

CONGRESSO NACIONAL
Conselho de Comunicação Social
Recomendação do CCS nº 03, de 2023.

Apresenta à Mesa Diretora do Congresso Nacional recomendação de atualização da Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, que instituiu o Conselho de Comunicação Social.

Apresentação

Criado pela Constituição Federal de 1988, o Conselho de Comunicação Social (CCS) foi instituído pela Lei nº 8.389/1991, resultante de projeto de lei do Senador Pompeu de Souza. As lacunas da lei começaram a ser identificadas logo após a sua promulgação, visto que, apesar de instituído em dezembro de 1991, o Conselho de Comunicação Social foi instalado somente em junho de 2002, configurando um hiato de dez anos e cinco meses entre a instituição e sua implantação.

A instalação do Conselho foi viabilizada dentro da negociação estabelecida entre parlamentares, empresários da comunicação e representantes do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) para a aprovação da então Proposta de Emenda à Constituição nº 203, de 1995, na Câmara dos Deputados, e nº 5, de 2002, no Senado Federal, que alterou o art. 222 da Constituição Federal, para permitir a participação de pessoas jurídicas estrangeiras no capital social das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Houve o compromisso do então presidente do Senado, senador Ramez Tebet, de implantar o Conselho, antes da votação final da permissão para a entrada do capital estrangeiro nas empresas de comunicação.

Nos mais de dez anos que separaram a instituição de CCS de sua efetiva implantação, houve várias tratativas para sua instalação e todas esbarraram nas dificuldades para as eleições de seus membros. Houve, inclusive, uma tentativa de normatizar as indicações por meio da apresentação do Projeto de Resolução nº 3, de 1995, do Congresso Nacional, que definia que entidades representativas poderiam sugerir nomes ao Congresso Nacional, e que uma Comissão Mista deveria avaliar os nomes, antes da votação em plenário, em sessão conjunta das duas Casas.

Também na década de 1990, outro aspecto da Lei nº 8.389/1991 foi objeto de discussão no Congresso Nacional. O Projeto de Lei da Câmara nº 232, de 1993, de autoria do Deputado Cunha Bueno, propunha o acréscimo de dois membros à composição do Conselho, representando as empresas de propaganda e os profissionais da área. O projeto foi considerado “prejudicado” após a eleição dos primeiros conselheiros/as, em 5 de junho de 2002.

O processo da primeira eleição do CCS, que requereu reuniões da Mesa Diretora com líderes partidários e a constituição de uma comissão para receber as indicações das entidades e dos próprios líderes dos partidos, assim como as tentativas anteriores, revelou as imperfeições da Lei nº 8.389/1991.

O debate sobre a necessidade de uma atualização da Lei foi mantido nas décadas seguintes, especialmente no âmbito do próprio CCS. Às lacunas identificadas anteriormente somou-se a ocorrência de transformações no setor, decorrentes principalmente do crescimento do acesso à internet no país e de seu papel nas comunicações.

Nesse sentido, faz-se necessário rediscutir o papel do CCS, sua composição, seu funcionamento, bem como as obrigações do Congresso Nacional para que o Conselho atue ininterruptamente, cumprindo as atribuições que lhe conferem a Constituição Federal.

Da natureza e das atribuições do Conselho

O Conselho de Comunicação Social foi criado pela Constituição Federal de 1988, que em seu Capítulo V, dedicado à Comunicação Social, estabeleceu:

“Art. 224. Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.”

Com clareza inequívoca, o CCS tem natureza de órgão auxiliar do Congresso Nacional e sua função é tratar do conjunto das disposições do Capítulo V.

A Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, que instituiu o Conselho de Comunicação Social, estabeleceu:

Art. 2º O Conselho de Comunicação Social terá como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal, em especial sobre:

- a) liberdade de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação;*
- b) propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias nos meios de comunicação social;*
- c) diversões e espetáculos públicos;*
- d) produção e programação das emissoras de rádio e televisão;*
- e) monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social;*
- f) finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas da programação das emissoras de rádio e televisão;*
- g) promoção da cultura nacional e regional, e estímulo à produção independente e à regionalização da produção cultural, artística e jornalística;*
- h) complementariedade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão;*
- i) defesa da pessoa e da família de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto na Constituição Federal;*
- j) propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens;*
- l) outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;*
- m) legislação complementar quanto aos dispositivos constitucionais que se referem à comunicação social.*

A abrangência e amplitude dos temas afeitos ao CCS está consignada na Lei

nº 8.389/1991, assim como sua autonomia. Entretanto, mais de uma vez, conselheiros/as suscitaram o debate sobre esta autonomia, tentando restringir o papel do Conselho, a partir da interpretação de que o Colegiado somente poderia se manifestar se provocado pelo Congresso Nacional (o caput do artigo 2º, citado anteriormente, estabelece como atribuições “a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional”).

Conselheiros/as de composições anteriores debruçaram-se, porém, sobre a questão e, mais de uma vez, prevaleceu a interpretação de que não há restrições ao trabalho do CCS, que pode se manifestar por meio de estudos, pareceres e recomendações e por outras solicitações que lhes forem encaminhadas pelo Congresso Nacional.

Para garantir a autonomia do CCS e evitar controvérsias, os conselheiros/as da atual composição entendem que o art. 2º da Lei nº 8.389/1991 deve ser modificado, evitando interpretações equivocadas. A título de exemplo apresentamos a seguinte sugestão de redação:

O Conselho de Comunicação Social terá como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações a respeito da Comunicação Social, encaminhadas pelo Congresso Nacional ou por solicitação de pelo menos um de seus membros ou de entidades da sociedade civil.

§1º - O CCS deve atender quaisquer solicitações do Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal.

§2º - Para cumprir suas atribuições, sempre que considerar necessário, o Conselho poderá realizar seminários, debates, audiências públicas sobre os temas que estiver examinando.

§3º - O CCS poderá desempenhar outras atribuições que lhe sejam conferidas pelo Congresso Nacional, com amparo na art.224 da Constituição Federal ou em leis que disciplinem matérias de comunicação social.

Da composição do Conselho

De acordo com o art. 4º da Lei nº 8.389/1991, o CCS é composto por:

- I - um representante das empresas rádio;
- II - um representante das empresas de televisão;
- III - um representante das empresas da imprensa escrita;
- IV – um engenheiro com notório saber na área de comunicação social;
- V - um representante da categoria profissional dos jornalistas;
- VI - um representante da categoria profissional dos radialistas;
- VII - um representante da categoria profissional dos artistas;
- VIII - um representante das categorias profissionais de cinema e vídeo;
- IX- cinco membros representantes da sociedade civil.

Assim como a natureza e as atribuições do Conselho, sua composição tem sido objeto de discussão interna e externa desde a sua efetiva instalação. Uma das questões presentes nos debates, inclusive no âmbito do Congresso Nacional, com

apresentações de Projetos de Leis tratando do tema, é a inclusão na lei da representação de setores da comunicação social hoje não presentes no Conselho, seja por lacuna da lei seja por terem se configurado no bojo das transformações tecnológicas ocorridas posteriormente.

O setor das telecomunicações, por exemplo, reivindica assento no CCS desde a sua implantação. Diante de sua importância para a comunicação social, justifica-se que empresas e profissionais das telecomunicações estejam representados. Outro setor ausente é o da publicidade, que conta com entidades representativas das empresas e dos profissionais que poderiam integrar o CCS.

Há também questionamentos sobre a necessidade de representação das empresas/organizações que constituem o sistema público de comunicação, devido às diferenças de objetivos e padrão de programação, em comparação com os sistemas privado e estatal.

Por último, ao analisar e propor alterações na composição do CCS, é preciso observar a intenção do legislador que na Lei nº 8.389/1991 estabeleceu a paridade entre representantes das empresas de comunicação e representantes das categorias profissionais do setor e a maioria numérica à representação da sociedade civil. Quis o legislador que a representação da sociedade civil atuasse como mediadora de possíveis interesses corporativos, em benefício dos interesses coletivos.

