

Sarah Albertina Cerqueira Nunez

**SENADO E GOOGLE:
A EFICÁCIA DA PARCERIA PARA DISTRIBUIÇÃO DE
CONTEÚDO DA TV SENADO PELA INTERNET**

Brasília – DF

Janeiro/2018

**SENADO E GOOGLE:
A EFICÁCIA DA PARCERIA PARA
DISTRIBUIÇÃO DE CONTEÚDO DA TV SENADO
PELA INTERNET**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública.

Aluna: Sarah Albertina Cerqueira Nunez
Orientadora: Profa. Dra. Ana Lucia Romero Novelli

Brasília – DF

Janeiro/2018

SENADO E GOOGLE: A EFICÁCIA DA PARCERIA PARA DISTRIBUIÇÃO DE CONTEÚDO DA TV SENADO PELA INTERNET

Autora: Sarah Albertina Cerqueira Nunez
Escola Nacional de Administração Pública

Palavras-chave: parceria, arranjo institucional, inovação, eficácia

Resumo: A parceria firmada em setembro de 2014 entre o Senado Federal e a empresa Google Inc., para disponibilização pela internet de conteúdo audiovisual produzido pela TV Senado, é o objeto deste estudo de caso. Pretendeu-se identificar elementos da estrutura e da conjuntura organizacionais que culminaram na assinatura do contrato e em resultados quantitativos na distribuição de material do veículo. Para medir a eficácia de forma longitudinal, foi utilizado o recorte temporal de cinco anos: de 2012 a 2016. A coleta de dados ocorreu por entrevistas semiestruturadas com profissionais da área, pesquisa documental e bibliográfica e relatórios de acesso ao Canal da TV Senado no YouTube, emitidos a partir da ferramenta Google Analytics. A análise aponta a eficácia numérica da parceria - com aumento de 650.000% no número de visualizações no Canal, no período analisado - além de avanços qualitativos, embora identifique a necessidade de avaliar a relação entre produtos oferecidos e interesse do cidadão-consumidor. O estudo também verifica, como pano de fundo organizacional, tendências como a atuação em parcerias, o incremento de ferramentas de transparência pública e o uso de novas tecnologias; e, ainda, a possibilidade melhorar a governança, tornando o ambiente do Senado mais propício à inovação.

**BRAZILLIAN SENATE AND GOOGLE:
THE EFFECTIVENESS OF THE PARTNERSHIP
FOR DISTRIBUTION OF TV CONTENT,
BY THE INTERNET**

Author: Sarah Albertina Cerqueira Nunez
National School of Public Administration

Key-words: partnership, institutional arrangement, innovation, effectiveness

Abstract: The partnership signed in September 2014 between the Brazilian Senate and the company Google Inc., in order to provide, through the internet, audiovisual content produced by TV Senado, is this case analysis object. The intention was to identify the elements of organizational framework and context that culminated in the legal agreement signing and in quantitative results related to the TV content stream. In order to measure the agreement effectiveness in a lengthway, a five-year time cut was used: from 2012 to 2016. Data was gathered through semi-structured interviews with TV Senado staff, documental and bibliographic research and reports about access to TV Senado on YouTube, issued from the Google Analytics tool. The analysis points to the agreement numerical effectiveness – a 650.000% increase in the number of content views through the internet channel – in addition to qualitative improves, although it identifies that TV Senado must assess the relation between the offered content and the citizen-consumer interest. The study also finds, as an organizational background, tendencies such as partnerships, improvement of transparency tools and new technologies use, and also the possibility of improving governance, making the Senate an environment more conducive to innovation.

Introdução

A TV Senado foi a primeira emissora do mundo a transmitir multiprogramação¹, ao vivo, no site Youtube.com, sem edição e sem cortes², como resultado de parceria firmada entre o órgão legislativo e a empresa Google Inc., em setembro de 2014.

A inovação ocorreu na distribuição de conteúdo audiovisual e na própria parceria com a Google, já que, embora os contratos sejam seculares na administração pública brasileira, este tipo de acordo com o setor privado, sem contrapartida financeira direta por parte do órgão estatal, não é tão comum.

Diante do avanço dos meios de informação e comunicação, do novo marco legal de acesso à informação, e de questões sociais cada vez mais complexas e multicausais a serem enfrentadas pelo Estado, as organizações públicas brasileiras precisam adaptar-se para tornar possível a apresentação de soluções a demandas de consumo de informação pública, em formatos diversos e ágeis.

Entretanto, ainda burocratizadas e engessadas em áreas de especialização e resolução de problemas, essas organizações não conseguem, isoladas, promover mudanças e dar respostas adequadas a demandas sociais complexas. Diversos paradigmas e tendências contemporâneos de gestão pública preconizam a descentralização – inclusive por meio de parcerias, sejam horizontais ou verticais, sejam intragovernamentais ou com organizações do terceiro setor e mesmo com a iniciativa privada - como possibilidade para enfrentamento de questões sociais e políticas.

O objeto deste estudo é a parceria entre o Senado Federal e a Google Inc. para disponibilização de vídeos editados e transmissão ao vivo, pelo

¹ O termo multiprogramação se refere comumente a um recurso que possibilita a transmissão de programações distintas em um mesmo canal de TV digital aberta. Ou seja, no mesmo horário, o telespectador pode assistir a diferentes programas em um único canal. Na internet, refere-se a programações distintas e simultâneas em um mesmo site, acessíveis, cada uma, por meio de link próprio.

² **TV Senado estreia multiprogramação ao vivo no YouTube.** Agência Senado, Brasília, 24 nov. 2014. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/11/24/tv-senado-estreia-multiprogramacao-ao-vivo-no-youtube> > Acesso em 16 out. 2017.

YouTube, de conteúdo produzido pela TV Senado, principalmente sessões plenárias e comissões parlamentares.

Antes de o Senado assinar convênio com a Google, em 2014, a TV Senado já tinha sua própria página de internet por onde transmitia atividades legislativas ao vivo, mas havia recorrentes problemas devido à baixa capacidade de acesso simultâneo e aos formatos de acesso disponibilizados pelo órgão, não compatíveis com dispositivos móveis e com determinados sistemas operacionais. Também já tinha um canal na plataforma YouTube, mas havia limitações de espaço para **upload** de conteúdos e não estava permitida a transmissão de programação ao vivo.

Identificadas as limitações técnico-operacionais e demandas de publicação de conteúdo, a ideia de um acordo com a Google surgiu na TV Senado em 2008. Mas, qual o contexto institucional da assinatura do contrato pela alta gestão da Casa e, ainda mais importante, quais os resultados gerados sobre a distribuição do conteúdo produzido pela TV?

Neste estudo, pretendeu-se identificar a estrutura e a conjuntura organizacionais que culminaram no acordo e resultados da parceria, principalmente em termos quantitativos de audiência. Para analisar a eficácia de forma longitudinal, o recorte temporal adotado foi de 2012 a 2016, definindo o período de análise como os dois anos antes, o ano da assinatura do convênio e os dois anos depois.

Esta análise foi possível a partir de dados e informações coletados em entrevistas semiestruturadas, em profundidade, com profissionais da TV Senado (técnicos e de conteúdo); nos relatórios emitidos via Google Analytics sobre o acesso à página da TV no Portal do Senado e à página do canal da TV Senado no YouTube; e em pesquisa bibliográfica e documental, a exemplo do contrato administrativo assinado por Senado e Google.

No período analisado, é criado um novo arranjo institucional, em nível estratégico, e novos fluxos de trabalho, em nível técnico-operacional: esse foi o arcabouço de uma parceria que aumentou a quantidade de conteúdo legislativo e jornalístico disponível ao cidadão na internet. Oito canais com multiprogramação ao vivo de atividade legislativa foram criados e cresceu da

casa das dezenas, em 2012, para atuais 60 mil, em 2016, o número de vídeos disponíveis na plataforma da TV Senado no YouTube.

Devido ao mesmo acordo, os meios (dispositivos) de acesso foram ampliados, tornando-se possível a visualização do conteúdo da TV Senado via celulares e tablets, por exemplo. O efetivo consumo dos produtos foi elevado de forma exponencial: aumentou de cerca de 4,6 mil, em 2012, para mais de 30 milhões, em 2016, o número de visualizações de vídeos no Canal.

Este estudo de caso é organizado da seguinte forma: de início, apresenta-se a inovação como instrumento de aumento da eficácia no setor público, apontando as principais tendências relacionadas à ferramenta. Em seguida, nesse contexto, busca-se identificar elementos da estrutura e da conjuntura no Senado relacionados à realização da parceria, para, então, demonstrar resultados e analisar a eficácia do acordo, à luz do quadro teórico adotado como referência.

As inovações no setor público

A inovação pode ser definida como uma mudança quantitativa ou qualitativa substancial em relação a práticas anteriores, uma nova estrutura organizacional ou sistema administrativo, um novo plano ou programa que resulta em um produto, serviço ou prática que é novo no sentido do estado da arte ou, pelo menos, em um contexto institucional específico³.

Para Druker⁴, a própria gestão é caracterizada pela capacidade de promover a inovação sistemática do saber e de tirar dela o máximo rendimento na sua aplicação à produção. No mesmo sentido, Salazar e Holbrook⁵ afirmam que é imperativo que o serviço público inove para aumentar a eficiência e a

³ BEINARE e MCCARTHY, 2012; DAMANPOUR e WISCHNEVSKY, 2006; O'TOOLE, 1997; ROSTE, 2005; SPINK, 2006; WALKER et al., 2010 apud SOUSA, M. M et al. **Portraying innovation in the public service of Brazil: Frameworks, systematization and characterization**. Revista de Administração, São Paulo, v. 50, n.4, out./dez. 2015, tradução nossa.

⁴ DRUKER P., 1993 apud CARNEIRO, R.; MENEUCCI, T. M. G. **Gestão Pública no Século XXI: As Reformas Pendentes**. Texto para Discussão, IPEA, Brasília, n. 1686, 2011.

⁵ SALAZAR e HOLBROOK, 2004 apud SOUSA, M. M et al. **Portraying innovation in the public service of Brazil: Frameworks, systematization and characterization**. Revista de Administração, São Paulo, v. 50, n.4, out./dez. 2015, tradução nossa.

satisfação dos cidadãos; e que a melhora de qualidade, no caso do setor público, representa um benefício para toda a sociedade.

Pesquisa realizada por Borins⁶ apurou que 50% das inovações no setor público americano e canadense, por exemplo, surgem de modo **bottom-up** no médio ou baixo escalão, e apenas 25% no primeiro escalão organizacional. O autor identificou cinco condições como promotoras de inovação: novas lideranças, problemas internos, crises, iniciativas originadas no sistema político e novas oportunidades, como ferramentas tecnológicas.

No Brasil, o estado da pesquisa teórica sobre a inovação no setor público ainda é considerado incipiente por Sousa et al.⁷. Apesar disso, e mesmo com a atual ausência de um modelo de pensamento reformista dominante na área de gestão pública⁸, alguns conceitos essenciais tais como capacidade estatal, governança, redes, parcerias e transparência tornaram-se comuns nas últimas décadas no país, e vão ganhando novas definições e aplicações variando de ênfase de acordo com cada modelo de gestão proposto.

Assim, mais do que relacionar as inovações existentes no setor público a algum paradigma de gestão, é possível associá-las a tendências identificadas na administração pública brasileira. Segundo coletânea feita por Cavalcante e Camões⁹, as seguintes tendências vêm norteando as inovações no setor público nas últimas duas décadas:

⁶ BORINS, S. 2001 apud SOUSA, M. M et al. **Portraying innovation in the public service of Brazil: Frameworks, systematization and characterization**. Revista de Administração, São Paulo, v. 50, n.4, out./dez. 2015, tradução nossa.

