



MÍDIA, PARLAMENTO E DEMOCRACIA:
as TV's Legislativas como instrumento de *accountability* vertical no Brasil -
a Câmara Municipal de Ribeirão Preto - SP

Maria de Lourdes dos Santos

Doutoranda em Sociologia na FCL - Unesp - Araraquara, SP

Resumo: A pesquisa se insere no campo de abordagens da cultura política brasileira e busca refletir sobre mídia e democracia, por meio do uso de fontes como obras bibliográficas, legislação, jornais, revistas, depoimentos orais e gravações de programas de televisão. Visa a analisar o papel das TV's Legislativas na promoção da democracia, por meio do *accountability* vertical ou fiscalização/prestação de contas entre representantes e representados, nas casas parlamentares municipais, estaduais e federais, no período de 1995 a 2005. Analisar os agentes, interesses, limites e potencialidades da utilização destas emissoras no Brasil, bem como refletir sobre suas implicações na redemocratização do país, constituem os principais objetivos deste estudo, que neste recorte, analisa a TV Câmara do legislativo municipal de Ribeirão Preto - SP.

Palavras-chaves: Mídia; Democracia; TVs legislativas.

Introdução

Este texto aborda a relação entre mídia e democracia na cultura política brasileira, na esfera municipal, estadual e federal. Visa a analisar o papel das TV's Legislativas na promoção da democracia, por meio do *accountability* vertical ou fiscalização/prestação de contas entre representantes e representados. O assunto é amplo e envolve a delimitação de vários conceitos, sobretudo o de *accountability* vertical, que aqui despreza o momento eleitoral, privilegiando o cotidiano de acesso a informações e acompanhamento das ações dos representantes pelos representados, especificamente do Poder Legislativo, nas Câmaras de Vereadores, nas Assembléias Legislativas, na Câmara dos Deputados e no Senado.

Prosseguindo na delimitação do tema, a dimensão espacial da pesquisa tem como ponto de referência o município de Ribeirão Preto, com a **TV Câmara** do



Legislativo Local, o Estado de São Paulo, com a **TV Assembléia** da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e o Congresso Nacional, com a **TV Câmara** e a **TV Senado**.

Em relação a balizas temporais da investigação, estabelecemos os anos de **1995 e de 2005** como marcos iniciais e finais, respectivamente. No ano de 1995 ocorreram à aprovação da chamada Lei da Tv a Cabo, que previu a criação de canais legislativos, e a criação da TV Senado. O ano de 2005 marcará a complementação de um período de 10 anos de existência de TV's Legislativas no Brasil, com ampliação do acesso a programação e ocorrência de cerca de cinco eleições legislativas.

Assim, podemos configurar nosso objeto de pesquisa como a análise da atuação das TV's Legislativas municipais, estaduais e federais, enquanto meio de promoção de *accountability* e seu papel para a democracia brasileira, no contexto de redemocratização nos últimos 10 anos.

Analisando a trajetória de instituição e funcionamento das TV's Legislativas, sobretudo sua gestão, conteúdo e interação com a sociedade, delineamos a principal indagação de nossa abordagem: **Em que medida as TV's Legislativas têm um papel importante na promoção da democracia brasileira por meio do *accountability* vertical?**

Muito mais do que uma resposta a esta indagação, este estudo busca propiciar subsídios para um debate sobre o tema, através da defesa da tese de que, as TV's Legislativas podem promover o *accountability* e ampliar a democracia, somente se investirem na universalização do acesso ao seu conteúdo e no aprimoramento de mecanismos de controle de seu uso, inclusive com a participação direta de representantes da sociedade civil.

Assim, a investigação buscou, dentre outras questões, dimensionar a atuação das Tv's Legislativas como meio de *accountability* vertical, identificando potencialidades e limites na sua utilização para a promoção da democracia.



