma forma de restringir o acesso do povo ao Parlamento. Mas, ao contrário, permitiu que milhões de brasileiros pudessem acompanhar, das suas casas, o trabalho parlamentar naquele momento de definições políticas.

¹⁴ Informação passada pelo senador Edison Lobão em entrevista ao autor em 08/01/2004.

¹⁵ Editado em 13/12/1968, o AI-5 autorizou o presidente da República, independente de qualquer apreciação judicial, a decretar o recesso do Congresso Nacional e de outros órgãos legislativos, a intervir nos estados e municípios sem as limitações previstas na Constituição, a cassar mandatos eletivos e a suspender por dez anos os direitos políticos de qualquer cidadão, a decretar o confisco de “bens de todos quantos tenham enriquecido ilicitamente” e a suspender a garantia de *habeas corpus*. Ainda no dia 13 de dezembro, o AC-38 decretou o recesso do Congresso Nacional por tempo indeterminado.

O esforço pela divulgação das atividades da Assembleia Nacional Constituinte também foi um estímulo à modernização da área de comunicação do Parlamento brasileiro. O programa informativo “A Voz da Constituinte” passou a utilizar o tempo destinado ao Poder Legislativo dentro da “Voz do Brasil”. Com a promulgação da nova Carta, o Congresso Nacional adquiriu prerrogativas e ganhou novas atribuições. Tudo isso exigiu mudanças internas, visando o desempenho das novas funções e transmitir amplamente seus trabalhos.

Uma das tentativas neste sentido ocorreu no Senado. Em 1989, foi realizado um concurso público nacional para selecionar jornalistas e modernizar a área de comunicação social do Senado. O projeto previa a implantação de uma emissora de televisão, que funcionaria em quatro andares de um prédio a ser construído ao lado da gráfica do Senado, no terreno onde hoje funciona o Interlegis, comunidade virtual do Legislativo brasileiro. Pressões da mídia¹⁶ e de um grupo de parlamentares determinou a suspensão da iniciativa. Ficou notória a campanha contra a televisão legislativa feita pelo então senador Affonso Camargo¹⁷, candidato a presidente da República pelo PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), em 1989. Alegando austeridade administrativa e combate ao desperdício de dinheiro público, estes setores conseguiram suspender a implantação do canal de televisão¹⁸.

O jornalista e sindicalista Beto Almeida lembra que, quando o Senado Federal realizou o concurso público em 1989 para a contratação de jornalistas, “surpreendentemente, ao invés de congratular-se com a medida que superava a histórica e lamentável prática dos ‘trens da alegria’, parte da grande imprensa protestou”¹⁹. Segundo ele, o jornal “O Estado de São Paulo” chegou até mesmo a retaliar, demitindo jornalistas inscritos no concurso. De fato, na época, o Senado foi acusado de pretender a “bajulação” dos políticos e favorecer a autopromoção. Porém, Beto Almeida entende que:

“essas críticas escondiam, porém, a razão de fundo: a grande mídia comercial, embora formalmente defensora do instituto da concorrência,

¹⁶ Especialmente, o jornal “O Estado de São Paulo”, que fez campanha efetiva contra o concurso e a implantação da TV Congresso.

¹⁷ Senador pelo Paraná entre 1979 e 1995.

¹⁸ Informações passadas por Luiz Fernando Valls, jornalista da TV Senado, em entrevista ao autor em 10/08/2003.

¹⁹ Almeida, Beto. “A tela aberta da TV Senado: cidadania ao alcance de todos”, Correio Braziliense, 21/01/01.

pretendia manter aquele histórico monopólio sobre a cobertura noticiosa do legislativo. A história do jornalismo político no Brasil permite perceber que este monopólio sujeitava o legislativo à pressão editorial interessada, seja em nome de determinados anunciantes ou de interesses regionais corporativos”.²⁰

Pode-se concluir que a implantação dos veículos legislativos sempre despertou fortes reações não só por parte da mídia tradicional, mas também entre os próprios parlamentares. Porém, eles mesmos demonstraram que era preciso buscar alternativas à cobertura feita pelos meios privados e buscar uma comunicação mais direta com a sociedade, ao possibilitar, conforme previa a Lei de Cabodifusão, publicada em janeiro de 1995, a criação das emissoras de televisão pelas casas legislativas.

3.1.2 Lei de Cabodifusão: o impulso inicial

O processo de criação de veículos de comunicação de massa no âmbito do Poder Legislativo, na segunda metade da década de 90, foi capitaneado, num primeiro momento, pela implantação das emissoras de televisão.

No Brasil, o surgimento dos canais de televisão geridos pelas casas legislativas está relacionado diretamente com a regulamentação do sistema de televisão a cabo. No começo da década de 90, a discussão sobre como o setor deveria se organizar mobilizou autoridades governamentais, intelectuais, sindicalistas, empresários e parlamentares. O resultado foi a publicação da Lei de Cabodifusão, em janeiro de 1995, na qual está inserida a obrigatoriedade da destinação às casas legislativas de canais específicos, sem codificação, como parte do pacote básico oferecido aos consumidores pelas operadoras de televisão por assinatura. Essa lei, portanto, proporcionou a criação dos canais de televisão legislativos, no Brasil.

Em 1991, a Secretaria Nacional de Comunicações (com prerrogativas de um ministério), vinculada ao Ministério da Infraestrutura, pretendia editar uma portaria para estabelecer as regras para a instalação e exploração de redes de cabo. Entretanto, intelectuais, sindicalistas e profissionais da área de comunicação, apoiados pela Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação²¹, organizaram-se para participar de uma audiência pública

²⁰ Idem

²¹ Funcionando desde o começo da década de 80, esta organização visa o desenvolvimento de políticas públicas democráticas para a área de comunicação. Foi o embrião do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação – FNDC – formalmente fundado em agosto de 1995.

convocada pelo Ministério. O grupo argumentava que uma atividade tão importante e estratégica para o Brasil deveria ser regulamentada por lei específica e não por uma simples portaria ministerial. Segundo um dos seus membros, Murilo Cezar Ramos, o objetivo era levar a discussão para o Congresso Nacional, onde ela poderia ocorrer de forma mais transparente²².

Ramos afirma “era preciso... estabelecer processos políticos e procedimentos normativos que, ao contrário do que já ocorrera com a radiodifusão, destacassem o interesse público como o ponto de partida para a introdução da nova tecnologia”. (RAMOS, 2000: 155)

Depois de uma tramitação que durou quase quatro anos, o Congresso Nacional, dentro das suas atribuições constitucionais, regulamentou o funcionamento dos canais fechados de televisão, com a aprovação da Lei nº 8.977, sancionada em 6 de janeiro de 1995 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Também chamada “Lei de Cabodifusão”, o novo dispositivo legal trouxe uma novidade no sistema de televisão brasileiro: o artigo 23 determinava que a operadora de televisão a cabo (e posteriormente, também, as via satélite), na sua área de prestação de serviço, deve disponibilizar canais básicos de utilização gratuita, sem codificação, conforme as alíneas “b” a “g”, a seguir:

- “b) um canal legislativo municipal/estadual ...;**
- c) um canal reservado à Câmara dos Deputados ...;**
- d) um canal reservado ao Senado Federal, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões** (grifos do autor);
- e) um canal universitário ...;*
- f) um canal educativo-cultural ...;*
- g) um canal comunitário aberto ...”²³*

De acordo com Letícia Renault, tal obrigatoriedade revela uma inovação na organização da radiodifusão brasileira, uma vez que, para operar um negócio privado, passa a ser preciso “contemplar, simultaneamente, sem interrupção e por período indeterminado, a programação gerada por outras fontes que não as redes privadas ou a rede pública existente” (RENAULT, 2003:49).

Entretanto, setores da mídia e dos representantes dos empresários do setor criticaram tal obrigatoriedade, alegando que a inserção gratuita dos canais

²² Entrevista ao autor em 20/01/04.

²³ Lei 8.977/95, de 06/001/1995.

legislativos entre as fontes de caráter público – universidades e movimentos organizados culturais e sociais – nos pacotes básicos das operadoras de televisão por assinatura, seria mais uma forma de utilização da máquina pública pelos parlamentares, como uma *tribuna eletrônica* com objetivos eleitoreiros.

Murilo César Ramos discorda dessa posição e garante que tratava-se de uma “bravata”²⁴, com o objetivo de desviar a discussão do assunto principal. Segundo ele, o debate mais relevante, do ponto de vista estratégico, não era sobre o conteúdo da programação da televisão por assinatura, mas sim sobre o uso público das redes de cabo instaladas. De fato, a questão envolvia, também, a possibilidade da utilização dos cabos para outras aplicações que não só a transmissão de sinais de televisão.

“A questão da TV a Cabo era apenas a face mais visível de um novo cenário político, econômico e tecnológico que se delineava; o das “estradas eletrônicas” brasileiras, com seu potencial dos novos produtos e serviços previstos para vir na esteira da convergência nas redes dos serviços de sons e imagens, dados e telefonia” (RAMOS, 2000: 161)

Ainda de acordo com o autor, é importante destacar que a regulamentação prevê que a programação da televisão legislativa deve enfatizar “especialmente, a transmissão ao vivo das sessões”²⁵, princípio que ajuda a estabelecer o caráter impessoal da programação. Ele defende que a inclusão dos canais legislativos, sem codificação, nos pacotes básicos das operadoras de televisão a cabo foi um dos acertos da lei, uma vez que, pelo menos perante o público em geral, tais emissoras vêm procurando cumprir seu papel de dar mais transparência aos trabalhos parlamentares, de forma imparcial e oferecendo espaços proporcionalmente justos aos representantes eleitos pelos cidadãos.