⁷ SOUSA, M. M et al. **Portraying innovation in the public service of Brazil: Frameworks, systematization and characterization**. Revista de Administração, São Paulo, v. 50, n.4, out./dez. 2015, tradução nossa.

⁸ CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. **Gestão pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo?** In: XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2015, Lima/Perú.

⁹ BOURGON, 2010; GRAU, 2004; POLLITT e BOUCKAERT, 2011; CARNEIRO e MENICUCCI, 2011; MANNING e SHEPHERD, 2009 apud CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. **Gestão pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo?** In: XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2015, Lima/Perú, p.12.

- Aperfeiçoamento de mecanismos de transparência, governo aberto e responsabilização (**accountability**);
- Promoção do governo eletrônico (**e-government**) como estratégia de ampliação e facilitação do acesso e da participação cidadã na administração pública;
- Novos arranjos de políticas públicas que fomentem papel mais ativo dos cidadãos na produção de bens públicos;
- Atuação em redes e parcerias com atores estatais, sociais e da iniciativa privada;
- Ampliação na utilização da tecnologia de informação para ampliar a qualidade e eficiência na prestação de serviços públicos.

Do quadro anterior, destaca-se, para os fins deste estudo de caso, que a inovação no setor público está associada à tendência de determinados governos de atuar em redes e parcerias com atores estatais, sociais e da iniciativa privada; à ampliação da utilização da tecnologia da informação para ampliar a qualidade e eficiência na prestação de serviços e ao aperfeiçoamento de mecanismos de transparência, governo aberto e **accountability**.

Tendência à descentralização: a atuação por meio de parcerias

Muitas das abordagens de gestão pública surgidas nas últimas décadas apontam que o governo não pode ser o único provedor de soluções para questões sociais mais complexas. Como exemplo, temos a Nova Gestão Pública (NGP), introduzida no país pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), de 1995.

A ideia básica desta abordagem é tornar o governo mais eficiente e efetivo. Para isso, o setor público deveria atuar de modo simular ao privado. Peters sustenta que reformas como as inspiradas pela NGP tendem a tirar do centro do governo o processo de governar¹⁰.

Atualmente, o reconhecimento e o uso da eficiência “importada” do setor privado em prol do interesse público, preconizados pela Nova Gestão Pública, além de ser alvo de variadas contestações, exige a flexibilização das estruturas

¹⁰ PETERS, Guy. **Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar**, Revista do Serviço Público, Brasília, v. 59, n. 3, 2008.

funcionais do governo e o aumento de sua capacidade para coordenar, cenário em que ganha destaque o papel da governança.

Com maior prioridade para processos decisórios cooperativos, surge esse novo paradigma doutrinário em gestão, que circunda a ideia de governança. O modelo preconiza a ampliação de formas de relacionamento entre diferentes atores no âmbito da gestão pública, seja entre Estado e sociedade, agentes privados e governo, ou sociedade e iniciativa privada¹¹.

O conceito de governança provém da iniciativa privada, mas, especificamente na administração pública brasileira, foi definido pelo Tribunal de Contas da União:

“governança do setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”¹².

Pelo paradigma da governança, ao atuar de forma descentralizada, o governo central não sai de cena. Ele avança a um papel cujo exercício exige especialização como elaborador de políticas públicas em nível estratégico e como coordenador de arranjos institucionais por vezes complexos, assim como aprimoramento de suas funções de controle, da percepção das mudanças sociais e das possibilidades de uso de inovações em prol do interesse público.

Desta forma, observa-se que diversos paradigmas de gestão apontam o governo como o principal, mas não o único responsável por solucionar questões sociais complexas, podendo promover a descentralização não apenas por meio da simples terceirização, mas de novos modelos de relacionamento com atores da iniciativa privada, da sociedade e do terceiro setor, situação em que precisa ser ampliada a capacidade de coordenação das organizações públicas.

¹¹ SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Rev. Adm. Pública, Brasília, vol.43, n.2, 2009.

¹² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Tribunal de Contas da União, Brasília, v.2, 2014, p.33.

Ampliação do uso das tecnologias da informação

Outra tendência vinculada à inovação do setor público envolve a ampliação do uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs). Ao longo dos anos 90 e 2000, as TICs forneceram infraestrutura e o suporte para as políticas de gestão preconizadas pelo movimento da Nova Gestão Pública, conforme explicam Cunha e Miranda¹³.

Para os autores, um governo digital, inclui, além da e-administração pública, os e-serviços públicos e a e-democracia. Percebe-se que governos das três esferas no Brasil vêm desenvolvendo esforços, desde a década de 1990, para utilizar a internet como um canal de prestação de serviços públicos e de informação a cidadãos e organizações, o que estaria incluído em e-serviços públicos. Já a expressão e-democracia refere-se à ampliação da prática democrática utilizando as TICs e envolve a comunicação entre Estado e cidadão e entre todos os participantes do processo político¹⁴.

As tecnologias de informação e comunicação são reconhecidas como agentes de mudança no setor público e como instrumentos que viabilizam a implementação de processos inovadores na gestão. Nesse contexto, a internet e as aplicações de governo eletrônico podem otimizar os processos internos da administração, favorecer os governos ao aumentar a sua capacidade de resposta aos cidadãos, ao melhorar a prestação de serviços públicos e ao possibilitar a criação de mecanismos de participação democrática¹⁵.

Aperfeiçoamento de mecanismos de transparência e accountability

A terceira tendência associada por Cavalcante e Camões à inovação no setor público e que usaremos como referência neste estudo de caso é o aperfeiçoamento dos mecanismos governamentais de **accountability**. A própria inovação no setor público - com suporte nas TICs e na atuação em novos

¹³ CUNHA, M. A. V. C e MIRANDA, P. R. M. **O Uso de TIC pelos Governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional**. Revista Organizações e Sociedade, Salvador, v.20, n.66, p. 543-566, Jul./Set. 2013.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ BARBOSA, Alexandre (Org.). Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2015. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

arranjos institucionais, duas das tendências apontadas anteriormente - pode ser considerada um instrumento para aprimorar a prestação de contas do governo à sociedade.

Accountability não trata, segundo Filgueiras¹⁶, de simplesmente garantir a transparência, por exemplo. Se refere a um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos, em que se demanda a justificção pública de políticas e decisões de Estado.

O aprimoramento do **accountability** e as tendências associadas à inovação, assim como as abordagens de gestão referenciadas até este ponto introduzem a breve caracterização, que faremos a seguir, de elementos da estrutura e da conjuntura administrativa do Senado Federal no contexto da assinatura do contrato com a Google Inc.

O caso do Senado: o contexto institucional no surgimento da inovação

Ainda que de modo lento, após sucessivas crises de credibilidade e de imagem na mídia brasileira e perante a sociedade civil, o Senado vem passando por transformações na gestão administrativa. Para Abers e Keck¹⁷, mudanças no Estado brasileiro desde o final dos anos 1980 estão relacionadas a narrativas da democratização, marcando a Constituição de 1988, que refletia aspirações por uma sociedade mais justa e participativa; e a narrativas de liberalização, que justificaram um enxugamento do aparelho do Estado.

No campo da democratização institucional do Senado, cita-se a criação dos veículos de comunicação (TV, Rádio e Agência) no final dos anos 1990 e, mais recentemente, o uso de ferramentas consideradas mais avançadas no campo da interação, como por exemplo sistema de ouvidoria, pesquisas de opinião, portais interativos e perfis institucionais em redes sociais.

¹⁶ FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. Lua Nova, São Paulo, n. 84, p.353-364, 2011. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf> >. Acesso em 05 jan. 2018.

¹⁷ ABERS, R.; KECK, M. (Org.). Instituições Entrelaçadas e Reformas Superpostas: a Gestão de Recursos Hídricos no Contexto Histórico. In: _____ . **Autoridade Prática: Ação Criativa e Mudança Institucional na Política das Águas do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017, Cap.2.

No campo administrativo, seguindo práticas de inspiração neoliberal, nos últimos anos a instituição promoveu fusão de setores, cortes em contratos, extinguiu funções de chefia, suspendeu alguns concursos, e suprimiu cargos vagos na medida em que servidores de carreira se aposentavam, reduzindo o quadro de efetivos. Em dezembro de 2016¹⁸, o quantitativo de cargos de livre provimento era superior ao de efetivos: 3.558 comissionados, dos quais cerca de 93% na área fim; e 2.491 efetivos, dos quais 40% na área fim.

No que se refere ao modelo de gestão, há alguns anos o Senado Federal começou a pôr em prática, na área meio, mudanças de cunho gerencial, implantando práticas de planejamento estratégico e de cursos completos de formação gerencial para os ocupantes de funções e cargos comissionados.

Na análise de Tostes¹⁹, o Senado possui iniciativas setoriais de planejamento, mas ainda não conseguiu implantar cultura e prática consistentes e duradouras de gestão estratégica corporativa, global, formal e sistemática:

“A despeito de iniciativas recentes em direção à transparência e ao enxugamento da estrutura (...), o Senado, como organização, está significativamente atrás de outros órgãos da Administração Pública, como, por exemplo, a Câmara dos Deputados e o Tribunal de Contas da União. Não tem processos sistematizados e estáveis de estratégia e governança, nem dispõe de instrumentos, métodos e práticas atualizadas de gestão, como: gestão estratégica, gestão por processos, gestão por competências, gestão da informação, gestão do conhecimento, gestão de tecnologia da informação, gestão de relacionamentos, gestão do ambiente, aprendizagem organizacional, inteligência estratégica antecipativa, para citar alguns componentes de um sistema sinérgico”²⁰.

Embora haja cobranças dos próprios senadores e esforços setoriais do corpo funcional para modernizar a administração e apresentar resultados mais

¹⁸ DIRETORIA GERAL DO SENADO. **Relatório de Gestão 2016**. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/gestgov/pdf-tomada-de-contas/relatorio-de-gestao-2016>>. Acesso em 16 out 2017.

¹⁹ TOSTES, L. E.S O (des)alinhamento das agendas política e burocrática no Senado: uma análise à luz da teoria da agência, sob o ponto de vista do agente. Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal, Brasília, 2015, p.172. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/521114/001048305.pdf?sequence=1>>. Acesso em 19 out. 2017.

²⁰ Ibid, p.172.

eficazes para a opinião pública, a própria relação entre os atores político e burocrático no Senado inclui comportamentos “clientelistas e patrimonialistas”²¹.

Essa relação entre o ator político e o burocrático pode ser caracterizada à luz da Teoria da Agência²², que é definida como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (principal - P) contrata outra pessoa (agente - A) para desempenhar algum serviço, envolvendo a delegação de algum poder de tomada de decisão.

Considerando que no Senado a relação entre agente e principal, tanto entre cidadão e senadores, como entre senadores e burocracia, permanece evidada de resquícios da arcaica administração pública brasileira²³ - patrimonialista, clientelista, coronelista e mandonista - há, pela Teoria, um comprometimento dos interesses do P sociedade.

No mesmo sentido, para a compreensão dos padrões gerenciais da administração pública nacional, a cultura de traços distintivos como o legalismo, o personalismo, o patrimonialismo e o clientelismo, resultante de uma complexa confluência de ingredientes, tem importante destaque, segundo Bergue²⁴.

No Senado Federal, essas resistentes características que comprometem o interesse do cidadão convivem com iniciativas de reforma gerencial, tornando complexa a tarefa de compreender sua gestão organizacional. Apresentar esse breve contexto, entretanto, é importante para a elucidação das condições que dificultaram ou alavancaram a parceria com a Google Inc.

