



Reflexões para uma (re)discussão crítica sobre a composição e funcionamento do Conselho de Comunicação Social¹

Sadi Macêdo Sapper, Universidade Católica de Pelotas e Embrapa

Antônio Luiz Oliveira Heberlê, Universidade Católica de Pelotas e Embrapa

Fernando de Oliveira Vieira, Universidade Católica de Pelotas e Univ.Fed.Pelotas²

Resumo

Este trabalho propõe-se a discutir criticamente o Conselho de Comunicação Social, instituído pela Constituição Federal do Brasil de 1988, a partir de aspectos relacionados à composição de tal colegiado e seu funcionamento, levando em conta os conceitos de democratização da Comunicação Social e seu controle pela sociedade. O texto propõe alternativas engendradas como instrumentos e estratégias capazes de aperfeiçoar a ação do Conselho e torná-lo mais transparente junto a diferentes setores da sociedade brasileira.

Palavras-chave

Conselho de Comunicação Social; regulação; democratização; ordem social; Constituição Federal.

Introdução

O Conselho de Comunicação Social encontra-se previsto no artigo 224 da Constituição Federal do Brasil, com a seguinte redação: “Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.”

A Lei número 8.389, de 30 de dezembro de 1991, instituiu o Conselho aqui referido. Trata-se de uma lei curta (apenas 10 artigos), dos quais menos da metade contém real interesse para a discussão e análise, como se fará na sequência do texto. O ato de promulgação da referida Lei foi um dos últimos do segundo ano de mandato do

¹ Trabalho apresentado no VII Encontro dos Núcleos de Pesquisa em Comunicação – NP Políticas e Estratégias da Comunicação.

² Sadi Macêdo Sapper, professor-adjunto das Escolas de Direito e Comunicação da UCPel e jornalista da Embrapa. Doutor em Ciências da Comunicação pela Unisinos e Mestre em Comunicação Científica e Tecnológica pela Umesp, end.eletr. sadi@cpact.embrapa.br

Antônio Luiz O. Heberlê, professor-adjunto da Escola de Comunicação da UCPel, jornalista e pesquisador da Embrapa, Doutor em Ciências da Comunicação pela Unisinos e Mestre em Comunicação Científica e Tecnológica pela Umesp, end.eletr. heberle@cpact.embrapa.br

Fernando de Oliveira Vieira, professor assistente da Escola de Comunicação da UCPel, jornalista, técnico da UFPel e especialista em Comunicação Empresarial pela UCPel, end.eletr. fernovi@fernovi.com.br



então presidente Fernando Collor de Mello. O contexto político-legislativo do País já era tumultuado e confuso – tanto é que menos de um ano depois o chefe do Executivo sofreria processo de impeachment. Considerando que a Carta Constitucional é de 1988 e que entrou em vigor em 1989 e que lei instituidora prevista no texto é assinada no final de 1991, pode-se considerar – tendo em vista as delongas que sofrem tais procedimentos – que não chegou a haver demora digna de nota, ainda mais se levarmos em conta que agora, em pleno ano de 2007 – já há praticamente duas décadas de vigência da Carta Magna – remanescem ainda vários dispositivos constitucionais importantes à espera de instituição e regulamentação.

Em verdade, a idéia de que o texto constitucional pudesse abrigar um dispositivo dessa natureza, a construção do mesmo ao longo do processo constituinte de cerca de dois anos de intensas discussões e a sacramentação do Conselho nos termos do artigo 224 da Magna Carta, podem ser considerados um avanço e uma vitória não apenas do Jornalismo ou da Comunicação Social, mas da própria sociedade brasileira e das instituições democráticas. O Conselho em si – abstraído das distorções de que se encontra revestido e, por conta disso, das críticas que tráfegarão por este texto – é um instrumento moderno, capaz de dotar de voz as representações legítimas da Comunicação Social, preservando conquistando, alargando e atualizando horizontes.