Diante do exposto, afirmamos a necessidade de ampliação da representação no CCS, recomendando para sua composição:

- I - um representante das entidades representativas das empresas privadas de rádio;
- II – um representante das entidades representativas das empresas privadas de televisão;
- III - um representante das entidades representativas das empresas/instituições públicas de radiodifusão;
- IV - um representante das entidades representativas empresas da imprensa (escrita/digital);
- V – um representante das entidades representativas das empresas de telecomunicações;
- VI – um representante das entidades representativas das empresas de publicidade;
- VII – um representante das entidades sindicais nacionais da categoria profissional dos jornalistas;
- VIII - um representante das entidades sindicais nacionais da categoria profissional dos radialistas;
- IX - um representante das entidades sindicais nacionais da categoria profissional dos artistas;

X - um representante das entidades sindicais nacionais das categorias profissionais de cinema e vídeo;

XI – um representante das entidades sindicais nacionais da categoria profissional de telecomunicações;

XII – um representante das entidades sindicais nacionais da categoria profissional de publicitários;

XII - um engenheiro com notório saber na área de comunicação social;

XIII – sete membros representantes da sociedade civil.

Dos critérios para a eleição dos/as conselheiros/as

O art. 4º da Lei nº 8.389/1991, em seu § 2º, estabelece que os membros do CCS e seus respectivos suplentes serão eleitos em sessão do Congresso Nacional, podendo as entidades representativas dos setores mencionados no caput do artigo sugerir nomes à mesa do Congresso Nacional. E, no § 3º do mesmo artigo, a lei estabelece que *“Os membros do conselho deverão ser brasileiros, maiores de idade e de reputação ilibada”*.

O disposto no § 3º é o único critério estabelecido para a eleição dos/as conselheiros/as, o que, historicamente, tem se mostrado insuficiente, principalmente para as eleições dos representantes da sociedade civil. Subentende-se que a intenção do legislador ao propor a representação da sociedade civil foi a de permitir a eleição de pessoas que representem grupos sociais significativos e diversos e que possam opinar e intervir sob a perspectiva do conjunto das cidadãs e dos cidadãos brasileiros. Porém, com frequência demasiada, essas características não vêm sendo contempladas nos perfis indicados para a representação da sociedade civil.

Vale ressaltar que, mais de uma vez, o debate sobre os critérios para a escolha dos membros do Conselho foi suscitado por entidades da sociedade civil, pela Frente Parlamentar pelo Direito à Comunicação e Liberdade de Expressão (FrenteCom) e também pelo CCS, que discutiu e aprovou a Recomendação nº 01/2017, a respeito.

Da Recomendação já aprovada pelo CCS e encaminhada à presidência do Congresso Nacional, tomamos e repetimos a seguir a definição de sociedade civil, para que se possa, objetivamente, ter elementos para a escolha de sua representação.

“Segundo Norberto Bobbio, o conceito de sociedade civil é utilizado na linguagem filosófica de modo menos técnico e rigoroso que outros conceitos e aparece com significações oscilantes. Bobbio analisa o conceito gramsciano de sociedade civil e, para isso, busca na tradição filosófica os elementos de análise, do pensamento racionalista ao pensamento marxista. Sem entrar em debates filosóficos, o conceito gramsciano de sociedade civil parece o mais adequado e o que, mesmo que simplificada, é utilizado comumente no Brasil.

Para o filósofo italiano Antonio Gramsci, sociedade civil é o conjunto de organismos privados, enquanto sociedade política é o Estado. Para ele, sociedade civil não é o sistema das necessidades (relações econômicas) como em Marx, mas as instituições que regulamentam essas necessidades. A sociedade civil constitui-se através da organização e da regulamentação dos diversos interesses e constitui-se como conteúdo ético do Estado.