Com o foco específico sobre o objeto deste estudo de caso – o acordo entre Senado Federal e Google Inc. – e à luz do nosso quadro de referência e de características da administração do Senado Federal, o que se pergunta é sobre a existência, no órgão, de condições propícias à inovação e à

²¹ TOSTES, L. E.S O (des)alinhamento das agendas política e burocrática no Senado: uma análise à luz da teoria da agência, sob o ponto de vista do agente. Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal, Brasília, 2015, p.172. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/521114/001048305.pdf?sequence=1>>. Acesso em 19 out. 2017.

²² JENSEN; MECKLING, 1976 apud VIANA, E. A Governança Corporativa no setor público municipal. Ribeirão Preto: Usp, 2010.

²³ CARVALHO, 1997; PROCOPIUK, 2013; SILVEIRA, s.d. apud TOSTES, L. E.S O (des)alinhamento das agendas política e burocrática no Senado: uma análise à luz da teoria da agência, sob o ponto de vista do agente. Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal, Brasília, 2015.

²⁴ BERGUE, S. T. Modelos de Gestão em Organizações Públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

descentralização, assim como de tendências de governo, a exemplo da atuação em redes e parcerias e da ampliação do uso da tecnologia.

Antes (e para) discutir estas questões, passamos à descrição do objeto deste artigo, incluindo o histórico da assinatura do contrato entre as duas instituições e os resultados do acordo em termos de alcance de público.

Cumpridas estas etapas, será possível debater as questões suscitadas, analisando a estrutura e a conjuntura organizacionais que culminaram na parceria, além de sua eficácia, principalmente quanto à audiência, de modo articulado ao quadro de referência teórico escolhido.

A parceria entre Senado e Google

Para Bergue²⁵, a administração pública brasileira, de forma geral, tem se transformado aos ciclos, em um processo que se caracteriza pela convivência de paradoxos e contrastes, sobressaindo-se a busca por soluções de convergência, híbridas, intermediárias, criativas e flexíveis.

Na busca das soluções descritas por Bergue, está o caso da ideia de uma inovadora parceria entre o Senado Federal e a Google Inc., sem custos diretos para o Tesouro Nacional, que visava à possibilidade de disponibilizar vídeos e transmitir a atividade legislativa ao vivo por meio do site YouTube.

Concebida em 2008 de modo **bottom-up** por servidores da TV Senado, a ideia da parceria entre o Senado Federal e a Google Inc. foi, logo em seguida, bloqueada em instâncias paralelas e superiores.

Para ser finalmente acatada, a ideia necessariamente teria que passar por uma captura pelo poder político, o que ocorre sempre que o ator burocrático busca atender à demanda da sociedade. É dizer: direta ou indiretamente, os servidores da TV Senado precisavam convencer a presidência da Casa sobre os benefícios da parceria com a Google.

Neste ponto, estão ilustrados alguns aspectos do nosso quadro teórico: a tendência de as inovações no setor público estarem relacionadas a redes e parcerias com atores da iniciativa privada, inclusive; a aumento da transparência

²⁵ BERGUE, S. T. **Modelos de Gestão em Organizações Públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

das atividades estatais e a ganho de importância de novas tecnologias de informação.

Também verificamos a importância da Teoria da Agência para entender o caminho que teria que ser percorrido até que a ideia da parceria, de autoria de servidores de médio escalão do Senado Federal, pudesse ser concretizada com a assinatura da Diretoria-Geral, com o aval da Presidência.

O papel dos servidores da TV Senado

Criada em 1997, a TV Senado é um canal de televisão legislativo ao qual compete administrar e promover a realização das transmissões de teledifusão ao vivo e produzir gravações em vídeo das atividades do Plenário e das comissões permanentes e temporárias²⁶.

À TV, também incumbe executar a cobertura jornalística diária das atividades legislativas e produzir programas cujo conteúdo esteja prioritariamente vinculado à atividade legislativa e institucional, tendo por objetivo contribuir para a formação cultural e da cidadania.

A exibição do conteúdo ocorre pelo canal reservado à TV²⁷, por sua rede de retransmissoras, pelo sistema interno de televisão do Senado Federal, e, ainda, por meio da distribuição a outras emissoras de televisão e pela internet.

Aqui, dirigimos a análise à web. Apesar de ter uma página própria na internet desde 1996 (quando a “TV” ainda era uma central de vídeos, sem canal próprio), servidores públicos lotados no órgão começaram a apontar, em 2008, há quase dez anos, o desafio de disponibilizar conteúdo, inclusive íntegras de reuniões legislativas, em melhor qualidade.

Havia, segundo Toscano²⁸, os seguintes requisitos principais a serem atendidos: disponibilizar os vídeos na íntegra, com boa qualidade, e **on demand**, ou seja: de forma que as pessoas pudessem achar e acessar quando

²⁶ BRASIL. Resolução do Senado nº 20, de 2015. Regulamento Administrativo do Senado Federal.

²⁷ BRASIL. Resolução do Senado nº24, de 8 de junho de 1995. Cria a TV Senado e dá outras providências.

²⁸ TOSCANO, R. Entrevista concedida à autora pelo coordenador técnico da TV entre 2001 e 2016. Brasília: 25 set. 2017.

quisessem. O servidor afirma, entretanto, que essa nunca foi uma demanda explícita e formalizada pela alta gestão do Senado ou pelos senadores.

Se aplicarmos a Teoria da Agência²⁹ ao nosso objeto de estudo, este ponto do histórico ilustra as vezes em que os servidores não têm autonomia nem canais institucionalizados para atender diretamente à sociedade em nome do ator político. Neste caso, embora a distribuição de conteúdo audiovisual da TV não constasse de uma agenda explícita do principal (senadores), ela era uma necessidade observada pelo agente, que serve a um só tempo à sociedade e aos parlamentares.

A impossibilidade, nos níveis técnicos e operacionais da TV, de levar o conteúdo ao vivo e gravado da emissora aos mais variados lugares e pessoas, e a limitação dos recursos de TI do Senado - da qual a indisponibilidade de banda é um exemplo -, teriam, estas sim, dado espaço à ideia de fazer uma parceria com o YouTube, maior plataforma mundial de vídeos na internet, com mais de um bilhão de usuários, e capaz de fazer uma quantidade teoricamente ilimitada de transmissões para um número teoricamente ilimitado de usuários.

Em dezembro de 2010, por iniciativa do Serviço de Internet, a TV Senado instituiu um canal de vídeos no YouTube, utilizando o menu padrão da plataforma digital. Este canal ainda não contemplava a possibilidade de transmitir ao vivo nem de disponibilizar todo o acervo da TV: cerca de 80 mil horas de vídeos, à época.

Mas mesmo antes de instituir esta ferramenta – algo que não requeria um processo mais formal a ser autorizado por senadores investidos de principalidade, a Direção da TV havia iniciado negociações no Senado para a assinatura de um contrato com a Google Inc., o que permitiria a transmissão ao vivo e a disponibilização de conteúdo sem limitações de tamanho e quantidade.

²⁹ TOSTES, L. E.S. **O (des)alinhamento das agendas política e burocrática no Senado: uma análise à luz da teoria da agência, sob o ponto de vista do agente.** Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal, Brasília, 2015. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/521114/001048305.pdf?sequence=1> >. Acesso em 19 out. 2017.

Entraves para a inovação

Em 2009, a TV Senado fez a primeira tentativa de assinatura de convênio, que resultou infrutífera após sete meses de tramitação do processo pelas instâncias da Casa Legislativa. Questões de ordem técnica, política e jurídica arrastaram-se durante seis anos entre as primeiras conversas sobre o assunto, no âmbito da TV, e assinatura do convênio, em 2014.

Os entraves remontam a características da administração pública brasileira apontadas por Bergue, como o legalismo, e levantam o questionamento sobre a falta de mecanismos de governança no Senado Federal:

- Falta de patrocinador político;
- No contexto de necessidade de capilarização do sinal da TV Senado, de exigências cada vez maiores quanto à transparência das atividades legislativas, de crescimento da importância das TICs para a sociedade, demandava-se, antes de assinar qualquer contrato, uma escolha de prioridade da Secretaria de Comunicação e dos órgãos diretivos do Senado. Priorizariam o UHF - projeto de multiprogramação de TV digital, ou a multiprogramação na internet?;
- A Secretaria de Comunicação entendia que a distribuição de conteúdo audiovisual pela internet deveria ser gerida pela Agência Senado de Notícias e não diretamente pela TV, que teve a iniciativa para firmar o convênio com a Google Inc.;
- Outros setores do Senado delinearam projetos próprios e diversos entre si para a distribuição do conteúdo audiovisual do Senado. O Cedoc³⁰ tinha planos de distribuir os vídeos por meio de *media center* próprio, com um outro tipo de abordagem, diferente da pretendida pela TV;
- O contrato proposto pela Google era um instrumento padrão que, segundo a Advocacia e a alta gestão do Senado de forma geral, não atendia às leis e normas que norteiam a administração pública brasileira: entre os problemas jurídicos apontados, estavam o armazenamento, pelo YouTube, do conteúdo produzido pelo canal legislativo, ou seja, o fato de os vídeos da TV serem hospedados em servidores fora do Senado, sem o total controle da Casa

³⁰ Área responsável pelo armazenamento digital da produção da TV.

Legislativa; a possibilidade de o YouTube inserir propagandas vinculadas aos vídeos; problemas de direitos autorais; indicação de foro judicial nos Estados Unidos; e, ainda, a previsão de pagamentos ao Senado por alcance de determinado número de visualizações – identificada como *conteúdo monetizado*.

As resistências e as insistências

Toscano³¹ narra que os servidores da TV Senado encontraram muita resistência no avanço da proposta, em diversas instâncias internas do próprio Senado Federal, mas que houve um trabalho argumentativo destes funcionários em prol da parceria:

“Além de a gente não ter apoio, a gente teve muita resistência. (...) a grande barreira que a gente teve que ultrapassar foi...olha...nós já somos abertos, nós já vamos ao vivo, nós não editamos nossos vídeos no ar. O conteúdo é público mesmo. Não adianta. Se você não fizer, alguém vai aparecer transmitindo. Já temos fibra ótica para todas as emissoras aqui. Mas a gente tinha muita resistência, porque o Senado entendia que esse conteúdo não poderia estar fora dos nossos servidores. Só que a gente explicou que o Cedoc estaria com a cópia original (...). O armazenamento era aqui interno, nós estávamos apenas distribuindo nosso sinal para que as pessoas pudessem ver depois o nosso conteúdo”.

Apesar dos entraves à tramitação da proposta, com o crescimento da atividade legislativa na última década, a necessidade específica de transmitir reuniões legislativas simultâneas em múltiplos canais, pela internet, começou a ser percebida pela Secretaria de Comunicação do Senado. Como vimos no nosso quadro de referência, a busca pelo aumento da transparência é uma tendência atual do setor público.

José Sarney³² também apresentou uma forte demanda neste sentido, o que, indiretamente, acabou dando fôlego à proposta da TV de firmar parceria com a Google Inc., já que, ainda que isso pudesse ser feito diretamente pela

³¹ TOSCANO, R. Entrevista concedida à autora pelo coordenador técnico da TV entre 2001 e 2016. Brasília: 25 set. 2017.

³² Presidente do Senado de 2009 a 2013

página da TV na internet, havia severas limitações de banda para transmissão via web e faltava um **software de streaming**³³.