Quando se opera criticamente sobre determinado órgão ou instituição, há uma ou outra de duas posições fundantes: ou se pretende amordaçá-lo, lacrá-lo ou até mesmo extingui-lo, geralmente por entender que suas distorções ou problemas superam suas justificativas e benefícios, ou então – como é o caso da proposta do presente trabalho – se entende que a concepção inicial, por valiosa e útil, deve ser preservada, mas rediscutida e aperfeiçoada. Hoje em dia, em pleno século XXI, muito poucos países do mundo, mesmo entre aqueles considerados mais desenvolvidos e “civilizados” e onde a Comunicação Social goza de respeito e valorização, por parte da sociedade em geral – aí incluídas as autoridades formais e a própria mídia – dispõem de um instrumento do porte e do aporte do Conselho em apreço, decorrendo também daí sua importância estratégica e relativa.

As duas seqüências textuais seguintes abordam, primeiro, o lugar da Comunicação Social na Constituição Federal de 1988, em seu capítulo específico, para chegar ao



dispositivo em que se enuncia a existência do Conselho, e, depois, uma análise sobre a Lei que o instituiu e lacunas e vazios decorrentes da forma de operação do órgão.

Sobre a Comunicação na Constituição

De longe, não há dúvidas de que a Carta Constitucional em vigor no Brasil é a mais pródiga e conseqüente no que se refere à Comunicação Social. Aliás, é a primeira dentre todas as suas demais seis congêneres desde a Independência do Brasil (uma do Império, 1824, e outras cinco republicanas, de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, com a emenda de 69) que dedica um capítulo inteiro à Comunicação Social. Quer dizer, esperou-se (esperamos) seis Constituições, 488 anos desde o Descobrimento e mais de 160 anos como país independente para ganhar algum status, alguma visibilidade e alguma importância relativa no conjunto e no contexto da Carta.

Não tenhamos memória curta, não sejamos pedantes nem excessivamente exigentes: o ‘lugar’ da Comunicação Social na CF é um bom lugar. Alguém poderia dizer que se tratam de ‘apenas’ cinco artigos (do 220 ao 224) para regular um cipoal cada vez mais complexo e gigantesco; não é incomum ouvir-se que temas atuais e relevantes sobre o assunto não se encontram expressos na Carta e que nestas quase duas décadas que vão de 88 a 2007 o mundo – principalmente pela questão tecnológica – já deu muitas voltas sobre si mesmo. Pode ser. Mas vejamos: uma Constituição é um documento de princípios genéricos e amplos, onde é simplesmente impossível descer à minudência das situações e, no caso do Brasil, houve e há quem preferisse um texto mais enxuto, sequer chegando aos 250 dispositivos que compõem nossa Lei Maior. O tema do meio ambiente, por exemplo, em toda a Carta, conta com apenas um artigo (o 225) e nem por isso as questões ecológicas são menos importantes ou saíram da ordem do dia. O tema dos índios encontra-se abarcado apenas por dois artigos (231-32), enquanto a intrincada questão da segurança pública figura em apenas um único artigo (144). Não se trata, portanto, de uma questão de volume ou quantidade, mas de oportunidade e atualidade, dentro da arte do possível.

Vimos como positivo o enquadramento da Comunicação Social no Título VIII da Constituição, ou seja, dentro da chamada Ordem Social. Em tese, a Comunicação poderia estar confinada a algum compartimento da ordem política (afinal, é o poder público que concede canais) ou da ordem econômica (ninguém ignora que a



Comunicação é um negócio, precisa gerar lucros, etc). Entretanto, sua localização junto ao título da Ordem Social, além de ser mais consentânea com o que ocorre na realidade, produz dois efeitos de sentido interessantes: de um lado, (re)posiciona a Comunicação junto à base social que, como diz o texto do artigo 193, tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e justiça sociais. Quer dizer, há um alinhamento mais evidente com aquilo que constitui crença e discurso do próprio campo comunicacional. E, de outro lado, o fato de que a ‘companhia’ junto à Ordem Social contém não só temas caros e importantes para a sociedade, mas muito mais afinados com uma certa essência da Comunicação, como a educação, a cultura e o desporto, a saúde, ciência e tecnologia e o próprio meio ambiente, entre outros outros. Ou seja: ter um capítulo próprio junto à Ordem Social é não apenas uma espécie de corolário a reivindicações e imaginários pretéritos, mas também ainda um porto seguro dentro do qual a Comunicação Social se robustece e amadurece. Com uma boa vizinhança.