Referenciais teórico-conceituais

Debruçar-se sobre o estudo das relações entre mídia, política e democracia implica permear por um campo temático multifacetado, que exige do pesquisador um instrumental interdisciplinar característico das Ciências Humanas, envolvendo referenciais atinentes a Sociologia, Ciência Política, História e Comunicação. Historiadores da cultura indicaram alguns passos para o trilhar por esta metodologia, recomendando um “empréstimo, junto a outras disciplinas, de instrumentos complementares à investigação com fontes escritas, iconográficas, orais e audiovisuais”. Esta mesma metodologia interdisciplinar embasa a discussão em torno de referenciais e conceitos basilares ao trabalho, como democracia, *accountability* e esfera pública.

As concepções de democracia estão sendo patrocinadas tanto por autores contemporâneos como Norberto Bobbio e Robert Dahl, como por clássicos como Alexander Hamilton, James Madison e John Jay:

Uma democracia em grande escala exige:

- 1 - Funcionários eleitos
- 2 - Eleições livres, justas e freqüentes
- 3 - Liberdade de expressão
- 4 - Fontes de informação diversificadas
- 5 - Autonomia para associações
- 6 - Cidadania inclusiva (...) direito de ter acesso a fontes de informação independentes; e de ter direito a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala.¹[Grifo meu]

As proposições de autores como Jürgen Habermas e Hanna Arendt sobre o público e o privado, cultura e comunicação de massas, constituem nossas bases teóricas para pensarmos as relações Estado-mídia-sociedade, num contexto de esfera pública. A idéia de *accountability* como a relação de prestação de contas/fiscalização/participação entre o representante e representado é desenvolvida a

¹ DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília: UnB, 2001, p.99-100.

partir da obra de autores como Guillermo O’Donnell e Adam Przeworski, que destacaram:

*Por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele, ou os candidatos que apóie na eleição seguinte. Também por definição, as liberdades de opinião e de associação, assim como o acesso a variadas fontes de informação permitem articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas. Isto é possível, graças à existência de uma mídia razoavelmente livre, também exigida pela definição de poliarquia. Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de “accountability vertical”.*²
[Grifo meu]

ou

Mecanismos que involucrem - la transparencia administrativa: establecimiento de controles externos, anclados en la sociedad;
- modernización tecnológica: una administración nueva, ágil, flexible, descentralizada, participativa, solo puede operar en un cierto nivel de complejidad, con un nuevo sistema tecnológico;
- visibilidad de las acciones, mecanismos de exposición y redención de cuentas;
*- control público sobre los gobernantes.*³ [Grifo meu]

Recorte de abordagem

Apesar das múltiplas diferenças entre as quatro TV’s selecionadas para a abordagem de nossa pesquisa, privilegiamos o aspecto que elas têm em comum que é a de intenção de *accountability* vertical, ou seja, de dar transparência, possibilitar a fiscalização e prestar contas dos atos de seus membros aos representados. Da mesma forma, procuramos respeitar as especificidades e mesmo entendendo a complexidade e necessidade de considerá-las em conjunto, decidimos por dividir o objeto geral em várias abordagens. Assim, iniciamos por um recorte, retratado neste texto, a partir de então, que se debruça sobre a análise de uma TV legislativa municipal: a TV Câmara de Ribeirão Preto.

Como delimitação de análise da real utilização do potencial de *accountability* da TV Câmara, elegemos quatro grupos de aspectos que consideramos mais relevantes

² O’DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, n.44, 1998, p.28.

³ FLEURY, 2001, P.20-1.



quanto à programação: as condições de produção; o acesso da população a seu conteúdo; a natureza de seu formato; e o seu caráter de *accountability*.

As condições de produção da programação

A TV Câmara de Ribeirão Preto, apesar de também estar sendo considerada como uma TV Legislativa é distinta de suas similares estaduais e federais, pois não possui um canal exclusivo e específico no rol de canais da operadora de cabo local e nem concessão ou frequência própria no espectro de frequências da televisão aberta, para transmissão de sua programação. Entretanto, levando em consideração o fato de sua programação ser regular, contínua, determinada pela mesa diretora do parlamento e voltada à divulgação das atividades do legislativo, decidimos por enquadrá-la na mesma categoria que as demais.