Assim, mesmo depois da tentativa frustrada em 2009, o projeto tinha fôlego: em outubro de 2013, o então secretário de Comunicação, Davi Emerich³⁴, pede a análise de nova minuta de contrato e resume as vantagens do acordo:

- Com a troca de plataforma de vídeos do Prodasen³⁵ para o YouTube, todas as notícias e programas produzidos pela TV Senado passariam a ser publicados em qualidade de vídeo superior;
- Liberação de espaço nos servidores do Prodasen, o que colaboraria com o processo de racionalização e economia para a Casa;
- O contrato permitiria que vídeos de grande duração e tamanho fossem exibidos integralmente pelo YouTube. Sem o contrato, o número, o tamanho e a duração dos vídeos eram limitados pela plataforma;
- Nas conversações com a Google, havia se aberto a possibilidade de fazer, pela primeira vez dentro dessa plataforma, a transmissão ao vivo de multiprogramação, dando mais visibilidade ao Plenário e às comissões;
- A plataforma do YouTube ajudaria a gerar tráfego para sites ou blogs a ela associados. Sem qualquer custo, o convênio entre Senado e Google permitiria que mais pessoas, além dos gabinetes dos senadores, pudessem compartilhar com rapidez e facilidade os vídeos postados pela TV Senado, utilizando-se de canal de comunicação de baixo custo e com elevado potencial de audiência.

Do ponto de vista jurídico, o acordo foi de difícil enquadramento. Os contratos são uma prática secular na administração pública brasileira e bastante comuns no Senado: em 2016, por exemplo, mais de R\$190 milhões do

³³ Streaming: tecnologia capaz de reproduzir áudio ou vídeo enquanto ainda está carregando

³⁴ BRASIL. SENADO FEDERAL. **Memorando do secretário de Comunicação ao presidente do Senado com minuta de contrato para disponibilização de acervo no site YouTube, de 31 de outubro de 2013**. Processo administrativo 00200.026156/2013-97, autuado em 05 nov. 2013, Brasília, v.1, p.1-2.

³⁵ Setor de Tecnologia da Informação do Senado

orçamento da Casa foram gastos com terceirização de atividades³⁶. Mas o instrumento padrão que a Google pretendia assinar continha características duais, ora de contrato, ora de convênio.

Entre outubro de 2013 e setembro de 2014, um novo processo tramitou entre TV, Secom, Presidência, Advocacia, Diretoria-Geral e setores ligados a contratos. A Google aceitou fazer alguns ajustes no contrato padrão e esclareceu alguns pontos do texto, apontados pela Advocacia do Senado como impedimentos para a assinatura do acordo. Como exemplo, o foro para resolução de litígios, inicialmente indicado como Califórnia/EUA, passou a ser a Câmara de Comércio Brasil-Canadá, em São Paulo; quanto à questão do *conteúdo monetizado*, a Google esclareceu que eventual pagamento ao provedor (Senado), por visualizações dos vídeos, eram uma opção da Casa Legislativa, a ser explicitada no momento das inserções de conteúdo na plataforma YouTube.

A partir de abril de 2014, devido ao avanço das negociações com a Google para a disponibilização da multiprogramação ao vivo, já foi possível publicar o acervo de mais de 42 mil arquivos de vídeos no site da emissora, com armazenamento e **streaming** via YouTube.

O contrato³⁷ entre o Senado Federal e a Google Inc. foi finalmente assinado em 11 de setembro de 2014. Cerca de dois meses depois, em 25 de novembro, a TV iniciou a transmissão de conteúdo ao vivo via YouTube, tornando-se a primeira emissora do mundo a transmitir multiprogramação na plataforma.

A vigência do contrato e os reflexos no fluxo de trabalho do Senado

A vigência da parceria entre o Senado Federal e a Google Inc., a partir de setembro de 2014, efetiva, no âmbito estratégico, um novo arranjo institucional

³⁶ BRASIL. SENADO FEDERAL. DIRETORIA GERAL. **Relatório de Gestão 2016**. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/gestgov/pdf-tomada-de-contas/relatorio-de-gestao-2016>>. Acesso em 16 out 2017.

³⁷ BRASIL. SENADO FEDERAL. Contrato de licença de conteúdo com a Google Inc. Brasília, 11 set. 2014. Disponível em <<http://www.senado.leg.br/transparencia/liccontr/contratos/getArquivosBlob.asp?codTexto=175985>>. Acesso em 15 jul. 2017.

para executar a política pública de distribuição do conteúdo audiovisual da TV Senado; e, no âmbito técnico-operacional, um novo fluxo de trabalho.

Para Cavalcanti³⁸, chefe do setor responsável pela formatação e publicação do conteúdo da TV Senado na internet, o fato de ter um contrato facilita muito no sentido de ter suporte com pessoal técnico do YouTube, preparado para atender em caso de ocorrências e dúvidas. Ele qualifica o contato como “bem amarrado e fluente”.

Pelo paradigma da governança exposto como referência neste estudo de caso, vimos que em um contexto de descentralização de atividades estatais, o governo não sai de cena, mas avança a elaborador de políticas públicas em nível estratégico e coordenador de arranjos institucionais.

Dieguez e Miranda³⁹ afirmam que se deve compreender a governança em torno da estruturação dos projetos, a integração interssetorial, a confiança entre os atores e a modelagem de processos como pontos críticos para promover o alinhamento de objetivos e articular decisões, gerando resultados não erráticos.

Passando ao nível tático-operacional da TV, um novo fluxo de trabalho foi demandado e instituído. Com a iminência da parceria, os próprios servidores desenvolveram um software que funciona como elo entre o conteúdo produzido no Senado e a publicação no YouTube.

Cavalcanti⁴⁰ narra que, antes do programa desenhado para atender à parceria, o trabalho de **upload** de vídeos para a plataforma do Google e de inicialização das transmissões ao vivo era mais manual⁴¹.

O software aumentou a autonomia das áreas fim (conteúdo) da TV, já que antes dele a exibição de comissões e plenários em tempo real, por exemplo, dependia de comandos constantes da área técnica e de tecnologia da informação. “A agilidade só aumentou (...). É mais um mérito da TV Senado de

³⁸ CAVALCANTI, D. Entrevista concedida à autora pelo servidor do Serviço de Internet da TV Senado desde 2009 e chefe do serviço desde 2014. Brasília: 25 out. 2017.

³⁹ DIEGUEZ, R. C.; MIRANDA, C. B. **Formação de agenda, coordenação intragovernamental e gestão de projetos: a relação entre as dimensões política e de gestão pública na estruturação de projetos de PPP**. In: Congresso Consad de Gestão Pública, n. 5, 2012, Brasília

⁴⁰ CAVALCANTI, D. Entrevista concedida à autora pelo servidor do Serviço de Internet da TV Senado desde 2009 e chefe do serviço desde 2014. Brasília: 25 out. 2017.

⁴¹ Ver apêndices I e II.

ter desenvolvido esse software pra conseguir transmitir mais rápido. O YouTube é só a plataforma, que a TV conseguiu aproveitar bem”⁴².

Antes e depois da parceria: avanços na distribuição e no uso do conteúdo

A busca pelo aumento da eficácia está presente quando se fala em gestão e é evidenciada pelas abordagens teóricas citadas no quadro de referência deste estudo de caso. Embora o objetivo principal deste artigo seja aferir a eficácia numérica da parceria quanto ao incremento de público, foi possível, de modo exemplificativo, apurar e registrar alguns resultados qualitativos e mesmo alguns impactos na distribuição de conteúdo audiovisual da TV Senado, via internet.

Antes da parceria, era possível disponibilizar apenas algumas dezenas de vídeos e não havia programação ao vivo na plataforma do Senado no YouTube. O conteúdo audiovisual da página de internet da TV só era compatível com o sistema Windows em computadores e não tinha formato adaptado para dispositivos móveis, mesmo os de sistema operacional bastante popular.

O convênio possibilitou avanço em três pontos principais: 1) criou espaço virtual teoricamente ilimitado para **upload** de vídeos sob demanda e para transmissão em tempo real; 2) possibilitou número ilimitado de acessos simultâneos aos produtos da TV; e 3) possibilitou o acesso aos vídeos por meio de dispositivos móveis e também a partir de qualquer sistema operacional em **desktop**.

Após o acordo, duas principais categorias de produtos passaram a estar disponíveis no Canal da TV no YouTube: a) multiprogramação ao vivo: são oito canais, sendo que o primeiro sempre transmite a mesma grade do canal **broadcasting**⁴³. Os demais estão destinados à exibição de diversas comissões parlamentares e sessões plenárias que estejam ocorrendo simultaneamente, pela manhã, à tarde e mesmo à noite; e b) vídeos sob demanda: são trechos de

⁴² CAVALCANTI, D. Entrevista concedida à autora pelo servidor do Serviço de Internet da TV Senado desde 2009 e chefe do serviço desde 2014. Brasília: 25 out. 2017.

⁴³ A difusão por broadcast ocorre quando antenas de transmissão enviam o sinal televisivo ou de rádio por meio de ondas eletromagnéticas a aparelhos de TV ou rádio, que captura o sinal. Foi o primeiro tipo de transmissão de TV a ocorrer no mundo.

comissões e sessões plenárias selecionados, editados e empacotados pela TV para a internet, matérias jornalísticas, chamadas, programas semanais e mensais da emissora, entre outros. Em 2012, era possível postar algumas dezenas desses vídeos. Em 2016 (após a parceria) já havia 60 mil vídeos disponíveis na plataforma.

Para se ter uma ideia de grandeza, o canal da TV Senado no YouTube já teve picos de 120 mil pessoas conectadas ao mesmo tempo em uma transmissão de vídeo. Isso necessitaria de uma banda de internet total de 144 mil Mbits, quase 500 vezes mais do que o que estaria disponível, na estrutura interna de Tecnologia da Informação do Senado, para essas transmissões.

Sobre os avanços na disponibilidade de conteúdo, na comparação entre antes e depois da parceria, Cavalcanti⁴⁴ afirma:

“Era um desejo da própria emissora, de distribuir todo o material de produção, o acervo que a gente tem. Pela característica de ser uma TV institucional e pública (...), mas tinha limitação. Por exemplo, você não conseguia acessar pelo celular. Você só podia acessar pelo Windows no computador. Isso aí restringia muito. E aí, com o YouTube, isso abriu todas as fronteiras. Qualquer dispositivo a gente consegue acessar. Foi realmente a nossa entrada nos dispositivos móveis. Não existe mais esse problema de não termos capacidade técnica para atender a todos os interessados no acesso. Isso foi um ganho muito bom para gente e devemos a essa parceria com o YouTube”.

Já Toscano⁴⁵ reflete sobre o ponto de vista do usuário, e chama a atenção para o que considera alguns dos impactos do acordo:

“Números sequer traduzem o ganho que nós tivemos. Porque os números que o YouTube fornece pra gente são interessantes, são válidos, mas eles não traduzem pra mim, como servidor público, a democracia que a gente conseguiu instaurar com esse meio, em que por **on demand**, independente da banda que a pessoa tenha de internet, se ela é rádio, se ela é linha discada, ela consegue ter acesso a fazer um **download** e a guardar aquele arquivo, aquele trecho que ela quer, pra vida dela, o resto da vida (...) pra mim é imensurável, o valor de você permitir que uma pessoa tenha, não só o acesso a informação, mas que ela detenha a informação dentro do computador dela pelo tempo que ela quiser. Pra mim a grande coisa dessa questão do YouTube é que nós não estamos dando somente acesso à informação, nós estamos criando um

⁴⁴ CAVALCANTI, D. Entrevista concedida à autora pelo servidor do Serviço de Internet da TV Senado desde 2009 e chefe do serviço desde 2014. Brasília: 25 out. 2017.

⁴⁵ TOSCANO, R. Entrevista concedida à autora pelo coordenador técnico da TV entre 2001 e 2016. Brasília: 25 set. 2017.

histórico pessoal da informação, onde a pessoa tem acesso, ela grava, ela mesma distribui”.

Incremento de público – metodologia

Para além de identificar, a título ilustrativo, alguns avanços qualitativos alcançados, o principal objetivo deste artigo foi verificar a eficácia numérica da parceria quanto à audiência, ou seja, verificar se aumentou o acesso, via internet, aos produtos audiovisuais da TV Senado. Foi realizado, para fins da pesquisa, um recorte temporal de cinco anos: de primeiro de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2016. Isto permitiu visualizar o desempenho da instituição dois anos antes, no ano da assinatura do contrato e dois anos depois.