O artigo 220 da CF, o primeiro do Capítulo dedicado à Comunicação Social, defende de maneira intransigente o postulado da manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, asseverando que os mesmos não sofrerão qualquer restrição, observados os princípios da própria Constituição. Na verdade, vários itens do artigo 5º da CF já haviam tratado de resguardar a liberdade que interessa ao Jornalismo e à Comunicação, como direitos e garantias fundamentais. Os incisos e parágrafos do artigo 220 tratam de repelir a censura, sob qualquer forma ou natureza, regular diversões e espetáculos públicos, preservar à pessoa e família, dotando-as de instrumentos de proteção quanto às mídias, disciplinar propagandas de tabacos, bebidas, remédios, etc, posicionar-se contra os monopólios ou oligopólios e informar que a publicação de veículo impresso independe de licença de autoridade. Aliás, este último aspecto ajuda a entender o sistema de comunicação do Brasil como misto, ou seja, enquanto algumas faixas, até por tradição histórica, não dependem de licença, o mesmo não ocorre com relação ao rádio e à televisão, cuja concessão de canais pela esfera pública é indispensável ao seu funcionamento e exploração pela iniciativa privada.

O artigo 221 indica os princípios válidos para a programação de TV e rádio, representados pela preferência às finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, promoção da cultura nacional e regional, estimulando a produção independente, regionalização da produção e respeito aos valores éticos e sociais da



pessoa e da família. Pode-se dizer que este artigo – assim como parte do 220 – são menos dotados de uma normatividade objetiva e compõem-se de princípios que não deixam de ser uma reação a atos de arbítrio e censura e, ao mesmo tempo, intentam contribuir para consolidar uma produção e programação nacionais de qualidade e que atendam às expectativas da sociedade brasileira.

O artigo 222 estatui ser de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras a propriedade de empresa jornalística ou de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Este artigo já foi objeto de Emenda Constitucional (a de número 36, de 28/5/02), que antes fixava em 100% o domínio dos brasileiros e passou a permitir 30% de capital estrangeiro, mas manteve, em seu parágrafo segundo, a determinação que a responsabilidade editorial e a direção da programação permaneçam em mãos de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos.

O artigo seguinte – o 223 – mantém com o Executivo o poder de outorgar e renovar concessões, estabelecendo em seus cinco parágrafos as condições básicas para isso, com a participação do Congresso Nacional, que inclusive tem o poder de não renovar concessões ou permissões. Por fim, o artigo 224 é o que prevê a instituição do Conselho de Comunicação Social, como órgão auxiliar do Congresso Nacional.

A Lei do Conselho e seu funcionamento

Como já dissemos, a Lei 8.389, de 30 de dezembro de 1991, instituiu o Conselho de Comunicação Social. O artigo 2º do dispositivo determina uma certo ‘fechamento’ das ações do Conselho em dois aspectos: de um lado, deixa claro que o Conselho age em seus estudos, pareceres, recomendações, etc, por solicitação do Congresso Nacional, ou seja, elide o motu próprio ou as iniciativas do órgão e, de outro, deixa claro que o espectro de atuação do mesmo é exclusivamente o Capítulo V do Título VIII da CF. As 12 alíneas (de ‘a’ a ‘m’) que se referem, ainda no artigo 2º, às competências do Conselho, nada mais fazem do que repetir o que já consta do texto constitucional (liberdade de pensamento e criação, propaganda de tabaco, monopólio e oligopólio, propriedade das empresas, outorga e concessão de canais...). Não há aqui o oferecimento de nenhuma outra baliza que já não esteja no texto constitucional. A dependência de aprovação e autorização da Mesa do Senado Federal para o regimento



interno do Conselho, estabelecida no artigo 3º, apenas confirma a vinculação dependente entre o órgão e o Poder Legislativo.