Outra particularidade desta TV é o fato de toda a sua estrutura e produção serem terceirizadas. Á exceção de um assessor de imprensa, responsável por representar a mesa diretora junto a produtora da programação, que integra o quadro de servidores da Casa (cargo de confiança da Presidência), cinegrafistas, iluminadores, sonoplastas, editores, locutores, demais técnicos, bem como o equipamento utilizado, são todos de responsabilidade da empresa contratada para a produção e veiculação da programação.

A empresa que vem prestando estes serviços desde seu início, contratada por meio de concorrência, é a TV COC, com sede na cidade e ligada a um grupo empresarial do ramo de serviços educacionais que controla uma concessão de televisão educativa (TV Thati) na região. O custo desta prestação de serviços tem sido constante nos últimos anos e gira em torno de 1% do orçamento da Casa, mais do que é gasto com Internet, publicidade e publicações institucionais e menos do que é destinado ao custeio do boletim impresso *Jornal da Câmara*⁴.

⁴ Esta boletim com circulação e tiragem irregulares, constitui-se no principal instrumento de publicidade da Câmara Municipal. Sob responsabilidade da mesa diretora e destinado a divulgar às atividades dos parlamentares, nos últimos cinco anos foi alvo de várias ações judiciais do Ministério Público que, inclusive conseguiu uma decisão obrigando os vereadores a ressarcirem os custos de uma das edições do jornal, que foi considerado propaganda pessoal e não prestação de contas.



A estrutura envolve cerca de 10 pessoas, 3 câmeras (uma fixa no parlatório, uma segunda móvel mas focada na mesa diretora e uma terceira também móvel voltada para captar imagens do plenário, das galerias e do painel eletrônico de votações) e equipamento auxiliar móvel (iluminação, edição, sonoplastia, gravação e transporte) que não é para utilização exclusiva na Câmara. Não há produção de noticiários, entrevistas ou captação de imagens fora do ambiente do plenário e a programação na verdade, limita-se a transmissão integral das sessões ordinárias ao vivo, às terças e quintas feiras e reprise aos sábados e domingos.

Além da produção, a empresa é responsável pela geração dos programas que são veiculados em dois canais: o canal 33 em UHF da TV Thati como retransmissora da programação da TVE do Rio de Janeiro, com alcance de um raio regional de cerca de 30km; e o canal 22 da programação de cabo da operadora local da NetTv (Multicanal), chamado de canal local ou canal da cidade, que é recebido apenas pelos assinantes do serviço de cabo da operadora no município.

Acesso à TV Legislativa

Um segundo aspecto a ser considerado envolve os mecanismos de acesso a Tv Câmara, no âmbito técnico, político e prático. No âmbito político a Tv câmara envolve uma “pluralidade” no que se refere ao acesso dos vereadores à programação. O conjunto de portarias e acordos políticos vigentes desde a instalação da Tv, prevê que a programação seja constituída exclusivamente da transmissão integral das sessões ordinárias, sem cortes ou edições, com as câmeras focadas sempre no vereador que estiver com a palavra no plenário. A partir desta regra, podemos considerar que o acesso dos vereadores à veiculação de suas imagens, idéias e pronunciamentos equipara-se ao do acesso à palavra no plenário, regulamentado regimentalmente. Da mesma forma, o acesso às decisões sobre programação e sobre o próprio funcionamento da TV, apesar de estar vinculado à mesa diretora, também não limita a pluralidade de acesso dos vereadores, pois, a Presidência não pode determinar, alterar ou influenciar na programação.