Entre os dias primeiro de outubro e 27 de novembro de 2017 foram realizados acessos ao Google Analytics, para emitir relatórios de visualização do conteúdo audiovisual hospedado no Canal da TV Senado no YouTube e também, a título de comparação, de visualizações de páginas do site próprio da TV Senado.

A ferramenta Google Analytics permite a emissão de milhares de relatórios, compreendendo os mais variados períodos e referências cruzadas: dia, hora, tipo de vídeo, tipo de público (gênero, faixa etária, local de acesso).

O intuito aqui foi analisar a evolução anual de público do Canal, sendo escolhidos, além do número geral de visualizações e apenas a título exemplificativo, o número de visualizações por categorias de produto (ao vivo e sob demanda), por gênero, faixa etária e por tipo de dispositivo de acesso. Deste modo, foram emitidos os seguintes relatórios:

- Número anual de visualizações de vídeos no Canal da TV Senado no YouTube, de 2012 a 2016;
- Número anual de visualizações de páginas da internet da TV Senado, de 2012 a 2016;

- Número anual de visualizações de vídeos no Canal da TV Senado no Youtube, comparando o conteúdo ao vivo e àquele sob demanda, de 2014 a 2016⁴⁶;
- Tempo médio de visualização de vídeos no Canal da TV Senado no YouTube, comparando o conteúdo ao vivo ao sob demanda, de 2014 a 2016⁴⁷;
- Dez vídeos mais acessados anualmente e considerado o período global, de 2012 a 2016;
- Percentual anual de visualizações, por gênero, de conteúdo ao vivo e sob demanda, de 2012 a 2016;
- Percentual anual de visualizações, por faixa etária, de conteúdo ao vivo e sob demanda, de 2012 a 2016;
- Percentual anual de visualizações, por faixa dispositivo de acesso (tablet, smartphone, computador), de conteúdo ao vivo e sob demanda, de 2012 a 2016;

Registre-se que o ano de 2014 é o ponto de inflexão desta análise, devido à publicação, em abril, no Canal do YouTube, de todo o acervo audiovisual da TV Senado (na época, 2014, cerca de 42 mil vídeos; hoje, o site já conta com aproximadamente 60 mil), e ainda à assinatura do convênio em setembro e ao início das transmissões ao vivo em novembro.

O incremento de público

A partir dos dados apurados via Google Analytics, verificou-se que, em 2014, o número de visualizações dos produtos da TV Senado na plataforma YouTube sai da casa dos 57 mil para mais de 1 milhão, seja pela inserção do acervo de 42 mil vídeos da TV, seja pelo início das transmissões ao vivo no

⁴⁶ Neste caso, a comparação só é possível a partir de 2014, quando começam as transmissões ao vivo no Canal. Sobre 2012 e 2013, entretanto, foram coletados os números de acesso ao conteúdo sob demanda.

⁴⁷ Também neste caso, a comparação só é possível a partir de 2014, quando começam as transmissões ao vivo no Canal. Sobre 2012 e 2013, entretanto, foram coletados os números de acesso ao conteúdo sob demanda.

Canal. As visualizações continuam aumentando nos períodos seguintes: sobem para quase 4 milhões em 2015 e depois para mais de 30 milhões em 2016.

Temos, no período estudado, que contempla o antes e o depois da parceria, um aumento de mais de 650.000%, como a tabela 1, abaixo, demonstra:

TABELA 1 - Visualizações de vídeos no Canal da TV Senado no YouTube

Página virtual acessada	2012	2013	2014	2015	2016
Canal da TV Senado no YouTube	4.626	56.896	1.356.729	3.934.755	30.487.063

Antes da parceria Ano da parceria Depois da parceria

Fonte: Google Analytics⁴⁸

Também é notável o aumento das visualizações de páginas de notícias da TV, no site próprio do Senado, o que, em parte, é possível associar à parceria: tanto porque o acordo possibilitou a disponibilização de todo o acervo de vídeos do veículo, como também porque, sempre que o usuário clica para assistir, em específico, a conteúdo audiovisual nesta página virtual, o *streaming* ocorre pelo site do YouTube, sem restrições para quantidade de usuários simultâneos.

TABELA 2 - Visualizações de páginas da internet da TV Senado, entre 2012 e 2016

Página virtual acessada	2012	2013	2014	2015	2016
Internet da TV Senado	1.492.648	1.700.362	2.037.690	13.932.984	39.160.746

Antes da parceria Ano da parceria Depois da parceria

Fonte: Google Analytics⁴⁹

⁴⁸ GOOGLE ANALYTICS. Relatório customizado de visualização de vídeos no Canal da TV Senado no YouTube. Acesso em 15 out. 2017. Com formatação nossa.

⁴⁹ GOOGLE ANALYTICS. Relatório customizado de visualização de páginas da internet da TV Senado. Acesso em 15 out. 2017. Com formatação nossa.

Sobre as Tabelas 1 e 2, portanto, deve-se esclarecer que possuem números em interseção: todas as visualizações de vídeos, especificamente, feitas por meio do site próprio da TV Senado contam como acesso tanto na própria página, quanto no canal do veículo no YouTube.

Em ambas as páginas, é verificável que a inovação e os resultados alcançados estão associados à tendência de gestão de atuar em parcerias e de aumentar a transparência da atividade de agentes públicos, seja pelo crescente acompanhamento da atuação parlamentar ou do trabalho dos servidores e terceirizados responsáveis por estas transmissões e pela produção de noticiários e outros produtos audiovisuais.

Ao vivo ou sob demanda?

Os relatórios gerados a partir do Google Analytics também permitem analisar, de modo comparativo, o interesse dos internautas em relação às duas principais categorias de visualização de conteúdo no Canal da TV Senado no Youtube: programação ao vivo e vídeos sob demanda.

Ambas as categorias podem ser consideradas prestação de serviços feita pelo Senado Federal ao cidadão. Os oito canais para transmissão de programação ao vivo permitem que o internauta acompanhe sessões plenárias e comissões simultâneas. Já os produtos sob demanda apresentam trechos de atividade parlamentar gravada, matérias jornalísticas, chamadas, e programas de grade da emissora.

Esse é um dos pontos da pesquisa em que se verifica a promoção do governo eletrônico como estratégia de ampliação e facilitação do acesso e da participação cidadã na administração pública, uma das tendências de gestão apontadas no nosso referencial teórico.

Entre 2014, ano em que a plataforma do YouTube começa a disponibilizar conteúdo ao vivo da TV Senado, e 2016, a relação entre acessos ao conteúdo ao vivo e sob demanda mostra significativas alterações de preferência, mas não indica um caminho definitivo: no primeiro ano analisado, o número de visualizações do ao vivo, mesmo com as transmissões tendo sido iniciadas apenas em novembro, significam mais de 30% em relação às visualizações de

vídeos sob demanda. Em 2015, esse percentual permanece praticamente estável, conforme a Tabela 3, abaixo, demonstra:

TABELA 3 – Número de visualizações de vídeos no Canal da TV Senado no Youtube: ao vivo e sob demanda, entre 2012 e 2016

Tipo de acesso	2012	2013	2014	2015	2016
Ao vivo: visualizações	–	–	303.291	842.263	19.393.472
Sob demanda: visualizações	4.626	56.896	1.051.475	3.092.492	11.093.591

Antes da parceria
 Ano da parceria
 Depois da parceria

Fonte: Google Analytics⁵⁰

Entre 2014, ano em que a plataforma do YouTube começa a disponibilizar conteúdo ao vivo da TV Senado, e 2016, a relação entre acessos ao conteúdo ao vivo e sob demanda mostra significativas alterações de preferência, mas não indica um caminho definitivo: no primeiro ano analisado, o número de visualizações do ao vivo, mesmo com as transmissões tendo sido iniciadas apenas em novembro, significam mais de 30% em relação às visualizações de vídeos sob demanda. Em 2015, esse percentual permanece praticamente estável.

Em 2016, entretanto, o conteúdo ao vivo tem quase 80% a mais do que a categoria sob demanda. No período compreendido entre janeiro e outubro de 2017⁵¹, a preferência se inverte e diferença é de cerca de 20%: 4.077.999 visualizações para o “ao vivo” e 5.110.233 na modalidade sob demanda:

⁵⁰ GOOGLE ANALYTICS. Relatório customizado de número de visualizações, por categoria, ao vivo ou sob demanda, no período entre 2012 e 2016. Acesso em 01 out. 2017. Com formatação nossa.

⁵¹ GOOGLE ANALYTICS. Relatório customizado de número de visualizações e de minutos visualizados de conteúdo ao vivo e sob demanda, entre janeiro de 2017 e outubro de 2017. Acesso em 01 nov. 2017. Com formatação nossa.

TABELA 4 – Tempo médio de visualização de vídeos no Canal da TV Senado no YouTube: ao vivo e sob demanda, entre 2012 e 2016

Tipo de acesso	2012	2013	2014	2015	2016
Ao vivo: tempo médio de visualização em minutos	-	-	23,9	25,12	25,18
Sob demanda: tempo médio de visualização em minutos	0,33	1,52	5,25	5,99	6,84

Antes da parceria Ano da parceria Depois da parceria

Fonte: Google Analytics⁵²

Quanto ao tempo médio de visualização, é nítida, em todos os anos em que a comparação é possível (em 2012 e 2013 não havia transmissão ao vivo), a prevalência da categoria ao vivo. Sob outra perspectiva, os números do conteúdo sob demanda vêm crescendo percentualmente mais no período analisado.

Os vídeos mais acessados

Outra informação gerada pelo Google Analytics que indica preferência dos internautas por determinados conteúdos do Canal são os “**trending topics**”⁵³, compostos pelos dez vídeos mais acessados em cada período.

Considerado, em globo, o período de 2012 a 2016, todos os dez tópicos preferidos são referentes à atividade legislativa transmitida ao vivo, com massiva participação das sessões plenárias do processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff.

⁵² GOOGLE ANALYTICS. Relatório customizado de tempo médio de visualização, por categoria, ao vivo ou sob demanda, no período entre 2012 e 2016. Acesso em 01 out. 2017. Com formatação nossa.

⁵³ Tópicos em tendência ou assunto do momento. A expressão é geralmente usada no Twitter, mas aplica-se aqui aos favoritos do Canal da TV Senado no YouTube.

Embora estas ocorrências políticas no Executivo Federal pudessem ter causado um desvio numérico na análise, verifica-se que a tendência identificada no ano de 2016 é a mesma observada em 2012, 2013, 2014 e 2015. Ainda que uma “explosão” do acesso em 2016 tenha impactado os números de todo o período analisado, os *trending topics* dos anos anteriores mostram exatamente a mesma característica de preferência por conteúdo legislativo ao vivo.