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais foi a primeira casa legislativa no país a se beneficiar da possibilidade de ter o seu canal próprio de televisão. Em 30 de novembro de 1995, os deputados mineiros colocavam no ar a TV Assembleia. Letícia Renault (2003:51), afirma que a iniciativa reflete uma busca de “*diálogo* com a sociedade, lançando-se em uma *ação comunicativa*, em busca de *entendimento* com o cidadão e grupos organizados” (grifos da autora). A autora utiliza o conceito consagrado de “esfera pública”, desenvolvido por Jürgen Habermas (HABERMAS, 1987) para analisar a nova emissora, afirmando que ela possibilitou a criação de um foro para a realização de um diálogo intersubjetivo e democrático entre os cidadãos.

²⁴ Entrevista ao autor em 20/01/2004.

²⁵ Dispositivo presente nas alíneas “b”, “c” e “d” do artigo 23 da Lei 8.977/1995.

Dois meses depois, em 5 de fevereiro de 1995, era a vez da TV Senado entrar em operação em regime experimental. Em 9 de julho daquele ano, numa transmissão ao vivo que marcou a inauguração oficial da emissora, o presidente do Senado à época, o ex-presidente da República José Sarney, dizia da urgência da instituição em se fazer vista e acompanhada diretamente pela sociedade:

“Nos tempos em que vivemos hoje, um dos instrumentos colocados a serviço de fortificar as instituições é, sem dúvida, dar transparência aos trabalhos das instituições legislativas. A televisão do Senado tem este objetivo: o de servir ao povo brasileiro. Dando a ele a capacidade de criticar o Senado Federal, criticar o Legislativo, mas criticar assistindo ao seu trabalho, ao que ele faz, qual é a sua tarefa diuturna, qual é essa aprendizagem. O Poder Executivo, quando toma uma decisão, no dia seguinte ela tem de ser cumprida por todos. O Poder Judiciário, quando emite uma sentença, ela é no dia seguinte uma lei para as partes que estão envolvidas. Aqui, não! Este é o único lugar em que o povo brasileiro pode participar das decisões, porque elas são tomadas a céu aberto. Pode influir, pode exercer o seu poder de fiscalização sobre o trabalho, pode participar dele. Dentro deste contexto, é que o sistema de comunicação dá ao povo a capacidade de acompanhar. Dá, a esse mesmo povo, condições de influir nas decisões que são tomadas no Congresso Nacional. Esta é a única Casa em que o povo pode influir, em que pode participar”.²⁶

Como explica Letícia Renault, os canais de televisão do Legislativo entraram no ar com uma missão bem diversa daquela que norteia os canais das redes abertas ou operadoras de televisão por assinatura privadas.

“Com a televisão do Legislativo, planejava-se, naquele momento, transformar o *desconhecimento* do eleitor em algum tipo de *entendimento*. Ao lançar-se em empreitada completamente alheia à sua função constitucional, ou seja, operar um canal de televisão, o Poder Legislativo buscou utilizar um código social reconhecido pelo cidadão em particular e pela sociedade como um todo. Ao fazer isso, acenou para a sociedade com a retomada do direito à interlocução, transformou o eleitor em telespectador, promovendo o reconhecimento de que o cidadão é o primeiro interlocutor do poder”. (RENAULT, 2003:55 – grifo da autora).

Para os que operam o aparelho comunicacional dos parlamentos, essa busca de interlocução efetiva entre o Poder Legislativo e a Sociedade, com o

²⁶ Discurso de improviso transmitido ao vivo por ocasião da inauguração oficial das transmissões da TV Senado em 09/07/1996.

uso cada vez maior de tecnologias modernas, é um caminho sem volta. Num seminário realizado em Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais, em dezembro de 2002²⁷, em que profissionais de comunicação de casas legislativas de todo o país discutiram e trocaram experiências, ficou clara a importância que se dá ao advento da televisão legislativa, não só para aumentar a transparência da atividade político-parlamentar, mas também para facilitar o acesso do cidadão às informações legislativas.

Na esteira da criação das emissoras de televisão, foi a vez da criação dos demais veículos – emissoras de rádio, jornais e revistas impressos e agências de notícias. A tecnologia digital e a ampliação do uso da rede mundial de computadores facilitou a divulgação dos conteúdos produzidos pela mídia legislativa, em sistemas de rádio e televisões via *internet*. Para operar este aparato, as casas legislativas passaram a contratar profissionais de comunicação para seus quadros e contratar serviços especializados de terceiros.

O exemplo do Senado Federal e da Câmara dos Deputados tem sido seguido, de maneira crescente, por muitas casas legislativas brasileiras. Em seguida, é apresentado um mapa da mídia legislativa, tendo como universo as vinte e seis assembleias estaduais e a Câmara Distrital do Distrito Federal.

3.2 Mapa da mídia legislativa brasileira

Além da mídia legislativa presente nos órgãos legislativos da esfera federal – Câmara dos Deputados e Senado Federal –, a partir de um levantamento feito pelo autor pelos portais na *internet* e confirmada e completada por telefone, realizada em setembro de 2008, verificou-se, em todas as assembleias legislativas brasileiras²⁸, a presença de algum tipo de veículo de comunicação, no qual se exerce atividade jornalística. Na tabela nº 1, tem-se um quadro atual da mídia legislativa brasileira.

²⁷ II Secomlegis – Seminário Nacional dos Profissionais de Comunicação do Poder Legislativo, de 01 a 03/12/2002, do qual participou o autor.

²⁸ No rol das assembleias legislativas, que são os órgãos do Poder Legislativo na esfera estadual, inclui-se a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Tabela 1 – Mapa da mídia legislativa no Brasil em setembro de 2008.

Estado/DF	Telefone	TV Web	TV Assinatura Ar	Jornal Revista impressos	Agência	Rádio Web Agência	Rádio Ar	
Acre AC	68-3223-1797				X			
Alagoas AL	82-3327-3194	X	X	X	X	X		
Amazonas AM	92-3183-4386		X		X			
Amapá AP	96-3212-8311				X			
Bahia BA	71-3115-7268 3115-7199	X	X		X			
Ceará CE	85-3277.2500	X	X	X	X	X	X	
Dist.Federal DF	61-3966-8000	X	X		X			
Esp. Santo ES	27-3382-3711				X	X		
Goiás GO	62-3221-3000	X	X		X			
Maranhão MA	98-3214-5822	X			X			
Minas Gerais MG	31-2108-7715	X	X	X	X	X		
Mato Grosso MT	65-3901-6900 65- 3901-6901	X	X		X	X		
MT do Sul MS	67-3389-6393 67- 3389-6266	X	X		X	X		

Estado/DF	Telefone	TV Web	TV Assinatura Ar	Jornal Revista impressos	Agência	Rádio Web Agência	Rádio Ar
Pará PA	91-3204-5200 91-3084-4305	X			X		
Paraíba PB	83-3214-4500		X		X		
Pernambuco PE	81-3217-2211	X	X	X	X	X	
Piauí PI	86-3133-3022	X	X		X		
Paraná PR	41-3350-4000		X	X	X		
Rio de Janeiro RJ	21-2588-1000	X	X	X	X		
R.GrandeNorte RN	84-3232-5763	X	X		X		
R.Grande Sul RS	51-3210-2000	X	X	X	X	X	
Rondônia RO	69-3216-2736 69-3232-2737	X	X	X	X	X	
Roraima RR	95-3621-4011 ramal 211				X		
Santa Catarina SC	48-3221.2500	X	X	X	X	X	
Sergipe SE	79-3216-6600	X	X		X		
São Paulo SP	11-3886-6122	X	X	X	X		
Tocantins TO	63-3218-4136			X	X		

Fonte: Pesquisa nos portais da internet das assembleias e por telefone

Ao quadro apresentado na Tabela 1, acrescentam-se os veículos mantidos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Em ambas as casas, funcionam emissoras de televisão (em canais por assinatura e sinal aberto em algumas capitais e via *internet*) e rádio (aberto em Brasília e via *internet*), jornais e revistas impressos e agências de notícias, sendo todos eles acessíveis, também, pela *internet*.

Conforme os dados levantados, destaca-se que todas as assembleias legislativas dispõem, pelo menos, de um serviço de agência de notícias, via *internet*.

Em relação aos canais de televisão, fica clara a tendência crescente dos parlamentos estaduais implantarem este tipo de mídia. Das 27 assembleias, 20 já têm emissoras – três informaram que estão em fase de implantação – e 17 disponibilizam a programação via *internet*, sendo que outras duas (Pará e

Pernambuco) oferecem este serviço apenas em relação à transmissão ao vivo das sessões plenárias.

O uso de material impresso é relativamente pequeno, já que apenas onze casas distribuem jornais e/ou revistas impressos.

Das dez assembleias que oferecem o serviço de rádio via *internet*, apenas a do Ceará transmite a programação de rádio em sinal aberto.