Por outro lado, no que se refere ao acesso de não vereadores à Tv, não se verifica a mesma pluralidade. Em função de uma norma regimental, todos os dias em que ocorrem sessões ordinárias, num período preliminar, que se inicia às 18 horas e se estende até a abertura formal da sessão (que se dá por volta das 19:30 horas), os microfones do plenário ficam abertos para o chamado “pinga fogo”. Nele, qualquer munícipe, inclusive vereadores e convidados podem se manifestar livremente, em intervenções de cerca de cinco minutos, sobre qualquer assunto de interesse público, relacionado ou não ao legislativo municipal. A maioria dos que utilizam desta tribuna é composta por líderes comunitários, sindicalistas, ativistas de entidades assistenciais e dirigentes partidários, que se manifestam sobre questões que vão de buracos nas ruas à política econômica internacional, além da política legislativa local.

É neste “pinga fogo” que ocorrem as limitações na pluralidade de acesso a Tv e ao poder de decisão sobre o seu funcionamento, pois “a TV Câmara realiza a transmissão ao vivo das sessões legislativas, as terças e quintas-feiras, **a partir das dezoito horas**”⁵ [grifo nosso]. Numa relação, cujos fundamentos ainda não conseguimos elucidar totalmente, a transmissão nunca começa depois do início da sessão, mas sobre o pinga fogo, a transmissão e o início são muito irregulares, pois às vezes se inicia às dezoito, outras às dezoito e trinta e mesmo depois das dezenove horas. Nesta questão, se ainda não temos subsídios suficientes para identificar quem e com que critério determina o horário de início das transmissões, ou seja, decide quem e em que oportunidade terá suas manifestações veiculadas pela TV, podemos, ao menos afirmar, que existe a possibilidade desta determinação.

Quanto à efetividade deste acesso da população, um trabalho de observação apontou que o “pinga fogo” se converteu, na verdade, na possibilidade de se manifestar na TV Câmara, uma vez que, durante sua realização, as galerias e o plenário ficam praticamente vazios e, se não houver transmissão, quem fizer uso da palavra “estará falando para as paredes”. Assim, a participação é baixa, pois, sem a certeza de que não falará para as paredes, poucos se aventuram a comparecer no plenário.

⁵ RIBEIRÃO PRETO, Câmara Municipal. *TV Câmara*. Ribeirão Preto, 2001. Folder distribuído aos visitantes do Prédio da Câmara.



Analisando o âmbito técnico do acesso a Tv legislativa, podemos afirmar que ele está disponível para: os assinantes do serviço de televisão a cabo da operadora NetTv (em torno de 1% dos domicílios da cidade, segundo dados do ano de 2001); e para os que possuem aparelhos de televisão capazes de sintonizar canais na frequência de UHF (cerca de 90% do total de televisores vendidos nos últimos 10 anos), ressalvando-se a precariedade na recepção do sinal em algumas localidades da periferia e na zona rural. Podemos considerar que esta possibilidade técnica de acesso é ampla, pois a TV Câmara atinge uma quantidade de domicílios superior a das demais TV's legislativas (que podem ser recebidas apenas por cabo ou antena parabólica) e bem próxima a das emissoras convencionais (de sinal aberto e em VHF).

A natureza do formato

O terceiro aspecto considerado nesta análise preliminar do potencial do papel da TV Câmara, diz respeito ao “formato” com que o conteúdo é convertido em programação. Cabe aqui, acrescentar que, além de se limitar à transmissão das sessões legislativas, o formato desta transição pode ser resumido em:

A maior parte do tempo, aparece a imagem fixada e focada em meio corpo (quase um busto) do vereador que está com a palavra no parlatório ou na mesa diretora, com raros cortes (flashes na verdade) do painel eletrônico de registro de presença e votação dos parlamentares (muitas vezes não permitindo observar claramente o voto de cada um) e do plenário e galerias (quando estes não estão vazios). Não há qualquer tipo de locução/narração e as legendas são exibidas por cerca de cinco segundos, no início da transmissão (com número e data da sessão) e no começo dos pronunciamentos (com nome e partido do vereador).⁶

Apenas recentemente, com a aquisição de um novo painel eletrônico para o plenário, tem ocorrido também da imagem ficar focada num letreiro do painel que registra o número da matéria e a ementa da propositura em pauta.