Em 2015, nove dos vídeos favoritos são referentes a reuniões legislativas ao vivo. Entre os temas preferidos pelos internautas estão a sabatina de Rodrigo Janot para o cargo de procurador-geral da República e o debate entre senadores e especialistas sobre o uso da fosfoetanolamina no tratamento de câncer. Apenas o décimo item na ordem de preferência é um conteúdo sob demanda: trata-se do programa de grade Ecosenado, cuja edição é sobre reaproveitamento de bambu.

www.youtube.com/analytics?o=U#dt=c,fe=16800,fr=lw-001,fs=16436,fc=0,fcf=0,r=summary,rps=93

Os 10 maiores vídeos		Procurar em todo o conteúdo		
Vídeo	↓ Tempo de exibição (minutos)	↓ Visualizações	↓ Pessoas gostam*	
Transmissões ao vivo do dia - 26/08/...	3.216.335 8,1%	93.937 2,4%	276	
Transmissões ao vivo do dia - 25/11/...	2.622.264 6,6%	111.393 2,8%	680	
Fernando Collor volta a condenar atit...	2.087.237 5,3%	363.667 9,2%	85	
Sabatina de Rodrigo Janot na integra	1.295.448 3,3%	41.433 1,1%	226	
Plenário - Sessão Deliberativa	1.053.244 2,7%	46.576 1,2%	119	
Transmissões ao vivo - 22/09/2015	1.039.691 2,6%	50.811 1,3%	185	
Magno Malta pede punição a respons...	745.723 1,9%	68.472 1,7%	1.755	
Debate sobre a Fosfoetanolamina no ...	738.940 1,9%	32.096 0,8%	552	
Transmissões ao vivo do dia - 02/12/...	594.142 1,5%	21.312 0,5%	119	
Ecosenado - Oficina de Bambu	477.316 1,2%	102.114 2,6%	291	

FIGURA 1 – Dez vídeos mais acessados no Canal TV Senado no YouTube, em 2015

Fonte: Google Analytics⁵⁴

⁵⁴ GOOGLE ANALYTICS. Os 10 vídeos mais acessados, no Canal da TV Senado no YouTube, no ano de 2015 . Acesso em 27 nov. 2017.

Em 2014, o trabalho parlamentar exibido ao vivo também é o conteúdo de nove dos dez vídeos favoritos. A única exceção é a quinta posição, ocupada pela mesma edição do programa Ecosenado.

Em 2012 e 2013, não havia transmissão de atividade legislativa pelo Canal, apenas vídeos sob demanda. Em 2013, temas históricos e culturais entre os itens mais visualizados, com preferência para os primeiros. No ano anterior, dos dez vídeos mais acessados seis são de conteúdo histórico e de utilidade pública e quatro são trechos de atividade legislativa gravada.

Ressalte-se que, antes da parceria entre Senado Federal e Google Inc., serviços relevantes como sessões plenárias e de comissões do Senado estavam disponíveis por TV a cabo, parabólicas e TV aberta em Brasília e algumas poucas capitais brasileiras, e pela internet, apenas para computadores com sistema Windows.

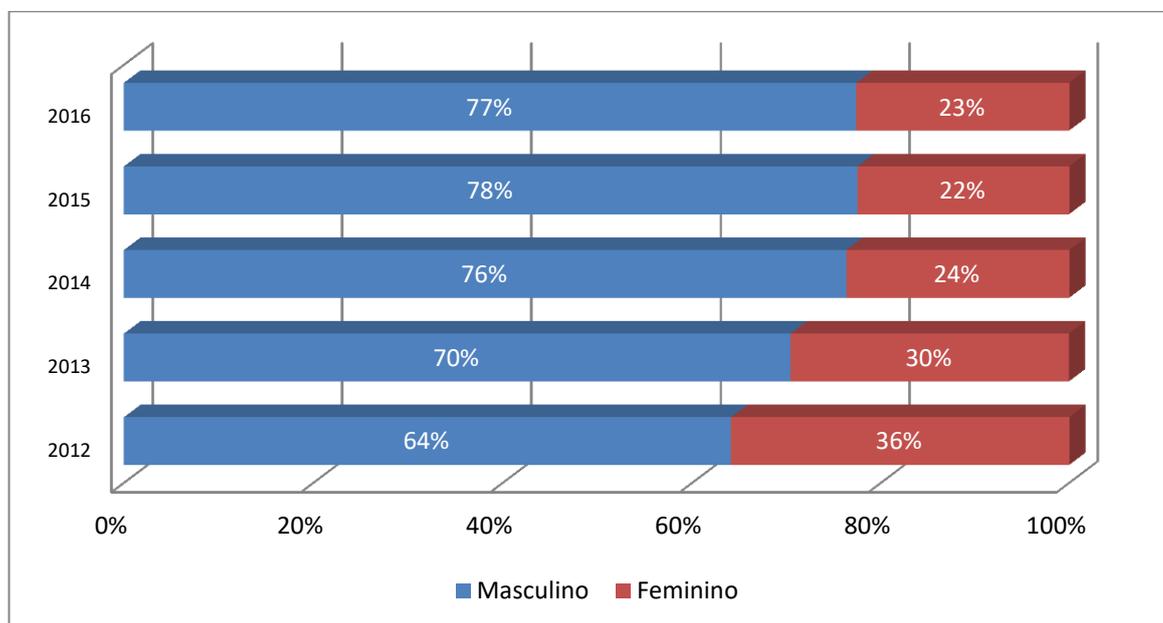
O interesse do cidadão, especificamente no Canal da TV Senado no YouTube, pelas sessões relacionadas ao impeachment da ex-presidente Dilma e à escolha de novo procurador-geral da República, por exemplo, indicam que o acordo aperfeiçoa mecanismos de transparência e de governo aberto, na medida em que oferece outras opções de acesso à atividade legislativa.

Outros conteúdos, como noticiários e documentários históricos, muitos dos quais só poderiam ser vistos de acordo com a grade da emissora, em dia e horários específicos, e onde o canal estivesse disponível, agora podem ser assistidos a qualquer tempo via plataforma da TV Senado no YouTube.

Variação por gênero e faixa etária

O convênio trouxe variações moderadas no perfil demográfico dos usuários do Canal no YouTube. Aqui, restringe-se à análise a gênero e faixa etária. Em 2012, verifica-se que a maior parte do público é masculina: pouco mais de 60%. A participação dos homens, que já era majoritária, avançou durante o período estudado, e praticamente estabilizou-se entre 2015 e 2016, fechando o último ano em 77%.

GRÁFICO 1 – Visualizações de vídeos no Canal da TV Senado no YouTube, por gênero



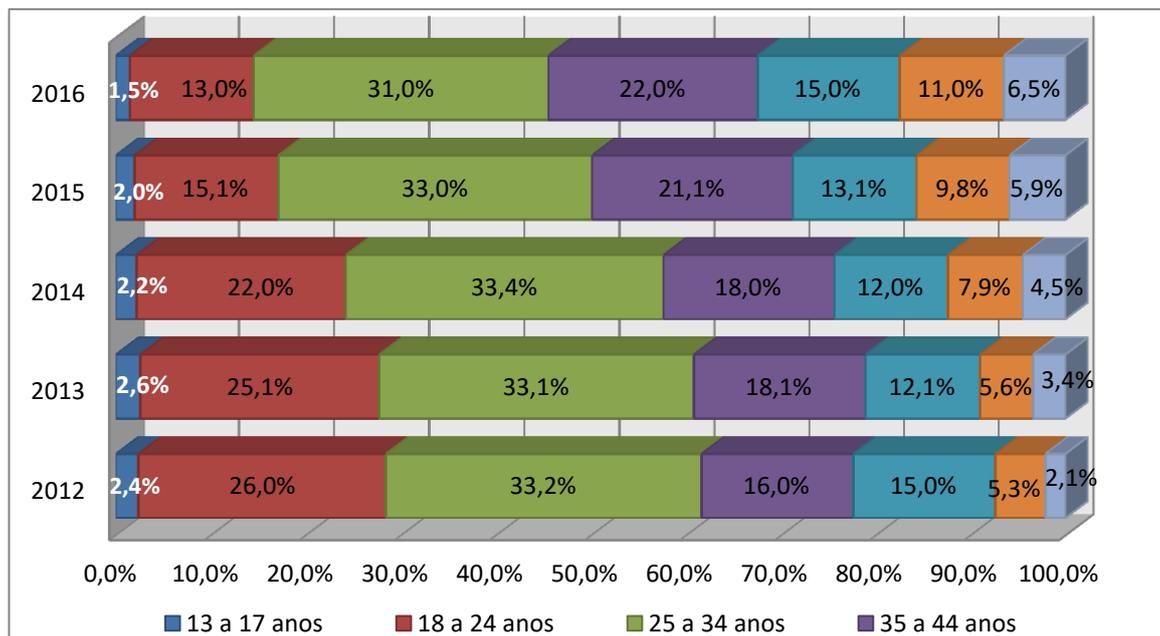
Fonte: Google Analytics⁵⁵

Quanto à faixa etária, identificam-se as seguintes alterações no período analisado: cai pela metade a participação proporcional de usuários jovens, entre 18 e 24 anos: sai de 26% em 2012 para 13% em 2016.

A participação daqueles entre 25 e 34 anos mantém-se praticamente estável em 33% ao longo do período estudado, representando o grupo com maior peso entre todas as faixas etárias.

⁵⁵ GOOGLE ANALYTICS. Relatório customizado de número de visualizações, por gênero, de conteúdo ao vivo e sob demanda, no período entre 2012 e 2016. Acesso em 01 out. 2017. Com formatação nossa.

GRÁFICO 2 – Visualizações de vídeos no Canal da TV Senado no YouTube, por faixa etária



Fonte: Google Analytics⁵⁶

A proporção dos usuários entre 35 e 44 sobe sutilmente e de modo praticamente constante entre 2012 e 2016, saindo de 16% para 22%. A percentagem de participação dos que estão na faixa etária entre 45 e 54 anos se mantém praticamente estável em 15%, com pequenas oscilações.

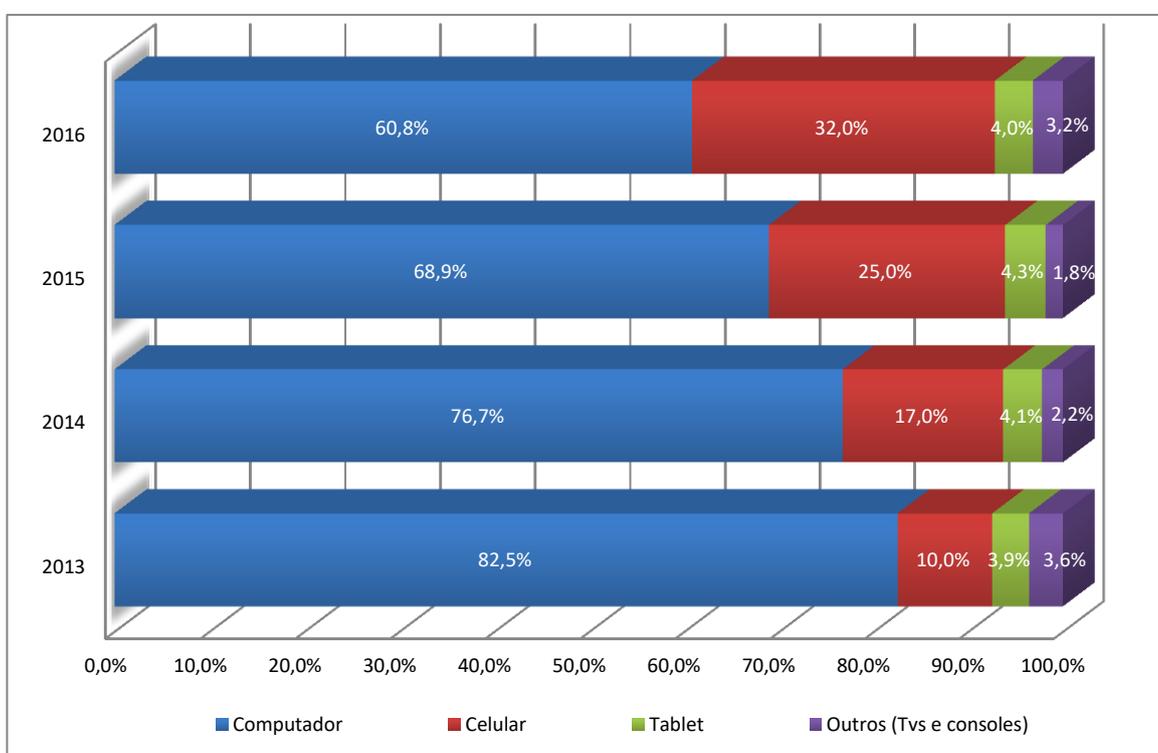
Os maiores aumentos proporcionais ocorreram entre os usuários de 55 a 64 anos - foi de 5,3% em 2012 para 11% em 2016 - e entre aqueles com mais de 65 anos: 2,1% para 6,5% nos anos descritos.