3.3 Perspectivas

Como se verifica pelo quadro atual da mídia legislativa no Brasil, há uma tendência do uso crescente da rede mundial de computadores, como suporte tecnológico para a divulgação das notícias produzidas pelos veículos legislativos, seja pelas chamadas *TVWebs* ou pelas *RádioWebs*. Apesar de algumas assembleias ainda não terem concessões²⁹ para veicularem programas televisivos ou radiofônicos, disponibilizam nos seus portais na *internet* imagens e sons das sessões plenárias – ao vivo e gravados – e material produzido por profissionais dos respectivos serviços de comunicação.

Pode-se afirmar que a eficácia desse procedimento é duvidosa, caso se considere que esse tipo de transmissão só é acessível a uma mínima parcela da população. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística divulgou uma pesquisa de 2005, segundo a qual apenas 21% da população (cerca de 32 milhões de pessoas, na época) maior de dez anos de idade, acessaram a *internet* ao menos uma vez, naquele ano³⁰. Com a ressalva de que metade deste montante fez o acesso da própria residência, o que pode diminuir ao meio o número efetivo de internautas no Brasil, ou seja, em torno de 15 milhões de usuários. Portanto, é preciso que haja um grande esforço pela inclusão digital no país, para que as *TVWebs* e *RádioWebs* possam atingir um número mais representativo de cidadãos.

Outro ponto importante é a disponibilização do sinal da TV Câmara e TV Senado em diversas capitais do país, garantindo a muitos brasileiros o acesso

²⁹ Pela legislação brasileira, para emissoras de rádio e televisão funcionarem, é necessária autorização pelo Estado, num processo que envolve o Governo Federal (Ministério das Comunicações) e o Congresso Nacional.

³⁰ As informações fazem parte do suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2005 sobre acesso à internet e posse de telefone móvel celular para uso pessoal.

às suas programações, sem terem de pagar pela assinatura, nem por antenas especiais.

Desde 2000, a emissora do Senado Federal já pode ser vista gratuitamente em Brasília. Em 2007, João Pessoa, Recife, Fortaleza, Manaus e São Paulo, além da cidade Satélite do Gama (Distrito Federal). Mais 9 canais retransmissores já autorizados pelo Ministério das Comunicações, estão em fase de implantação: Rio de Janeiro, Maceió, Natal, Goiânia, Belém, Cuiabá e Boa Vista.

A TV Câmara tem sinal aberto apenas em Brasília, mas aposta na tecnologia digital, para ampliar o acesso à sua programação. No dia 20 de outubro de 2008, foi inaugurada uma parceria entre a TV Câmara e a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que colocou no ar o canal 61, aberto e com transmissão digital compartilhada, em caráter experimental, na cidade de São Paulo. O canal é a primeira experiência em multiprogramação oferecida por dois geradores de conteúdo diferentes. Segundo o presidente da Câmara, Deputado Arlindo Chinaglia, até 2014, a TV Câmara digital estará disponível em todas as cidades com mais de 100 mil habitantes. A previsão, segundo ele, é que, as câmaras municipais de todas as capitais tenham acesso ao sinal digital da TV Câmara até 2010.

O pesquisador Carlos Monteiro acredita que, assim que se complete a implantação do sistema digital de televisão no Brasil, será possível criar uma rede de emissoras de televisão legislativa. Segundo ele, “a operacionalização da rede é plenamente viável”, porque “o padrão SBTVD – Sistema Brasileiro de TV Digital, dotado pelo Brasil, permite tecnicamente, que cada emissora de TV possa transmitir simultaneamente mais de um canal”³¹.

Assim, vislumbra-se um futuro promissor para a afirmação da mídia legislativa perante a sociedade brasileira. Segundo a diretora da TV Câmara, Suely Navarro, no documentário “O Parlamento no Ar”, produzido e exibido em 2005 pela TV Senado, a expectativa é que haja uma “revolução” na forma do cidadão apreender questões relativas à discussão política, depois que todos tiverem acesso gratuito e fácil às emissoras de televisão legislativa. E, por extensão, acesso a todos os veículos de comunicação de massa mantidos pelas casas legislativas.

³¹ Extraído de “Formação da Rede Brasileira de Canais Legislativos com a implantação da TV Digital no Brasil”, texto apresentado por Carlos Monteiro, no XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Santos – 29 de agosto a 2 de setembro de 2007.

CAPÍTULO 4

4 – O CONTROLE NORMATIVO DA MÍDIA DO CONGRESSO NACIONAL

- 4.1 Formas de controle;
- 4.2 Regulamentação da mídia do Senado Federal;
- 4.3 Regulamentação da mídia da Câmara dos Deputados;
- 4.4 Proposta de regulamentação geral de alcance nacional.

4.1 Formas de controle

O processo de produção e divulgação de notícias na mídia legislativa está sujeito, basicamente, a três tipos de regulamentação: as regras gerais da Administração Pública, os princípios legais e éticos que regem a atividade jornalística e as normas específicas estabelecidas em cada casa legislativa.

O primeiro grupo remete ao caráter estatal que caracteriza os veículos legislativos brasileiros que, como já foi dito, pertencem às estruturas administrativas das câmaras de vereadores, assembleias legislativas e distrital, Câmara dos Deputados e Senado Federal. São órgãos que compõem um dos três poderes do Estado, com atribuições definidas pelas respectivas cartas constitucionais (constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais), que têm como referência máxima o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, em cujo *caput* estão presentes os princípios gerais aos quais devem obedecer qualquer ente da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Um veículo legislativo é, portanto, uma repartição dentro de um órgão estatal formatado para atender a uma demanda específica da sociedade e

prestar um serviço ao público, ou seja: ampliar a transparência da atividade político-parlamentar, por meio da divulgação dos fatos relativos ao processo legislativo e ao debate político que se trava no âmbito do Poder Legislativo, sendo que para isto foram implantadas estruturas comunicacionais que tomaram como modelos para a sua montagem e funcionamento os veículos de comunicação tradicionais.

Contudo, verifica-se um processo contínuo de adaptação das rotinas próprias de sofisticados instrumentais, como emissoras de televisão e rádio e modernas redações informatizadas, à estrutura física e gerencial de uma instituição com quase dois séculos de funcionamento. Um dos problemas apurados é que cada processo de aquisição de equipamentos e outros materiais – em uma área onde as inovações tecnológicas fazem muita diferença – enfrenta um grande obstáculo: a burocracia estatal. As rígidas regras de licitação³² para compras de produtos e serviços, muitas vezes, fazem com que as ferramentas se tornem obsoletas, dificultando a operação dos veículos e, por conseguinte, afeta a produção e divulgação das notícias. Por outro lado, essas mesmas regras evitam que haja desperdício de dinheiro público e diminuem o risco de corrupção.

É importante ressaltar que os profissionais que atuam nos veículos mantidos pelos parlamentos estão sujeitos, também, aos princípios legais e éticos da atividade jornalística em geral. Tais procedimentos estão discriminados, principalmente no Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros e na Lei de Imprensa³³.

Por último, existe a regulamentação que cada casa legislativa estabelece para os seus veículos. Como já foi dito, na Administração Pública, tudo só pode existir ou funcionar baseado numa norma específica. Uma das características do Poder Legislativo no Brasil é que não há qualquer hierarquia formal entre as esferas federal, estadual, distrital e municipal. Isto significa que cada casa é autônoma em relação às outras no que se refere à sua organização interna, respeitados os ditames constitucionais e a legislação pertinente em vigor.

Assim, encontramos várias formas de regulamentação para a criação e funcionamento dos veículos legislativos. A maioria deles é criada por resolu-

³² Conforme prevê a Lei Federal 8.666, de 21/06/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

³³ O Código de Ética do Jornalista Profissional e a Lei de Imprensa podem ser acessados no portal na internet da Federação Nacional dos Jornalistas: <http://www.fenaj.org.br>.

ções e funcionam conforme os atos das respectivas mesas diretoras das casas legislativas³⁴.

Primeiramente, serão apresentados e comentados os dispositivos legais que norteiam o funcionamento da mídia legislativa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que juntos formam o Congresso Nacional brasileiro – conforme o art. 44 da Constituição Federal de 1988 – num sistema bicameral clássico. Tais escolhas para os estudos de casos se justificam, diante da afirmação dos veículos de comunicação de massa mantidos por estas casas legislativas como referências para as demais, no Brasil, e servindo como modelo, inclusive, para outros parlamentos nacionais.³⁵

Outro motivo é a constatação de que a mídia legislativa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados encontram-se num estágio avançado de organização e modernização do seu serviço de comunicação social, em relação às demais casas legislativas brasileiras.