Da mesma forma, o vocabulário técnico legislativo utilizado pelos vereadores e o ritmo dos procedimentos de tramitação dos projetos tornam a transmissão ainda mais entediante e, de certa forma, incompreensível. Como o regimento da Casa exige que

⁶ SANTOS, Maria de Lourdes dos. *Mídia, parlamento e democracia*. Araraquara, 2003. Projeto de Pesquisa, p.11.



toda matéria submetida à apreciação seja integralmente lida em plenário, a solução encontrada pela mesa diretora é a realização de uma leitura “rápida” dos documentos. Esta leitura, que na voz dos melhores oradores da Casa (a maioria radialistas) pode ser feita na velocidade de até uma página por minuto, torna a sessão uma “locução de corrida de cavalo”, como é pejorativamente qualificada por alguns munícipes.

O caráter de *accountability*

O último aspecto que consideramos em nossa análise diz respeito ao caráter de *accountability* da TV Câmara que, não considera, especificamente, se ela promove ou não a prestação de contas, mas sim se ela visa ou não tal fim. Neste sentido, o próprio parlamento resume os objetivos do “canal”, da seguinte forma:

*Seu propósito é de dar mais **transparência** aos trabalhos dos 21 vereadores e possibilitar que a população **fiscalize** e acompanhe o processo legislativo, desde os debates políticos até as votações dos projetos – é mais um canal de comunicação entre o Legislativo e a população.⁷ [Grifo nosso]*

Os grifos na citação acima, contemplam dois dos três termos que, conceitualmente, estamos associando à idéia de *accountability* vertical, isto é, a transparência, a promoção de condições de acompanhamento/fiscalização e a prestação pública (no sentido de divulgação) de contas pelos representantes para os seus representados quanto aos atos de seus mandatos.

Podemos, assim destacar que, apesar da intenção, a prática da leitura rápida não permite a transparência, pois, de fato, o conteúdo das proposições torna-se ininteligível. Um exemplo desta situação é o da lei que reajustou os valores do IPTU na cidade no ano de 2001, quando surgiu uma controvérsia sobre a existência de uma diferença entre o percentual que teria sido discutido e aprovado pelos vereadores e o que foi publicado na Lei em diário oficial. Como as dúvidas não puderam ser sanadas por meio dos registros da sessão, o caso foi parar na justiça.

Quanto ao acompanhamento/fiscalização dos atos dos parlamentares, uma análise sobre os pronunciamentos na tribuna/TV Câmara aponta que, a maioria deles

1 Trabalho apresentado no Núcleo de **Políticas e Economia da Comunicação**, XXVI Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Belo Horizonte/MG, 02 a 06 de setembro de 2003.



não está vinculada ao voto do parlamentar, configurando-se situações nas quais, os vereadores, quando julgam que seu voto não agradará aos seus eleitores: se tradicionais freqüentadores da tribuna, abstém-se da manifestação; proferem discursos aclamados sobre assunto de apelo popular, mas distintos do que está em pauta; ou até fazem defesas fervorosas da propositura, para depois se abster ou votar contra e vice-versa.

E a respeito da prestação de contas, tradicionalmente, considerada pela teoria democrática, não apenas como a ação de relatar os atos realizados, deixando tal relato para quem tiver capacidade, disposição e interesse para apreciá-los, mas como um conjunto de medidas para sistematizar tal relato e fazer com que ele chegue da maneira mais rápida, barata, fácil e clara possível, a um maior número de pessoas, independente de seu interesse.

Esta última questão nos leva às considerações finais deste texto. Uma delas é a de que, apesar de não possuir um canal próprio e ter sua estrutura e seu funcionamento terceirizados, a TV Câmara de Ribeirão Preto, como órgão de comunicação política na esfera municipal, pode ser considerada importante para a promoção da democracia, por seu potencial de *accountability*, enquanto meio, na medida em que envolve condições razoáveis de regularidade e acessibilidade.