As maiores críticas que se vai endereçar à Lei que criou as condições para o funcionamento do Conselho encontram-se em seus artigos 4º e 5º. Os nove incisos que constituem o artigo 4º determinam as categorias dos 13 membros que comporão o Conselho, sendo que os oito primeiros são de categorias ligadas à Comunicação Social e cinco (previstos no inciso IX) como representantes da sociedade civil. As oito categorias previstas, com um representante cada, são: empresas de rádio, empresas de televisão, empresas de imprensa escrita, engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social, categoria profissional dos jornalistas, categoria profissional dos radialistas, categoria profissional dos artistas, categorias profissionais de cinema e vídeo, além dos cinco já supracitados da sociedade civil.

Ora, é até remotamente possível que em 1991 estes grupos profissionais dessem conta do universo da Comunicação Social. Mas agora, transcorrida mais de uma década e meia – poucas coisas sofreram, em extensão e profundidade, tantas alterações neste período do que a própria Comunicação – as oito categorias profissionais provavelmente já não representam a necessidade de representatividade junto ao Conselho. Na Comunicação, não há hoje apenas empresas de rádio, TV e mídia escrita. Interesses de revistas e jornais são cada vez mais diversos e soa anacrônico imaginar que o mesmo representante de um grande periódico do centro do País seja visto como legítimo pelos pequenos jornais das comunidades menores do interior do Brasil. Rádios AM estão cada vez mais distantes das FM; sem falar em categorias de comunitárias que lutam pela conquista de espaço e reconhecimento. O mundo do cinema não é, por certo, o mesmo do vídeo. Mesmo entre o vigoroso cinema amador e o profissional, há um espaço abissal. E o que se deve entender, no inciso VII, por categoria “dos artistas”? Quem é e quem não é artista neste País? Teatro e música, com certeza, também atores e atrizes, mas por que não também bailarinas de boate, grafiteiros de rua, artesãos e o valoroso pessoal do circo? Isso, apenas para dar alguns exemplos. Em dezembro de 1991, quando Fernando Collor assinou a lei, nem se imaginava o Jornalismo ou a Comunicação eletrônica mediados por computador. O que dizer então dos ‘blogs’ e outros gêneros trazidos pelas novas tecnologias? E parece pouco crível que, tecnicamente, um único profissional das engenharias possa dar conta das demandas da pan-tecnologia de que a



Comunicação Social tornou-se dependente. Este pessoal está fora do Conselho. Não se defende aqui simplesmente uma dilatação ou inchamento quantitativo do órgão, mas se pondera que ele hoje perdeu substância, porque grupos representativos nele não possuem assento formalizado.

O parágrafo segundo do artigo 4º estabelece que tais membros e seus respectivos suplentes serão eleitos em sessão conjunta do Congresso Nacional, podendo as entidades representativas do setores mencionados sugerir nomes à Mesa do Legislativo. Sejam francos: quem, ligado à Comunicação Social e com razoável nível de informação sabia ou sabe que pode fazer sugestões através de suas entidades para a constituição do Conselho? Ademais, o texto é claro: tratam-se apenas de sugestões, que poderão ou não ser acatadas pelos parlamentares e que, assim, podem fazer do Conselho um palco de disputas extra-comunicacionais, quando não de barganhas ou favores. Não foi para isso que o Conselho foi previsto e criado.