Por fim, apresenta-se uma proposta de regulamentação dos canais de radiodifusão, consolidada no Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 255, de 2008, de autoria do senador pelo Estado do Pará, Jose Nery, líder do PSOL (Partido do Socialismo e da Liberdade), que pretende disciplinar e regulamentar a gestão, administração e o funcionamento de emissoras de rádio e televisão mantida pelos legislativos federal, distrital, estaduais e municipais³⁶. Trata-se da segunda tentativa de aprovação de uma lei de alcance federal neste sentido. A primeira foi em 2005, por um projeto de lei apresentado na Câmara dos

³⁴ De acordo com o consultor do Senado e professor de Direito Legislativo, Marcos Evandro Cardoso Santi, entrevistado pelo autor, em outubro de 2008, no que tange à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, uma *resolução*, é uma proposição legislativa que trata de temas relacionados às competências privativas da Câmara dos Deputados (art. 51 da Constituição Federal) e do Senado Federal (art.52 da Constituição Federal), que depende de decisão final de todo o grupo de parlamentares. Já o chamado *ato da Mesa Diretora*, nos dois casos, refere-se a um instrumento, em sua maioria, de natureza administrativa, gerencial, decidido apenas pelos componentes da Mesa Diretora (formada por representantes das forças partidárias representadas na respectiva casa legislativa), visando regulamentar as resoluções, sendo portanto, hierarquicamente inferior a uma resolução.

³⁵ A título de exemplo, em 2005, uma comitiva de senadores argentinos visitaram as dependências da TV Senado e, posteriormente, a usaram como modelo para a implantação da TV Senado da Argentina, conforme consta do documentário “O Parlamento no ar”, produzido naquele ano, em comemoração aos dez anos da TV Senado.

³⁶ Até a última revisão desta monografia, em 10/11/2008, o PLS 255/2008 estava em análise na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, aguardando parecer do relator senador Eduardo Suplicy, para entrar na pauta de votações.

Deputados pela deputada Maninha, pelo Distrito Federal, também do PSOL, que acabou sendo definitivamente arquivado em fevereiro de 2008, por não ter sido analisado até o final da respectiva legislatura e pelo fato de nenhum outro deputado manifestar o interesse na sua tramitação.

4.2 Regulamentação específica da mídia do Senado Federal

Tabela 2 – Instrumentos legais relativos à mídia do Senado Federal

Instrumento legal	De que trata
Resolução 38, de 1963	<p>- Implantação do Serviço de Radiodifusão do Senado foi instituído, pelo então Presidente do Senado Federal, Senador Auro de Moura Andrade, para atender à entrada do Senado no programa radiofônico “A Hora do Brasil”.</p> <p>Análise: Primeira experiência de produção de material jornalístico no Parlamento brasileiro, que acabou também funcionando como uma espécie de rádio-agência, fornecendo produtos para várias emissoras do país</p>
Resolução 58, de 1972	<p>- Criação da Secretaria de Divulgação e de Relações Públicas como órgão de assessoramento superior do Senado Federal. Posteriormente, outras Resoluções a alteraram: nº 67/1972, nº 57/1976, nº 12/1981, nº 106/1983, nº 312/87 e nº 191/1988.</p> <p>Análise: A mudança do <i>status</i> de “Serviço” para “Secretaria” demonstra o aumento da importância da comunicação com a sociedade, a partir do Parlamento.</p>
Resolução 24, de 1995	<p>- Criação oficial da TV Senado</p> <p>Art. 1º É criada a TV Senado, a fim de permitir a utilização do canal de TV a cabo, prevista no art. 23, alínea <i>d</i>, da Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> A TV Senado será coordenada pela chefia da Central de Vídeo do Senado Federal, sob a supervisão da Secretaria de Comunicação Social.</p> <p>Análise: A TV Senado entrou em operação definitiva em 5 de fevereiro de 1996.</p>
Resolução 60, de 1996	<p>- Criação oficial da Rádio Senado</p> <p>Art. 1º É criada a Rádio Senado, órgão de radiodifusão sonora do Senado Federal.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> A Rádio Senado é subordinada à Subsecretaria de Divulgação, sob a supervisão da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal.</p>

<p>Resolução 9 de 1997</p>	<p>- Definição da estrutura orgânica da Secretaria de Comunicação Social (SECS), criando, oficialmente, as subsecretarias TV Senado, Rádio Senado, Jornal do Senado e Agência Senado de Notícias.</p> <p>Art. 67. À Coordenação AGÊNCIA SENADO compete administrar, redigir e promover a divulgação em tempo real, mediante redes informatizadas, de textos jornalísticos sobre as atividades da Casa, informando o andamento dos trabalhos do Plenário e demais órgãos do Senado; transmitir o noticiário para as principais agências de notícias do país; e fornecer o material de divulgação aos jornalistas credenciados na Casa.</p> <p>Art. 70. À Coordenação JORNAL DO SENADO compete editar o <i>Jornal do Senado</i>, de circulação diária, com o noticiário das atividades da Casa, para distribuição interna e a órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos âmbitos federal, estadual e municipal, bem como a entidades públicas e privadas.</p>
<p>Resolução 9 de 1997</p>	<p>Art. 73. À Coordenação RÁDIO SENADO compete administrar e promover a cobertura jornalística dos trabalhos do Plenário, das Comissões, do Gabinete da Presidência e de outros órgãos da Casa, objetivando a elaboração do noticiário <i>Voz do Brasil</i>, parte referente ao Senado; a redação e veiculação dos boletins <i>Senado em Linha Direta</i>; a produção e veiculação da Agenda Senado; e a administração e provimento de toda a programação veiculada pelo sistema de radiodifusão do Senado Federal.</p> <p>Art. 77. À Coordenação TV SENADO compete administrar e promover a realização das transmissões de teledifusão ao vivo ou produzir gravações em vídeo, especialmente das atividades do Plenário, das comissões permanentes e temporárias, além da cobertura diária do Gabinete do Presidente e do Primeiro-Secretário, para exibição pelo canal reservado da TV Senado, criada pela Resolução nº 62, de 9 de junho de 1995; bem como pelo sistema interno e para distribuição às emissoras de televisão.</p> <p>Análise: Os veículos recém-criados ganham mais autonomia administrativa, em relação à Presidência do Senado, passando a funcionar não só como instrumentos de comunicação institucional, mas voltados à transmissão ao vivo e à cobertura jornalística dos eventos relativos à atividade parlamentar. Porém, apesar de definidas suas atribuições, ainda não ficam claros os critérios objetivos para o funcionamento destes veículos, o que pode gerar situações de uso indevido dos mesmos pelos parlamentares.</p> <p>Obs.: O <i>Jornal do Senado</i> e a <i>Agência Senado de Notícias</i>, já funcionavam desde 1995, mas foram oficialmente criados em 1997. Em 04/02/2005, cada veículo do Senado Federal ganhou <i>status</i> de Secretaria vinculada à também promovida Secretaria Especial de Comunicação Social (SECS).</p>
<p>Ato da Mesa Diretora 15, de 2002</p>	<p>- Disciplina os objetivos, a utilização e o funcionamento dos veículos de comunicação do Senado Federal.</p> <p>Análise: trata-se da primeira iniciativa de regulamentar formalmente o uso da mídia legislativa no Brasil; dada a sua importância referencial no sentido dos objetivos deste trabalho, este dispositivo será analisado mais detidamente a seguir.</p>

Fonte: Arquivos virtuais e físicos do Senado Federal

4.2.1 Análise do Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 15, de 2002

Ementa: *“Disciplina os objetivos, a utilização e o funcionamento dos veículos de comunicação do Senado Federal.*

A COMISSÃO DIRETORA DO SENADO FEDERAL, no uso de suas competências regimentais e regulamentares, RESOLVE:

Art. 1º Este Ato disciplina os objetivos, o funcionamento e a utilização dos trabalhos produzidos pelos veículos da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal.

Das Disposições Comuns

Art. 2º Os veículos da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal divulgarão as atividades legislativas e os eventos ocorridos do Senado Federal e do Congresso Nacional, com prioridade para as sessões do Plenário do Senado Federal, as reuniões das comissões permanentes e temporárias, o Conselho de Ética e as atividades da Presidência do Senado Federal.

§ 1º Nos trabalhos da TV Senado e da Rádio Senado, as sessões do Plenário do Senado Federal terão prioridade de cobertura e transmissão ao vivo em relação a quaisquer outras atividades legislativas simultâneas na Casa.

Análise: *Diferente da Lei de Cabodifusão (nº 8977/1995) – que possibilitou a implantação das emissoras legislativas de televisão e que estabelecia no seu art. 23, um canal reservado a cada casa legislativa, para a documentação dos seus trabalhos e, especialmente à transmissão ao vivo das sessões –, o ato amplia tal indicação para dar **prioridade** às reuniões dos seus órgãos colegiados, definindo a ordem de prioridade, a partir do Plenário, descendo às atividades da Presidência e demais atividades legislativas simultâneas.*

Art. 3º São criados os Manuais de Redação e Procedimentos da TV Senado, da Rádio Senado e da Agência e do Jornal do Senado, que detalharão as normas de funcionamento destes veículos.

Análise: *Os manuais de redação passam a ser uma exigência e não apenas uma opção de cada veículo.*

Art. 4º As notícias veiculadas pelos veículos da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal terão caráter apartidário, imparcial e não opinativo.

Parágrafo único. Os senadores receberão tratamento equânime por parte dos veículos de comunicação da Casa.

Análise: *Aqui, referências claras sobre critérios de noticiabilidade a serem seguidos na cobertura jornalística da mídia do Senado, recomendando a abordagem em relação ao agendamento (pauta) dos veículos, mas também o enquadramento das notícias.*

Art. 5º As atividades internas dos partidos, ocorridos no Congresso Nacional ou fora dele, não terão cobertura dos veículos de comunicação da Casa.