Por outro lado, o formato engessado regimentalmente, monótono e pouco inteligível de seu conteúdo limita sobremaneira o aproveitamento do citado potencial. Assim como outros meios de publicidade das ações do poder público, a TV legislativa também carece de linguagem e formatos próprios e eficientes que não as condene ao formalismo da oficialidade regimental e nem as submeta a distorção da propaganda político-eleitoral.

E, ao lado de um acesso amplo e um formato eficiente, se faz também necessária a promoção de uma chamada educação parlamentar que permita a população compreender a sistemática de funcionamento das casas legislativas para que possa, efetivamente, acompanhar, fiscalizar e participar da prestação de contas.

⁷ RIBEIRÃO PRETO, Câmara Municipal. *TV Câmara*. Ribeirão Preto, 2001. Folder distribuído aos visitantes do Prédio da Câmara.



Concluimos, assim, que uma TV Legislativa somente pode cumprir seu papel de *accountability* vertical, quando envolve condições mínimas de acesso amplo, regular e plural, formato inteligível e interessante e ações, inclusive na própria programação, que majorem a capacidade das pessoas de interagirem com a prestação de contas.

Referências bibliográficas

- ALONSO, A. M. *Política y nueva comunicación*. Madrid: Fundesco, 1999.
- ARTERTON, F. C. *Teledemocracy*. London: Sage, 1987.
- BAGDIKIAN, B. H. *O monopólio da mídia*. São Paulo: Pág. Aberta, 1993.
- BAQUERO, M. Org.(). *Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política*. Porto Alegre: EDUFRGS, 1996.
- BOLAÑO, C. (Org.) *Economia política das telecomunicações, da informação e da comunicação*. São Paulo: Intercom, 1995.
- COHN, G. *Sociologia da Comunicação*. São Paulo: Pioneira, 1973.
- CONTI, M. S. *Notícias do planalto*. São Paulo: Cia das Letras, 1999.
- DAHL, R. *Sobre a democracia*. Brasília: UnB, 2001.
- FAGEN, R. R. *Política e comunicação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- FAUSTO NETO, A., PEREIRA, C. A. M. *Brasil: comunicação, cultura e política*. R. Janeiro: Diadorin, 1994.
- FERGUSON, M. *Public communication*. London: Sage, 1990.
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J. *The Federalist Papers*. New York: The New American Library, 1961.
- HOBBSBAWN, E. J. *A era dos extremos*. São Paulo: Cia das Letras, 1996.
- IBGE. *Anuário Estatístico Nacional*. Rio de Janeiro: 1974-2000.
- JAMBEIRO, O. Sobre a Lei da Tv a Cabo. *Textos de Cultura e Comunicação*, Salvador, n.34, 1996.
- LATTMAN-WELTMAN, F. A esfera pública. *Comunicação e Política*, v.3, n.1.



- MATOS, H. (Org.) *Mídia, eleições e democracia*. São Paulo: Scritta, 1994.
- McQUAIL, D. *Mass communication theory*. London: Sage, 1987.
- MELO, J. M. *Comunicação e transição democrática*. P. Alegre: MA, 1985
- NOVAES, A. (Ed.) *Rede imaginária*. São Paulo: Cia das Letras, 1992.
- NOVAIS, F. *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 1997.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n.44, 1998.
- PRZEWORSKI, S. S., MANIN, B. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- RUBIN, A. C., BENZ, I. M. G., PINTO, M. J. (Org.) *Comunicação e sociabilidade nas culturas contemporâneas*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- RUBIN, A. C. *Mídia e política no Brasil*. João Pessoa: UFPB, 1999.
- SANTORO, L. F. Democracia na Nova Era da Informação. *Comunicação e Sociedade*, n.24, ano XIII.
- SODRE, M. *O monopólio da fala*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- SKIDMORE, T. *Television, politics and the transition to democracy in Latin America*. Londres/Baltimore: J. Hopkins University, 1993.
- THOMPSON, J. B. *A mídia e modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1988.
- WEBER, M. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cutrix, 1968.
- WEFFORT, F. *Qual democracia?* São Paulo: Cia das Letras, 1992.