A eleição de representantes da sociedade civil para o órgão é inteiramente defensável e correta, vez que a Comunicação Social só tem sentido não em função de si mesma, mas da coletividade em geral. Tantas são – para não dizer todas – as categorias a quem interessa a operação sociocomunicacional que ninguém seria contrário até mesmo à ampliação do número de cinco representantes hoje existentes. Mas o artigo 5º, em seu caput, acaba criando uma regra esdrúxula que muitas pessoas jamais entenderam: diz o dispositivo que o Presidente e o Vice do Conselho terão de ser eleitos exclusivamente entre os representantes da sociedade civil; vale dizer que o pessoal da Comunicação Social não pode presidir o próprio Conselho que leva seu nome! Certamente que a presença e o papel da sociedade são indispensáveis e, sem dúvidas, se eleitos fossem, também eles poderiam, em igualdade de condições, dirigir o Conselho; o que soa incompreensível é a barreira interposta pelo texto do artigo 5º às categorias comunicacionais.

Algumas considerações finais

Consequências desses e outros desajustes e de evidentes necessidades de atualização, o papel do Conselho – ainda que como mero coadjuvante de processos maiores – tem sido por demais penoso e moroso, não contribuindo para esclarecer à opinião pública sobre seus procedimentos. Tal foi o caso, por exemplo, da Emenda



Constitucional 36, de 28 de maio de 2002, provavelmente a mais importante que já ocorreu no Capítulo da Comunicação Social desde que a atual Carta Magna entrou em vigor. Pela alteração, ao invés de 100% de capital nacional, 30% já podem ser investidos do exterior nas empresas comunicacionais brasileiras. Não houve debate nacional sobre isso. Qual foi o papel do Conselho, o que ele defendeu e propôs? Na verdade, continua havendo agora, cinco anos depois da emenda, um outro tipo de silêncio cúmplice que antecipa novas mudanças e robustece a percepção de que seria melhor – para todos – se houvesse mais informação e participação. Ou seja: ninguém está agora assumindo que tal percentual vai baixar novamente, talvez a médio prazo, para algo em torno de 51% de capital nacional, ou seja, será ampliada a presença dos interesses estrangeiros dos atuais 30% (vale lembrar que era zero por cento até 2002) para 49%. O percentual em si pode não ser ruim nem bom, mas bom ou ruim será o silêncio do Conselho em uma questão tão relevante. Ninguém precisa ficar agarrado a falsos e ultrapassados mitos nacionalistas do passado, defendendo sempre 100% de capital brasileiro em nossas empresas comunicacionais. A globalização, feliz ou infelizmente, já fez seu serviço e provocou seus efeitos. O que se reclama, neste caso, é de canais de discussão e informação capazes de ajudar a analisar a questão. Por exemplo, ninguém ou poucos disseram que as próprias empresas de comunicação do Brasil receberam (para não falar que estimularam) com um suspiro de alívio o aporte de capital do exterior. Também se fingiu desconhecer a discussão de fundo sobre uma certa xenofobia econômica aplicável à ordem social. Em outras palavras: nos orgulhamos de sermos donos disso e daquilo no exterior, principalmente na América Latina, mas até mesmo na Europa e noutros continentes, mas insistimos em torcer o nariz quando alguém de fora alcança euros ou dólares para nossas instituições reinvestirem, se atualizarem e se tornarem competitivas. Até por definição “*ratione materiae*”, nos termos da Constituição e da Lei 8.389/91, esta é, por exemplo, uma pauta sobre a qual a sociedade, especialmente a comunidade ligada à Comunicação Social, deveria estar sempre muito bem informada.

Pelo processo legislativo brasileiro, como não se trata de alteração constitucional, o aperfeiçoamento das atribuições, composição e funcionamento do Conselho de Comunicação Social pode fazer-se por ato direto do Poder Executivo, de forma rápida e objetiva, se possível depois de auscultar, com o maior espectro possível, aqueles que detêm contribuições e críticas sobre o assunto, visando resguardar e melhorar um



instrumento visível de democratização e controle público das comunicações, fazendo jus à chamada Ordem Social em que se encontra inserida a Comunicação.

Bibliografia Consultada

BITELLI, Marcos Alberto Sant'anna (org). Coletânea de Legislação de Comunicação Social. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

BONAVIDES, Paulo. Teoria do Estado. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

CONSTITUIÇÃO Federal do Brasil. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.