Análise: *Outro exemplo de interferência nos critérios de definição da pauta, sendo que, aqui, busca-se reforçar que se deve fazer uma cobertura jornalística de caráter apartidário.*

Art. 6º Os jornalistas, repórteres fotográficos e cinematográficos e técnicos dos veículos de comunicação do Senado Federal, para o exercício de suas atividades, terão acesso às dependências restritas aos senadores, salvo deliberação em contrário das mesas dirigentes dos trabalhos.

Das Disposições sobre os Veículos Impressos e Eletrônicos

Art.7º O Jornal do Senado manterá o arquivo fotográfico jornalístico do Senado Federal.

§ 1º O funcionamento e a utilização do arquivo fotográfico serão regulamentados pelo Manual de Redação e Procedimentos da Agência e do Jornal do Senado.

Análise: *Nova indicação da valorização dos manuais de redação.*

Das Disposições sobre os Veículos Audiovisuais

Art. 8º A TV Senado, criada pela Resolução do Senado Federal nº 24 de 1995, cumpre o que determina a Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995 (Lei de Cabodifusão).

Art. 9º A TV Senado e a Rádio Senado podem veicular programas de caráter jornalístico, educativo, cultural e científico, por elas produzidos, realizados em coprodução ou obtidos de terceiros, desde que observada a predominância de programas de conteúdo legislativo e institucional, ressalvados os períodos de restrições impostas pela legislação eleitoral e de recesso parlamentar.

Análise: *Desta forma, os veículos de radiodifusão do Senado ficam autorizados a produzir programação que não esteja diretamente vinculada à atividade político-parlamentar, porém resguardando a prioridade para o conteúdo legislativo e institucional.*

Art. 10 A cobertura de eventos externos ao Congresso Nacional deverá obedecer a critérios institucionais, definidos neste Ato, à viabilidade de veiculação na grade de programação e à disponibilidade de equipamentos.

Parágrafo único O deslocamento dos equipamentos e das equipes dos veículos da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal para fora de Brasília depende de autorização do Presidente do Senado Federal, que avaliará o interesse institucional, mediante solicitação do Diretor da Secretaria de Comunicação Social.

Análise: *Este dispositivo se justifica, para se evitar que os veículos sejam utilizados pelos parlamentares para objetivos particulares; trata-se de uma imprescindível ferramenta, dadas a fatores como clientelismo e patrimonialismo, ainda presentes na Administração Pública brasileira.*

Art. 11 A programação musical da Rádio Senado dará prioridade à veiculação da música brasileira.

Análise: *Outra interferência na definição da programação do veículo, ponderando que será dada **prioridade** e não exclusividade à música brasileira, o que se pode confirmar tendo em vista a transmissão de dois programas semanais, terceirizados – “Jazz & Tal” e “Improviso Jazz” –, que veiculam, também, música estrangeira.*

Art. 12 A TV Senado e a Rádio Senado deverão também:

- I . difundir a educação continuada a distância;
- II . incentivar a implantação e a operação em todo o país de rede legislativa de emissoras de televisão e de rádio; e
- III . contribuir para a integração entre os Legislativos Federal, Distrital, Estaduais e Municipais;

Análise: *Este dispositivo ressalta o interesse de se buscar uma integração efetiva entre as casas legislativas do país.*

Art. 13 Para a realização de suas atividades, a TV Senado e a Rádio Senado poderão:

- I . valer-se de convênios de cooperação com outras emissoras, entidades e empresas;
- II . realizar produtos em regime de coprodução;
- III . distribuir sua programação via telecabodifusão, redes de comunicação por computador, além de outros recursos de comunicação que vierem a se tornar disponíveis; e
- IV . valer-se de convênios com vistas ao desenvolvimento das televisões e rádios comunitárias, educativas, universitárias e legislativas.

Análise: *Aqui, fica demonstrado o caráter de serviço de interesse público da mídia legislativa do Senado Federal, uma vez que se coloca aberta a estabelecer parcerias para apoiar outras instituições.*

Art. 14 Os estúdios da TV Senado e da Rádio Senado só poderão ser utilizados para gravações de interesse institucional, ou seja, dos programas que efetivamente sejam veiculados na grade de programação das duas emissoras.

Análise: *Outro instrumento que defende a mídia legislativa do assédio de parlamentares interessados em usarem um equipamento público para atingir benefícios privados.*

Art. 15 A TV Senado e a Rádio Senado manterão arquivo de imagens e de áudio, que terão o funcionamento e a utilização regulamentados pelos respectivos Manuais de Redação e Procedimentos, observado o disposto no Ato da Comissão Diretora nº6, de 1998.

Análise: *Segundo informações dos respectivos veículos, qualquer pessoa física ou jurídica pode solicitar cópias do material gravado, bastando o interessado fornecer a “mídia”, ou seja, o suporte físico – CD, DVD etc. – e fazer um pedido formal à TV Senado e à Rádio Senado.*

Art. 16 As transmissões da Rádio Senado estarão disponíveis a quaisquer emissoras de rádio e outros veículos de comunicação mediante os recursos tecnológicos disponíveis.

Análise: *Este dispositivo possibilita o funcionamento da Rádio-Agência Senado, que fornece material radiofônico a emissoras de rádio cadastradas gratuitamente.*

Art. 17 As imagens e sons captados ao vivo pela TV Senado poderão ser cedidas a outras emissoras em tempo real, desde que as imagens sejam seladas com o logotipo da TV Senado.

Análise: *Mesmo espírito do dispositivo do artigo anterior.*

Das Disposições Finais

Art. 18 As instalações, os materiais e os equipamentos dos veículos da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal somente poderão ser utilizados para a realização de atividades no cumprimento dos objetivos estabelecidos por este Ato.

Art. 19 Serão punidos, nos termos da legislação em vigor, todos aqueles que utilizarem as instalações, materiais e equipamentos dos veículos da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal de forma indevida e para finalidades distintas daquelas para as quais os veículos foram criados.

Análise: *Os artigos 18 e 19 são mais garantias de que a estrutura dos veículos e não devem ser usadas aleatoriamente pelos gestores, em benefício próprio ou de terceiros, sob penas previstas na legislação em vigor.*

Art. 20 Os casos omissos serão resolvidos pelo Presidente do Senado Federal.

Art. 21 Este Ato entrará em vigor na data de sua publicação

Senado Federal, 15 de maio de 2002. *Ramez Tebet – Antonio Carlos Valadares – Carlos Wilson – Antero Paes de Barros – Mozarildo Cavalcanti.*”

4.3 Regulamentação específica da mídia da Câmara dos Deputados

Tabela 3 – Instrumentos legais relativos à mídia da Câmara dos Deputados

Instrumento legal	De que trata
<p>Resolução 20, de 1971</p>	<p>– Criação da Assessoria de Divulgação e Relações Públicas</p> <p>Art. 8º Ao Serviço de Divulgação compete informar e esclarecer a opinião pública a respeito das atividades da Câmara dos Deputados, através da imprensa, rádio, televisão e cinema e do sistema próprio de radiodifusão; realizar, em caráter permanente, campanhas educativas e divulgações, bem como adotar medidas adequadas para promoção e valorização do Poder Legislativo e consolidação do seu conceito perante a Nação, com objetivo inclusive de fortalecimento das instituições democráticas, e promover ampla divulgação sobre as atribuições da Câmara e do Congresso Nacional conferidas pela Constituição, discriminando aquelas de natureza legislativa, de fiscalização do Poder Executivo e de cunho político</p> <p>Análise: Voltada mais para o fornecimento de material informativo para a mídia, sem visar a comunicação direta ao público final.</p>
<p>Resolução 21, de 1997</p>	<p>– Criação da TV Câmara</p> <p>Art. 1º É criada a TV Câmara dos Deputados, órgão de radiodifusão de sons e imagens da Câmara dos Deputados.</p> <p>Parágrafo único. A TV Câmara dos Deputados integra a estrutura da Assessoria de Divulgação e Relações Públicas – ADIRP, e subordina-se administrativamente à Diretoria Geral, com a supervisão direta da Presidência da Câmara dos Deputados.</p> <p>Análise: Ainda não define regras para o seu funcionamento.</p>
<p>Resolução 22, de 1997</p>	<p>– Criação da Rádio Câmara</p> <p>Art. 1º É criada a Rádio Câmara dos Deputados, órgão de radiodifusão sonora da Câmara dos Deputados.</p> <p>Parágrafo único. A Rádio Câmara dos Deputados integra a estrutura da Assessoria de Divulgação e Relações Públicas – ADIRP, e subordina-se administrativamente à Diretoria Geral, com a supervisão direta da Presidência da Câmara dos Deputados.</p> <p>Análise: Ainda não define regras para o seu funcionamento.</p>

<p>Ato da Mesa Diretora 105, de 1998</p>	<p>– Dispõe sobre a estrutura administrativa da Coordenação do Jornal da Câmara dos Deputados</p> <p>Análise: Organiza as funções dentro da redação do Jornal, seguindo modelo clássico de um veículo tradicional, ou seja: chefias de edição, de reportagem, de redação e revisão, de pauta, de divulgação na <i>internet</i>, de opinião e de arte; cria um setor específico de acompanhamento de Plenário e de comissões. Estabelece claramente que o objetivo é fazer a cobertura jornalística de todas as atividades da Câmara dos Deputados; e, também, reportagens especiais sobre matérias relevantes debatidas e votadas em plenário e nas comissões, o que demonstra a preocupação com o pluralismo temático que deve dominar a pauta do veículo.</p>
<p>Ato da Mesa Diretora 69, de 2005</p>	<p>– Estabelece que os veículos devem cobrir as frentes parlamentares da Casa.</p> <p>Art. 5º As atividades das Frentes Parlamentares registradas na forma deste Ato serão amplamente divulgadas pela TV Câmara, Rádio Câmara, Jornal da Câmara e na página da Câmara dos Deputados na internet.</p> <p>Análise: Demonstra a necessidade da Casa regulamentar a amplitude da cobertura dos veículos.</p>

Fonte: arquivos fornecidos pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação/ CEDI da Câmara dos Deputados

4.4 Proposta de regulamentação de alcance nacional

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 255³⁷, de 2008, de autoria do senador pelo Estado do Pará, Jose Nery, líder do PSOL (Partido do Socialismo e da Liberdade), tramita no Senado Federal desde 17 de julho de 2008. Segundo a sua ementa, pretende disciplinar e regulamentar a gestão, administração e o funcionamento de emissoras de rádio e televisão mantida pelos legislativos federal, distrital, estaduais e municipais³⁸.