⁵⁶ GOOGLE ANALYTICS. Relatório customizado de número de visualizações, por faixa etária, de conteúdo ao vivo e sob demanda, no período entre 2012 e 2016. Acesso em 01 out. 2017. Com formatação nossa.

Tipos de acesso por dispositivo

Enquanto o perfil demográfico apresenta variação moderada, a mudança foi um pouco mais expressiva quanto aos dispositivos utilizados para acesso aos vídeos. Em 2012, eram 10% os que acessavam o Canal da TV Senado no YouTube por celular. O percentual mais que triplicou, chegando a 33% em 2016. A participação do computador diminuiu de 82% para 60,8%.

GRÁFICO 3 – Visualizações de vídeos ao vivo e sob demanda, no Canal TV Senado no YouTube, por tipo de dispositivo



Fonte: Google Analytics⁵⁷

Embora a tendência de crescimento do uso do celular se mantenha quando a análise é centrada apenas na transmissão ao vivo, ela é menos acentuada: sai de 8% em 2012 para 24% em 2016. A participação do computador é maior, quando se compara o acesso ao conteúdo ao vivo com o

⁵⁷ GOOGLE ANALYTICS. Relatório customizado de número de visualizações, por dispositivo, de conteúdo ao vivo e sob demanda, ao Canal da TV Senado no YouTube, no período entre 2012 e 2016. Acesso em 01 out. 2017. Com formatação nossa.

acesso em geral (ao vivo e sob demanda): em 2016, 69,9% dos usuários acessaram o Canal por este meio para assistir programação em tempo real, enquanto em 2012 eram 88,9%⁵⁸.

Como já vimos, o tempo médio de visualização do conteúdo ao vivo é maior do que o do conteúdo sob demanda, o que se pode relacionar, sem determinação do que é causa ou consequência, ao tipo de dispositivo pelo qual é feito o acesso.

A diversificação percentual ocorrida quanto aos dispositivos de acesso demonstra a tendência de uso de novas tecnologias de informação e comunicação, tanto pelo público, quanto pelo Senado por meio da parceria com a Google. Tornar acessível o conteúdo para todos os aplicativos e sistemas operacionais é um claro passo no sentido da transparência pública, na medida em que os produtos (sessões plenárias e comissões, por exemplo) podem ser acessados de qualquer local com internet, muitos deles a qualquer horário.

Análise: a conjuntura da assinatura do contrato e os resultados da parceria, à luz do referencial teórico

É complexa a análise das condições que propiciaram a parceria entre o Senado Federal e a Google Inc. Pergunta-se como a instituição - que ainda apresenta características de administração burocrática, não tendo realizado de forma completa a adesão a um modelo de gestão de caráter gerencial – passou a recepcionar este processo inovador e atingir resultados quantitativos expressivos quanto ao incremento de público para os produtos da TV Senado.

O longo tempo de tramitação da proposta de parceria pela Casa e os entraves indicados podem ser relacionados, em muitos casos, à supremacia do formalismo sobre a eficiência e à insuficiência de mecanismos de governança, como a coordenação de arranjos institucionais e o alinhamento de agendas.

Desde o surgimento da ideia, em 2008, até a assinatura do contrato, em 2014, foram seis anos para a efetivação do arranjo. Embora alguns dos entraves

⁵⁸ GOOGLE ANALYTICS. Relatório customizado de número de visualizações, por dispositivo, de conteúdo ao vivo, ao Canal da TV Senado no YouTube, no período entre 2012 e 2016. Acesso em 01 out. 2017.

possam ser atribuídos a questões legais típicas da administração pública, ficam evidenciados, no percurso da ideia pelo Senado, traços de gestão burocrática.

Entre os entraves para a inovação verificados neste estudo de caso, estão a indefinição sobre o que seria prioridade - projeto de multiprogramação de TV digital ou a multiprogramação na internet? - , a indefinição sobre que setor do Senado Federal seria responsável pela distribuição do conteúdo audiovisual e a existência de projetos diversos com este fim em mais de uma área da instituição.

Independentemente do paradigma de gestão que possa ser adotado como perspectiva, as indefinições e sobreposições apuradas por esta pesquisa confirmam a afirmação de Tostes⁵⁹: o Senado ainda não conseguiu implantar cultura e prática consistentes e duradouras de gestão estratégica corporativa, global, formal e sistemática. Na mesma linha, Simão⁶⁰ afirma que o histórico da governança na instituição é recente e desenvolve-se lentamente à medida que é incorporada e legitimada por toda a organização.

Ao mesmo tempo em que havia entraves à parceria, encontravam-se no Senado Federal três condições entendidas por Borins, já descritas em nosso quadro de referência, como promotoras da inovação: crises, problemas internos, e novas oportunidades, como ferramentas tecnológicas.

A grave crise financeira enfrentada no Brasil e as sucessivas crises de imagem do Senado Federal no início desta década constroem os gestores da instituição a conter os gastos. Na área técnica da TV Senado, os servidores identificavam a impossibilidade de levar o conteúdo ao vivo e gravado da emissora aos mais variados lugares e pessoas, devido à limitação dos recursos de tecnologia da informação. O uso da plataforma YouTube, representa, nessa leitura, a nova oportunidade.

O caso do Senado Federal e da Google Inc. também ilustra o apurado por Borins no sentido de que a maior parte das inovações no setor público se origina

⁵⁹ TOSTES, L. E.S. **O (des)alinhamento das agendas política e burocrática no Senado: uma análise à luz da teoria da agência, sob o ponto de vista do agente.** Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal, Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/521114/001048305.pdf?sequence=1>>. Acesso em 19 out. 2017

⁶⁰ SIMÃO, C. Z. S. Governança corporativa no Senado Federal. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513265/TCC%20%20Camilla%20Zaiden%20Santos%20Simao.pdf?sequence=1>>. Acesso em 19 out 2017.

no médio e baixo escalão organizacional, já que a ideia da parceria surgiu no âmbito de chefias técnicas e de conteúdo da TV Senado.

Assim, com o presente estudo de caso, temos que a inovação pode ocorrer em instituições hierarquizadas, funcionais e engessadas em áreas de especialização e resolução de problemas, como o Senado Federal. Neste sentido, retomamos Cavalcante e Camões na ponderação de que, mais do que propriamente encaixar as inovações em alguma doutrina ou paradigma previamente estabelecido, podemos associá-las a tendências, e é mais conveniente analisá-las com foco em princípios ou mecanismos convergentes nos governos nas últimas décadas.

Tendências de gestão como o aperfeiçoamento da transparência pública, a promoção do governo eletrônico como estratégia de ampliação e facilitação do acesso cidadão à administração pública, e a valorização de novas tecnologias também estão ilustradas no resultado da pesquisa: com a parceria, todas as sessões plenárias e reuniões de comissão ficaram disponíveis para acompanhamento em tempo real pela internet. E, entre os dez vídeos mais acessados no período analisado, todos são referentes à atividade legislativa transmitida ao vivo, sem cortes ou edição.

Ainda que a parceria possa ser considerada um importante passo na direção do aprimoramento da transparência, o Canal da TV Senado no Youtube ainda precisa avançar na questão mais ampla do **accountability** demonstrada por Filgueiras. Na interação com os cidadãos, por exemplo, os comentários dos usuários na plataforma somente são respondidos pelo Senado Federal se disserem respeito à TV. Os demais, de cunho mais político, não são tratados ou respondidos pela instituição.

Sobre a tendência de valorização de novas tecnologias, temos que a parceria possibilitou o inédito acesso ao conteúdo da TV Senado por meio de dispositivos móveis e a partir de qualquer sistema operacional em **desktop**.

Em 2012, eram 10% os que acessavam o Canal da TV Senado no YouTube por celular. O percentual mais que triplicou, chegando a 33% em 2016. A participação do computador diminuiu de 82% para 60,8%.

Outras tendências de gestão, a valorização da atuação em parceria com o setor privado e da inovação, estão bastante visíveis, no sentido de que caracterizam o próprio objeto deste estudo de caso. Mas, embora atualmente a inovação seja almejada pelas organizações para a melhoria de desempenho⁶¹, criar um ambiente favorável requer lidar com aspectos restritivos, tais como o controle e a distância do poder.

Não podemos desconsiderar no caso em análise, assim, o papel de servidores da TV Senado, no que retomamos a Teoria da Agência. O burocrata não tem poder nem canais institucionalizados para interagir diretamente com a sociedade em nome do ator político⁶², fazendo com que, no surgimento de uma ideia **bottom-up**, a execução dependa de um alinhamento de agendas entre atores: agente e principal.

Os servidores da TV verificaram a impossibilidade de levar o conteúdo ao vivo e gravado da emissora aos mais variados lugares e pessoas, e a limitação dos recursos de TI do Senado. Ali, em 2008, surgiu a ideia de uma parceria com o YouTube, maior plataforma mundial de vídeos na internet.

Com solicitação inicialmente bloqueada em instâncias paralelas e superiores, os servidores insistiram no convencimento da presidência da Casa e de setores afins sobre os benefícios do acordo e lograram conseguir a assinatura do contrato pela Diretoria-Geral do Senado. Um achado importante deste estudo é a importância do patrocinador político: o apoio do ex-presidente José Sarney impulsionou a tramitação da demanda dos funcionários de médio escalão da TV.

Com a efetivação do acordo, em 2014, forma-se um novo arranjo institucional, com delegação parcial de autoridade pública a agente da iniciativa

⁶¹ MCLEAN, 2005; ÇAKAR & ERTÜRK, 2010; KAASA & VADI, 2010 apud BRUNO-FARIA, M. F.; FONSECA, M. V. A. **Cultura de Inovação: Conceitos e Modelos Teóricos**. *Revista de Administração Contemporânea*, Anpad, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, jul./ago. 2014.

⁶² TOSTES, L. E.S. **O (des)alinhamento das agendas política e burocrática no Senado: uma análise à luz da teoria da agência, sob o ponto de vista do agente**. Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal, Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/521114/001048305.pdf?sequence=1>>. Acesso em 19 out. 2017

privada, o que é, segundo Peters⁶³, uma das estratégias por meio das quais o processo de governar é retirado do centro do governo.

Inaugura-se, ainda, um relacionamento mais coordenado entre a Google Inc. e o Senado Federal, segundo narrado por técnicos da TV, inclusive porque o YouTube tem um departamento destinado exclusivamente a gerir a relação com órgãos estatais conveniados. Aqui, a descrição do caso retoma peculiaridade do paradigma da governança.

Na análise mais restrita dos resultados da parceria, pode-se falar em aumento da eficácia, com o uso de caráter mais pontual da inovação, apesar dos entraves burocráticos verificados principalmente até o evento da assinatura do contrato, em 2014. Melhorou a performance institucional em um momento de crise econômica com imposição de restrições orçamentárias.

Sem aumentar o custo direto para o Senado, a solução adotada para distribuir conteúdo aumentou em 650.000% o número de visualizações de vídeos no Canal da TV Senado no YouTube, no período analisado: saiu de 4.626 em 2012 para 30.487.063 em 2016. O tempo médio de visualização dos produtos subiu: a produção sob demanda, apenas como exemplo, saiu de 0,33 minuto em 2012 para 6,84 minutos em 2016.