Trata-se da segunda tentativa de aprovação de uma lei neste sentido de alcance nacional, ou seja, com jurisdição em todas as casas legislativas do país. A primeira foi em 2005, pelo Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 5.492, apresentado pela deputada Maninha, pelo Distrito Federal, também do PSOL, que acabou sendo definitivamente arquivado em fevereiro de 2008, por não ter sido analisado até o final da respectiva legislatura e pelo fato de nenhum outro deputado manifestar o interesse na sua tramitação.

Ambas as propostas foram inspiradas no já referido Ato da Mesa do Senado nº 15, de 2002, e contaram com a colaboração de estudiosos e profis-

³⁷ Ver íntegra no Anexo 1

³⁸ Até a última revisão desta monografia, em 10/11/2008, o PLS 255/2008 estava em análise na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, aguardando parecer do relator senador Eduardo Suplicy, para entrar na pauta de votações.

sionais da área. Segundo o Diretor de Formação Profissional da Associação dos Profissionais de Comunicação do Senado Federal (Comsefe)³⁹ Rogério Dy La Fuente⁴⁰, a entidade tem acompanhado de perto a tramitação e defendido as posições, especialmente dos jornalistas legislativos, junto aos senadores, inclusive, no sentido de inserir os veículos de jornalismo impresso – em papel (jornais e revistas) ou em mídias eletrônicas (agências via *internet*) –, no âmbito da iniciativa legal.

4.4.1 Conselho de gestão e orçamento próprio

Uma das novidades, se aprovada a proposta, é que os canais legislativos serão dirigidos por um conselho editorial e artístico, com composição mínima de cinco integrantes; e por uma direção executiva, com funções gerenciais.

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

Constituem funções desse conselho: opinar sobre as atividades dos veículos de comunicação e sobre a política de comunicação social da Casa, além de prestar assessoria à Mesa Diretora sobre as ações de comunicação institucional. Os integrantes do conselho terão mandato de dois anos, sendo permitida uma recondução.

Os canais legislativos deverão contar com orçamento próprio, definido pela Casa a cada exercício fiscal. Pela proposta, as emissoras poderão cobrar pela produção de cópias de seus acervos e comercializar os produtos que julgar conveniente, desde que a receita obtida seja totalmente reinvestida no custeio de suas atividades.

³⁹ A Comsefe foi fundada em 2003; é formada por servidores de carreira da área de comunicação social no Senado Federal Brasileiro.

⁴⁰ Entrevista ao autor em outubro de 2008.

4.4.2 Linguagem acessível e pauta inclusiva

O projeto determina que os noticiários dos veículos legislativos sejam escritos e apresentados em linguagem compreensível ao público em geral. O texto também proíbe a aplicação, aos servidores jornalistas, de punições administrativas incompatíveis com a liberdade de exercício profissional.

Segundo a proposta, os canais legislativos também deverão: difundir a educação continuada à distância; incentivar a implantação de rede legislativa de emissoras de televisão e de rádio em todo o país; difundir culturas e informações de outros países, visando à integração entre os povos; contribuir para a integração entre os legislativos; estimular a produção independente de vídeos, filmes e programas radiofônicos.

No que se refere à programação musical, o projeto exige prioridade à música brasileira.

CAPÍTULO 5

5 – CONCLUSÕES GERAIS

Como foi colocado no capítulo que introduz esta monografia, o objetivo principal deste trabalho era verificar se a regulamentação da mídia legislativa interferia na definição dos critérios de noticiabilidade na atividade de cobertura jornalística feita pelos veículos de comunicação de massa das casas legislativas. A hipótese, segundo a qual a resposta a esta questão era afirmativa, ultrapassou a pergunta inicial e foi colocado que, além de estabelecer padrões próprios para a atividade, a regulamentação específica também proporcionava uma garantia de que tais instrumentos de comunicação social deveriam ser usados republicaneamente, ou seja, conforme o interesse público e não partidariamente.

Pode-se afirmar que, em relação à mídia legislativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, tal hipótese foi cabalmente comprovada, como se pôde verificar na análise das normas estabelecidas pelas respectivas casas legislativas. Verificou-se que o histórico dos dispositivos legais estabelecidos demonstrava que houve uma evolução paulatina tanto da importância relativa do ferramental de comunicação dentro de cada instituição quanto da busca de determinar regras claras para a utilização dos veículos de maneira transparente e visando ao atendimento à demanda de informação objetiva, plural e isenta ao público-alvo do Poder Legislativo, ou seja, a sociedade em geral.

Quanto aos pressupostos teóricos, o processo de implantação da mídia legislativa no Brasil levou em consideração um fator essencial: qualquer serviço prestado por uma instituição estatal deve estar de acordo com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública brasileira: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência, conforme dispõe o *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988. No que tange aos ob-

jetivos deste trabalho, releva-se o princípio da legalidade que “significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”. (MEIRELLES, 1999:93).

Tendo em vista o modelo brasileiro dos veículos de comunicação de massa geridos pelas casas legislativas, vinculados às estruturas físicas e administrativas dos respectivos parlamentos, nas esferas federal, estaduais ou distritais e municipais, e que o Poder Legislativo é um dos poderes do Estado, tais ferramentas comunicacionais são classificadas como órgãos estatais, sendo, portanto, a sua implantação e funcionamento condicionados à devida regulamentação formal, mediante pelo instrumento legal aplicável.

Também se verificou que, além dos componentes do Congresso Nacional, todos órgãos do Poder Legislativo brasileiro na sua esfera estadual – assembleias dos estados e do Distrito Federal – dispõem de pelo menos um veículo de divulgação de notícias diretamente para a comunidade: cada um dos parlamentos das vinte e sete unidades da Federação, operam um serviço assemelhado a uma agência de notícias. Como este ainda depende do suporte da *internet*, obviamente, o alcance é limitado; mas a tendência é que haja a universalização desse tipo de mídia, tendo em vista políticas de inclusão digital em processo no país. Até outubro de 2008, vinte parlamentos estaduais e distrital já dispunham de emissoras de televisão, sendo que em outras três os canais estavam em fase de implantação.

Em relação aos aspectos gerais da regulamentação dos citados veículos, foca-se na delimitação do sentido dado à norma jurídica, tida como a base do ordenamento formal que regula a criação e o funcionamento da mídia legislativa. Esta que, como parte do Estado submete-se às normas estabelecidas para a Administração Pública, que compõe o Direito Administrativo, um dos campos do Direito Público.

Por outro lado, verificou-se que a mídia legislativa apresenta uma condição *sui generis*: apesar de dependente da estrutura administrativa e orçamentária do estado, na forma, os dispositivos legais que a normatiza demonstra uma preocupação em garantir o atendimento ao interesse público, evitando que fique à mercê dos interesses de gestores políticos oportunistas. Além disso, pode-se afirmar que existe um tipo de controle social indireto na sua gestão,

uma vez que é administrado, em última instância, por representantes legitimamente eleitos pela sociedade.

Esse controle indireto e os sistemas de freios e contrapesos utilizados pelos processos burocráticos e transparentes, além dos princípios constitucionais já enfocados que formatam a Administração Pública, somados à vigilância dos servidores públicos do quadro permanente, acabam garantindo que o interesse público e o pluralismo temático se sobreponham às possíveis tentativas de uso indevido da mídia legislativa.

Outro ponto a ser destacado neste trabalho é o enquadramento da mídia legislativa no fenômeno no contexto da comunicação social chamado “mídia das fontes”, já que, a partir da instalação de veículos próprios de comunicação de massa, as casas legislativas deixam de ser somente fontes de informações e montam estruturas para a divulgação de notícias diretamente ao público. Com isto, “a imprensa tradicional perde o seu monopólio informativo e a sociedade se vê consumindo informações produzidas e veiculadas pelos próprios atores de fato, ou seja, a fonte” (SANT’ANNA, 2005, 94).

Neste íterim, fruto da prática diária da cobertura dos fatos que envolvem a atividade político-parlamentar, surge o conceito de Jornalismo Legislativo. Dentro do campo da Comunicação Pública, o advento deste novo *front* da atividade jornalística, decorre diretamente do desenvolvimento de rotinas específicas de trabalho definidas em função das peculiaridades do trabalho do profissional jornalista que atua nos veículos legislativos.

A partir da análise dos manuais de redação dos veículos do Senado Federal, demonstra-se que os critérios de noticiabilidade utilizados e os valores-notícia com que se trabalham na cobertura jornalística, ou seja, as características fundamentais da notícia produzida pela mídia legislativa daquela casa estão diretamente relacionadas com o que predizem os dispositivos legais que normatizam o seu funcionamento, em especial em relação ao Ato da Mesa Diretora do Senado Federal nº 15, de 2002.

Assim, diante do que foi levantado e apresentado neste trabalho, fica comprovado que a regulamentação formal da mídia legislativa das casas do Congresso Nacional brasileiro – Câmara dos Deputados e Senado Federal – interfere determinantemente na qualidade do material jornalístico produzido, sendo, também, uma garantia de utilização republicana do aparelho comunica-

cional – estatal, mas público – disponível nas respectivas casas legislativas, o que pode ser considerado alvissareiro para a incipiente democracia brasileira.

Por fim, resta aguardar que, num futuro próximo, o Poder Legislativo brasileiro, nas suas três esferas – federal, estadual ou distrital e municipal – disponha de uma legislação de alcance nacional, que venha a oferecer ao cidadão um eficiente sistema de comunicação normatizado e formatado no sentido de produzir material jornalístico isento, objetivo, imparcial, plural e voltado ao interesse público.

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL. Constituição Federal, 1988. *Constituição*; República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal / Centro Gráfico, 357p. 1988.
- CARVALHO Filho, José dos Santos, “Manual de Direito Administrativo”, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- COSTA Filho, Paulo C. “Jornalismo Público: por uma nova relação com os públicos”. São Paulo: USP, 2003.
- ERBOLATO, Mário. “Técnicas de codificação em jornalismo”. E ed. São Paulo: Ática, 2004.
- FERREIRA, Aurélio B. H. (Ed.). “Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa – 3ª edição”. Curitiba: Positivo, 2004.
- FREITAS, Luiz Carlos Santana de. “Midiatização do Parlamento: a TV Senado e as transformações na atividade político-parlamentar no Senado brasileiro”. Brasília, 2004.
- _____ “Introdução ao Jornalismo Legislativo”. Brasília: Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), Senado Federal, 2008.
- HABERMAS, Jürgen. “La Teoría de la Acción Comunicativa”. Taurus: Madrid. 1987
- LAGE, Nilson. “Estrutura da notícia”, São Paulo: Ática, 1993.
- MARTINS, Luiz. “Jornalismo público: o social como valor-notícia”. http://www.ucb.br/comsocial/mba/jornalismo_publico_o_social_como_valor_noticia.pdf. Rio de Janeiro, 2002.
- MATOS, Heloíza – “Comunicação Pública, Democracia e Cidadania: o Caso do Legislativo”. www.portalro.com.br/bibliotecavirtualrelacoespublicas/empresasecases/0091.htm , 2001.

- MEIRELLES, Hely Lopes. “**Direito Administrativo Brasileiro**”. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MEYROWITZ, Joshua. “No Sense of Place : the Impact of Eletronic Media on Social Behavior”, New York & Oxford: Oxford University Press, p. 268-292, 1985.
- PEREIRA Jr., Alfredo E.V. “Telejornalismo: o conhecimento do cotidiano”, Texto apresentado no GT Jornalismo da Compós, 2005.
- PORTO, Mauro. “A Crise de Confiança na Política e suas Instituições: Os Midia e a Legitimidade da Democracia no Brasil”. In: BAQUERO, Marcello (org.). Condicionantes da Consolidação Democrática: Ética, Mídia e Cultura Política. Rio Grande do Sul: Editora da Universidade, pp. 41-64, 1996.
- RAMOS, Murilo César. “Às Margens da Estrada do Futuro – Comunicações, políticas e tecnologia”, em <http://www.unb.br/fac/publicacoes/murilo/index.htm>: janeiro de 2000.
- RENAULT, Letícia. “Comunicação e Política nos Canais de Televisão do Poder Legislativo no Brasil”. Dissertação de Mestrado na UFMG. Belo Horizonte, Brasil, 2003.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. “Espetáculo, Política e Mídia”. In: Livro do XI Compôs 2002: Estudos de Comunicação Ensaio de Complexidade 2 / Orgs. Vera França (et al.). Porto Alegre: Sulina, pp. 85-103, 2003.
- SANT’ANNA, Francisco. Mídia das fontes: o difusor do jornalismo corporativo. Brasília : Casa das Musas, 2005.
- Vários. “Manual de Procedimentos e de Redação – TV Senado” (coordenado por Marilena Chiarelli). Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal: Brasília, 1999.
- _____”Manual de Redação da Agência Senado de Notícias e do Jornal do Senado”, páginas 8 e 9. http://www.senado.gov.br/comunica/agencia/manual/m_agencia.pdf
- _____”Manual de Redação da Rádio Senado”, <http://www.senado.gov.br/radio/manual/manual.htm>
- WOLF, Mauro . “Teorias da comunicação”. Lisboa : Presença, 1994.

ANEXO

Anexo nº 1

PROJETO DE LEI DO SENADO FEDERAL Nº 255, DE 2008

Disciplina e regulamenta a gestão, administração e o funcionamento de emissoras de rádio e televisão mantida pelos legislativos federal, distrital, estaduais e municipais e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta lei disciplina os objetivos, o funcionamento, a gestão e a utilização dos canais legislativos Federal, Distrital, Estaduais e Municipais e das emissoras de rádio operadas pelo Poder Legislativo, bem como os trabalhos por eles produzidos.

Das Disposições Comuns

Art. 2º Entende-se por Canal Legislativo os serviços de cobertura e difusão de imagem ou som por ondas hertzianas, a cabo, satélite ou pela rede mundial de computadores – internet.

Art. 3º Os canais legislativos têm por objetivo a divulgação para a opinião pública das atividades legislativas, dos eventos ocorridos na casa legislativa mantenedora, bem como dos fatos do cotidiano que digam respeito ao Poder Legislativo.

§ 1º Os critérios de cobertura jornalística serão definidos por um conselho editorial, devendo priorizar as sessões do Plenário, as reuniões das comissões permanentes e temporárias, as reuniões do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e as atividades da Presidência da Casa e da Mesa Diretora.

§ 2º Nas transmissões ao vivo de televisão e de rádio, as sessões do Plenário, das comissões permanentes e temporárias e das reuniões do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar não poderão ser alvo de edição, trucagem ou qualquer efeito técnico que desvirtue o efetivo conteúdo do debate realizado.

Art. 4º É objetivo fundamental dos Canais Legislativos contribuir para elevar o nível de informação da sociedade, veiculando programas de caráter jornalístico, educativo, cultural e científico, por eles produzidos, realizados em coprodução ou obtidos de terceiros.

Parágrafo único: A programação musical dará prioridade à veiculação da música brasileira.

Art. 5º Os canais legislativos deverão também:

- a) difundir a educação continuada a distância;
- b) incentivar a implantação e a operação em todo o país de rede legislativa de emissoras de televisão e de rádio;
- c) difundir culturas e informações de outras nações, visando à integração entre os povos, especialmente os da América Latina e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa;
- d) contribuir para a integração entre os Legislativos Federal, Distrital, Estaduais e Municipais;
- e) estimular a produção independente de vídeos, de filmes e de programas radiofônicos.

Art. 6º Para a realização de suas atividades, os canais legislativos poderão:

- a) valer-se de convênios de cooperação com outras emissoras, entidades e empresas;
- b) realizar produtos em regime de coprodução;
- c) distribuir sua programação via teleradiodifusão aberta, via satélite, telecabodifusão, redes de comunicação por computador, além de outros recursos de comunicação que vierem a se tornar disponíveis; e
- d) valer-se de convênios com vistas ao desenvolvimento das televisões e rádios comunitárias.

Art. 7º As atividades jornalísticas e culturais dos canais legislativos terão caráter apartidário e imparcial e deverão refletir a pluralidade ideológica do conjunto de parlamentares.

DO TRATAMENTO EDITORIAL

Art. 8º Os canais legislativos assegurarão em suas emissões a pluralidade das informações, tratamento isonômico às manifestações discordantes dos parlamentares e o direito de resposta.

Art. 9º O noticiário dos veículos legislativos deverá ser escrito e apresentado em linguagem que torne os assuntos abordados compreensíveis ao público em geral.

§ 1º Aos jornalistas servidores públicos que atuam nesses veículos não se aplicarão os dispositivos da Lei nº 8.027 de 12 de abril de 1990, que forem incompatíveis com a liberdade de expressão e a liberdade de exercício profissional para cumprimento dos objetivos desta lei.

§ 2º Na edição, utilizar-se-á o critério jornalístico, resguardado o interesse público.

§ 3º Os jornalistas, radialistas e publicitários serão regidos pelos respectivos Códigos de Ética Profissionais.

Art. 10 Aos jornalistas e radialistas dos canais de comunicação legislativa, quando no exercício da função jornalística, é assegurado o acesso às dependências restritas aos parlamentares, salvo deliberação em contrário da Mesa do respectivo Poder Legislativo.