Algumas questões relativas ao conteúdo audiovisual, entretanto, merecem a atenção da Casa Legislativa. Na análise dos *trending topics*, a maciça preferência pela temática legislativa indica que os esforços para produção e *upload* de vídeos de outros assuntos precisam ser repensados e/ou redimensionados.

Outra reflexão necessária é sobre a diversificação demográfica do público do Canal: 76% do tempo de exibição de vídeos é demandado por homens. 54% do tempo o conteúdo é assistido por usuários entre 25 e 44 anos⁶⁴. Embora o acesso à plataforma dependa de ocorrências políticas e do interesse de cada segmento da população pelo assunto, cabe questionar se novas formas de “empacotamento” da atividade legislativa em produtos audiovisuais, se novos

⁶³ PETERS, G. **Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 59, n. 3, 2008, p.291

⁶⁴ GOOGLE ANALYTICS. Relatório customizado de tempo de visualização, por gênero e por faixa etária, ao vivo e sob demanda, no Canal da TV Senado no YouTube, no período total entre 2012 e 2016. Acesso em 01 out. 2017.

formatos de apresentação de vídeos poderiam vir a atrair outros segmentos de público para o Canal.

Apesar de não fazer parte do escopo deste estudo, não se pode deixar de registrar outro “achado” no que tange à parceria e ao próprio contrato: a ausência de gestão de riscos pelo Senado. Atualmente, todo o armazenamento de vídeos *sob demanda* com formato específico para consumo do público e boa parte da distribuição de conteúdo audiovisual da TV Senado para o cidadão, pela internet, depende da Google Inc.

O Senado Federal não mais desenvolve infraestrutura de tecnologia da informação voltada especificamente para esta demanda, o que pode deixar a instituição muito vulnerável, em possíveis cenários de distrato. E, ainda que esteja demonstrado o sucesso numérico do convênio, o papel da gestão pública é garantir meios eficazes de cumprir a política de forma contínua, incluídos aí monitoramento e avaliação sistemáticos.

Conclusão

Neste estudo de caso, foram identificados alguns elementos da estrutura e da conjuntura organizacionais do Senado Federal relacionados à efetivação da parceria com a Google Inc., e foram aferidos alguns resultados do acordo, principalmente em termos quantitativos de audiência.

Analisado o período de 2012 a 2016, não resta dúvidas sobre o sucesso da parceria sob a perspectiva de resultados para a gestão pública, aí incluídos alcance de público, melhoria de qualidade do serviço oferecido, e, subsidiariamente, incremento de fluxos de trabalho no âmbito do novo arranjo institucional.

O Senado vem medindo e analisando estes resultados sistematicamente, principalmente os que se referem a alcance de público: em novembro de 2016, a instituição noticiou que a TV recebeu placa comemorativa de 100 mil inscritos

em seu canal no YouTube⁶⁵. Em 2017, já são 169 mil os cadastrados, que, além de assistirem aos vídeos, podem fazer comentários e *download* de conteúdo.

Sobre o arcabouço institucional da parceria, pode-se afirmar que, apesar da ausência de alinhamento com algum modelo de gestão gerencial, o Senado Federal está, no que se refere ao acordo, alinhado a tendências bastante atuais na administração pública brasileira, como a valorização de parcerias, o aprimoramento dos mecanismos de transparência e **accountability** e a ampliação do uso de novas tecnologias.

Nesse sentido, Brugué e Subirats afirmam que especialmente no setor público, a gestão não pode ser medida apenas pelo eventual valor intrínseco de seus paradigmas e ferramentas: ela deve permitir a expressão de valores que não são apenas instrumentais, mas políticos; a gestão pública não se limita aos meios, mas incorpora os objetivos, orientando-se por valores sociais⁶⁶.

A descentralização na gestão da distribuição de conteúdo da TV legislativa pela internet, que poderia indicar um enfraquecimento do Estado no uso das tecnologias de informação e comunicação como instrumento democrático, neste caso pode ser vista como um comportamento inovador na medida em que incrementa resultados de forma exponencial, sem aumentar custos de forma direta. Ainda que parcerias sejam comuns em outras instituições, este tipo de acordo é uma novidade no contexto do Senado Federal.

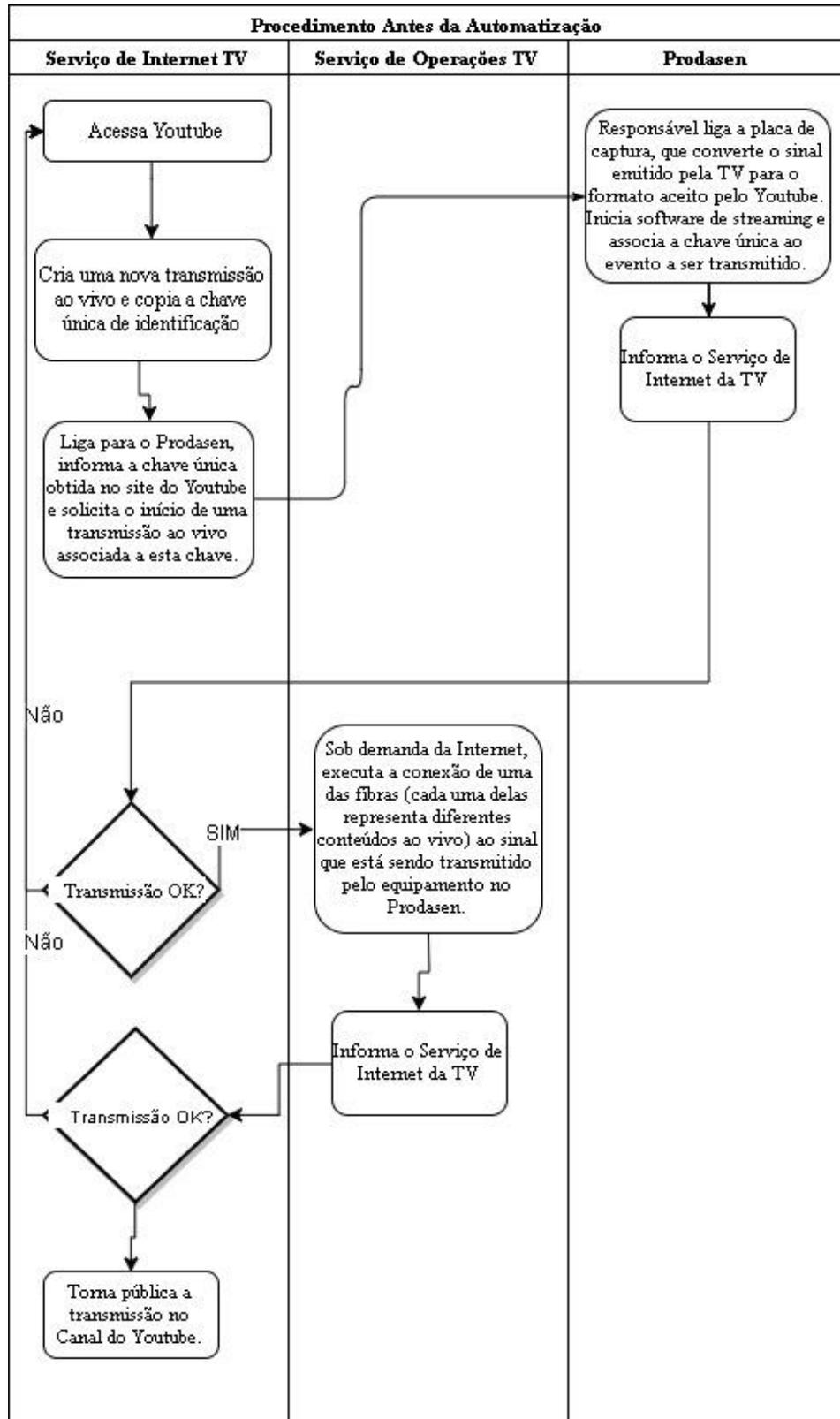
Este estudo de caso não pretendeu esgotar a análise da gestão no Senado Federal, nem aprofundar o levantamento de resultados qualitativos da parceria, o que pode vir a ser feito por futuros com estes objetivos específicos. Questões como a ausência de gestão de riscos relacionada à descentralização da atividade de distribuição e a qualidade da experiência do público no Canal da TV Senado no YouTube, por exemplo, merecem ser melhor exploradas em novas pesquisas.

⁶⁵ Canal da TV Senado no YouTube recebe placa comemorativa de 100 mil inscritos. TV Senado, Brasília, 25 nov. 2016. Disponível em <<https://www.senado.gov.br/noticias/TV/Video.asp?v=439327&m=436462>>. Acesso em 03 nov. 2017.

⁶⁶ BRUGUÉ e SUBIRATS, 1996 apud CARNEIRO, R.; MENEUCUCCI, T. M. G. **Gestão Pública no Século XXI: As Reformas Pendentes**. Texto para Discussão, IPEA, Brasília, n. 1686, 2011

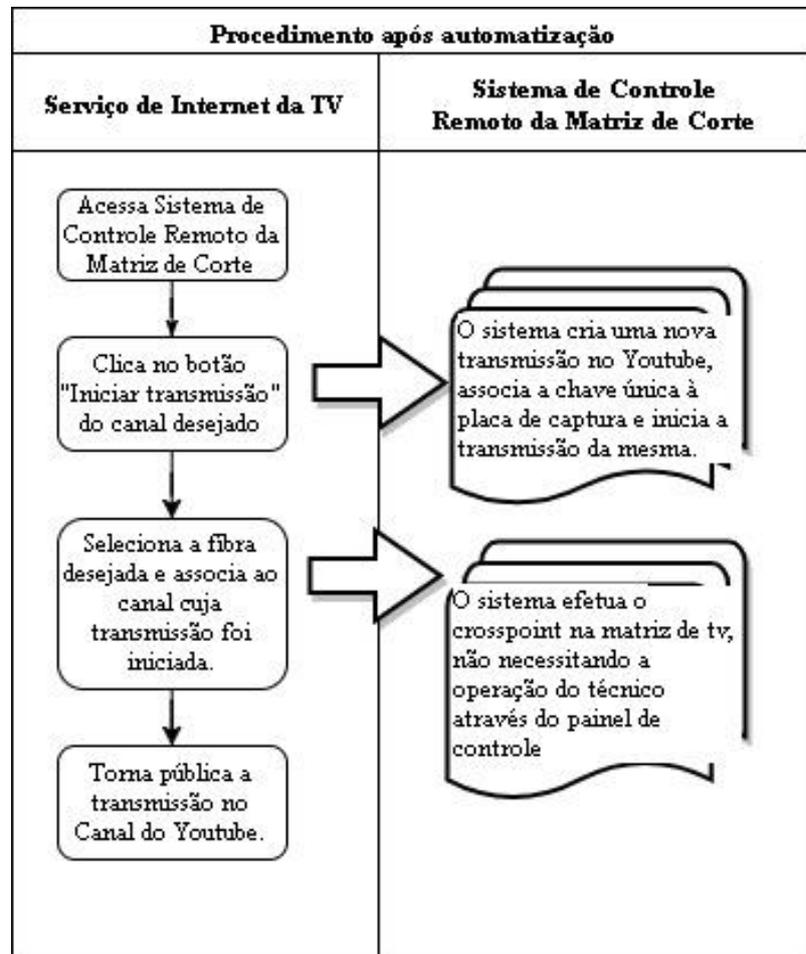
APÊNDICE I

Procedimento de início de transmissão ao vivo na internet, antes do convênio



APÊNDICE II

Procedimento de início de transmissão ao vivo na internet, depois do convênio



Sarah Albertina Cerqueira Nunez

Especialista em Marketing, 2007. Analista legislativo de Comunicação, Senado Federal.

sarahnunezanalista@gmail.com