Art. 11 Os Canais Legislativos manterão arquivos de som e imagens abertos à consulta pública e disponíveis para solicitação de cópias mediante pedido, por escrito, com indicação do conteúdo desejado.

§ 1º É vedado o uso dos Canais Legislativos por parte dos parlamentares para fins eleitorais ou publicidade de caráter pessoal.

§ 2º Até três meses antes da data das eleições, poderão ser fornecidas aos parlamentares cópias de seus pronunciamentos e de material jornalístico sobre suas atividades e pronunciamentos.

§ 3º Os Canais Legislativos poderão cobrar pela produção de cópias de seus acervos, bem como comercializar os produtos que julgar conveniente, devendo a receita de tais comercializações ser totalmente reinvestida no custeio dos referidos canais.

Art. 12 As notícias, imagens e áudios elaborados pelos Canais Legislativos poderão ser cedidos gratuitamente para outros veículos de comunicação, públicos ou privados, desde que não venham ser alvo de comercialização por terceiros e quando de sua difusão ao público seja identificada a origem do material jornalístico.

§ 1º A identificação das imagens a que se refere o *caput* dar-se-á mediante a inserção de logomarca do Canal Legislativo.

§ 2º A identificação dos textos e áudios dar-se-á mediante a inserção impressa ou narrada do nome do Canal Legislativo.

Art. 13 As imagens e sons captados pelos Canais Legislativos poderão ser cedidos a outras emissoras em tempo real, desde que as imagens sejam seladas com o logotipo do Canal.

Art. 14 A cobertura e edição jornalísticas deverão evitar a publicidade pessoal dos parlamentares, evitando-se a divulgação massiva de determinados parlamentares em detrimento de outros, exceto quando a cobertura jornalística assim o exigir.

Art. 15 Os eventos externos à casa legislativa só contarão com cobertura jornalística dos veículos de comunicação da casa quando se tratar de missão oficial ou tiver relação direta com os trabalhos legislativos.

Parágrafo único. As atividades de interesse individual do parlamentar e ou do partido político não serão objeto de cobertura pelos veículos de comunicação legislativa.

Art. 16 A veiculação de textos e imagens pela internet obedecerá aos critérios estabelecidos pela presente lei, respeitadas as diferenças técnicas existentes entre veículos impressos e eletrônicos.

Art. 17 É vedada a cessão de equipamentos, instalações e materiais dos Canais para gravações e produções pessoais dos parlamentares, dos partidos, bem como de instituições privadas, salvo quando da existência de contrato ou convênio de coprodução.

§ 1º É vedado o uso de equipamentos, instalações e materiais dos Canais para gravações e produções de propaganda eleitoral.

Art. 18 Os programas jornalísticos produzidos pelos Canais Legislativos serão preferencialmente elaborados e apresentados por jornalistas servidores do Quadro de Pessoal Permanente da casa legislativa.

Art. 19 As instalações, os materiais e os equipamentos dos Canais Legislativos somente poderão ser utilizados para a realização das atividades e para o cumprimento dos objetivos estabelecidos por esta Lei.

Art. 20 Os parlamentares que derem uso indevido às instalações, aos materiais e aos equipamentos dos Canais Legislativos serão passíveis de perda ou suspensão do mandato, na forma que dispuser a legislação aplicável.

Das Disposições Administrativas

Art. 21 Os Canais Legislativos serão dirigidos por um conselho editorial e artístico e por uma direção executiva.

§ 1º É vedada a transferência da administração, direção, planejamento, gerência ou coordenação dos canais legislativos a empresas, instituições privadas ou organizações não governamentais.

Art. 22 O conselho editorial e artístico terá sua composição definida pela Mesa Diretora da Casa a que for vinculado o canal legislativo, obedecidos os critérios mínimos de representação definidos por esta lei.

Art. 23 O Conselho Editorial e Artístico será formado por, no mínimo, 7 (sete) membros, designados por Ato do Presidente da Casa Legislativa e terá a seguinte representação mínima:

- I. Dois parlamentares, sendo um representante da Maioria e outra da Minoria, sendo presidente o representante da Maioria;
- II. O diretor executivo do Canal Legislativo como membro nato;
- III. Um representante eleito entre os funcionários de carreira da seção responsável pela Comunicação Social do Canal Legislativo;
- IV. Um representante das entidades culturais e artísticas da localidade onde estiver instalada a casa legislativa;
- V. Dois representantes das entidades representativas de jornalistas e radialistas com base na localidade onde estiver instalada a casa legislativa.

Parágrafo único: Todos os membros do Conselho Editorial deverão ser designados com um suplente.

Art. 24 Compete ao Conselho Editorial e Artístico, órgão de consulta e deliberação, manifestar-se sobre as atividades dos veículos de comunicação legislativa e sobre a política de comunicação social da Casa Legislativa mantenedora e prestar assessoria à Mesa Diretora na sua área de atuação, especialmente sobre:

- a) a programação dos Canais Legislativos;
- b) manuais de procedimentos e de redação dos veículos de comunicação, quando necessário;
- c) a linha editorial e as questões relativas à cobertura jornalística dos veículos de comunicação;
- d) sobre as ações de comunicação institucional do Poder Legislativo respectivo;
- e) manifestar-se sobre as propostas de estrutura organizacional e de pessoal dos Canais Legislativos;
- f) a competência, produtividade, gerenciamento da diretoria executiva do Canal Legislativo;
- g) a proposta de orçamento, e a aprovação anual da prestação de contas do Canal Legislativo;
- h) a elaboração e implementação do seu regimento interno, e
- i) a indicação à Mesa Diretora da Casa Legislativa respectiva, mediante lista tríplice, do diretor executivo do Canal Legislativo.

§ 1º É privativo dos servidores do quadro permanente da respectiva casa legislativa o exercício das funções de direção e – ou chefia dos Canais Legislativos.

§ 2º Juntamente com a lista tríplice, deverão ser encaminhados as respectivas propostas editoriais e jornalísticas para o Canal Legislativo em pauta.

§ 3º A seleção do diretor executivo deverá considerar a experiência pregressa do candidato, o atendimento às exigências legais e laborais para o exercício do cargo e a proposta programática por ele pretendida.

Art. 25 O mandato dos membros do Conselho Editorial e Artístico será de dois anos, permitida uma recondução, e encerrar-se-á quarenta e cinco dias após o término do mandato da Mesa Diretora.

Parágrafo único. Ao início de cada legislatura a Mesa Diretora empossará o Conselho até 45 (quarenta e cinco) dias após a sua eleição.

Art. 26 O Conselho Editorial e Artístico reunir-se-á ordinariamente a cada mês ou extraordinariamente por convocação:

- a) do seu Presidente;
- b) de pelo menos um terço de seus membros;
- c) do Presidente da casa legislativa;
- d) da Mesa da casa legislativa.
- e) de um terço dos parlamentares
- f) de um terço dos profissionais lotados no Canal Legislativo

Art. 27 As decisões do Conselho Editorial e Artístico serão tomadas pela maioria de seus membros.

Art. 28 Os Canais Legislativos contarão com orçamento próprio, definido a cada exercício fiscal pelo orçamento da casa legislativa mantenedora.

Art. 29 A lista tríplice de que trata a alínea c) do artigo 24, deverá ser composta de integrantes do quadro permanente da casa legislativa, observada as exigências legais para o desempenho da função e após a avaliação pública de suas competências, mediante sessões públicas de sabatinas realizadas pelo Conselho Editorial e Artístico.

Art. 30 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário do Senado Federal, 25 de junho de 2008 – José Nery Azevedo, Senador da República – Líder do PSOL

Justificação

A proposição, que temos o prazer de submeter à elevada avaliação dos nobres pares, tem a finalidade de trazer ao debate proposta de legislação sobre operação e funcionamento de canais e rádios de responsabilidade dos poderes legislativos, sejam estes municipais, estaduais, distrital, ou federal.

A proposta apresentada inclui condicionantes para operação e garantias da expressão democrática das diversas posições políticas que compõem a diversidade social brasileira ao mesmo tempo em que inclui disposições garantidoras da participação da sociedade. Se por um lado a proposta garante a expressão da diversidade política, também cria as condições para que os

canais possam, com independência, realizar o trabalho de interesse público na divulgação dos atos e fatos das respectivas casas legislativas.

Embora já existam diversos rádios e canais legislativos em operação no território nacional, não há legislação a estabelecer suas condições de funcionamento, sendo certo, entretanto, que os mesmos devem funcionar tendo como principal objetivo o esclarecimento e o interesse públicos.

Esperamos que a partir da proposta apresentada se estabeleça discussão a respeito do tema e ao final ofertarmos à sociedade brasileira uma legislação adequada ao desafio de fazer com que os canais e rádios legislativos possam servir de instrumento de informação à sociedade das atividades legislativas executadas pelo respectivo Poder Legislativo e não somente de interesses menores de grupos, ainda que estes, eventualmente possam constituir-se em maioria.

Contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação da proposição.

CONTATO COM O AUTOR

luizcarlossantana@gmail.com

luizcar@senado.gov.br

Currículo Lattes:

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.jsp?id=K4775992Y6>



SENADO FEDERAL



ISBN 978-85-7018-331-6



9 7 8 8 5 7 0 1 8 3 3 1 6