Para os objetivos dessa Recomendação, é suficiente conceituarmos sociedade civil como conjunto de organizações/instituições que atuam política e culturalmente incidindo sobre toda sociedade. Ressalta-se que essas organizações/instituições não podem integrar o Estado e, necessariamente, devem ter incidência sobre toda a sociedade.

A partir do conceito gramsciano de sociedade civil, podemos afirmar que as vagas destinadas à sociedade civil não devem ser preenchidas por pleitos individuais, mas a partir da indicação de entidades/organizações representantes de diversos segmentos da sociedade. O que se deve buscar é garantir condições de debates e deliberações acerca da área da comunicação, com a participação efetiva e qualificada de pessoas que tenham conhecimento dos temas, mas que tragam as percepções e reflexões coletivas e não individuais.”

Para garantir uma representação ampla e diversa, recomendamos que um dos critérios a ser incluído na lei seja a indicação por organizações/instituições de âmbito nacional e que, reconhecidamente, representem segmentos expressivos da sociedade, como mulheres, negros, jovens, indígenas, entre outros, com atuação no campo das comunicações.

Recomendamos também que estejam representadas entidades das áreas da educação e do campo jurídico. Em relação à educação, baseamo-nos na Constituição Federal, que estabelece aos meios de comunicação uma finalidade educativa. Quanto à representação dos/das operadores/as do Direito, tomamos por referência a própria natureza do CCS, de órgão auxiliar do Congresso Nacional, composto por duas casas legislativas.

Não se pode, entretanto, negar as especificidades de grande parte dos debates e das decisões ocorridas no âmbito do CCS. Por isso, recomendamos que organizações/instituições de pesquisas e de atuação social na área da comunicação também estejam representadas.

Não há dúvidas quanto à competência dos congressistas para a eleição dos membros do CCS, mas a observância de critérios para a escolha das representações da sociedade civil vai eliminar as dificuldades que existiram no passado e que permitiram erros, como a indicação de membros do governo federal e de integrantes de empresas de comunicação para as vagas da sociedade civil. O objetivo é assegurar maior transparência e participação neste processo de escolha.

Acreditamos que a representação da sociedade civil no Conselho, observados os critérios sugeridos, será diversa, plural e qualificada, contribuindo para que o interesse maior da sociedade brasileira prevaleça nas deliberações que o CCS-CN tomar, sempre com o objetivo de auxiliar o Congresso Nacional.

Diante do exposto, o CCS recomenda ao Congresso Nacional alteração da lei do CCS no sentido de incorporar os critérios abaixo relacionados para as eleições dos/as membros do Conselho, já observando a composição recomendada no tópico anterior:

I- Representantes das empresas privadas de comunicação

Indicados/as pelas entidades representativas de cada segmento (radiodifusão, mídia impressa/digital, telecomunicações, publicidade).

II – Representantes das empresas públicas de comunicação

Indicados/as pelas entidades representativas do segmento de comunicação pública.

III - Engenheiro com notório saber na área de comunicação social

Indicado pela entidade de engenharia que represente o setor.

IV – Representantes das categorias profissionais indicados/as pelas entidades sindicais representativas das categorias dos artistas, jornalistas, radialistas, profissionais do cinema e vídeo, telecomunicações e publicitários.

V – Sete representantes da sociedade civil

- Indicados/as por organizações/instituições de âmbito nacional e que, reconhecidamente, representam segmentos expressivos da sociedade, como mulheres, negros, jovens, indígenas, entre outros;
- indicados por organizações/instituições de pesquisa sobre comunicação;
- indicados por organizações/instituições de âmbito nacional que, comprovadamente, atuam na área da comunicação.
- indicados por organizações/instituições de âmbito nacional que, comprovadamente, atuam na área da educação;
- indicados por organizações/instituições de âmbito nacional que, comprovadamente, atuam no campo jurídico.

O Conselho de Comunicação Social recomenda também que os/as conselheiros/as a serem eleitos como representantes da sociedade civil atendam, pelo menos, a um dos critérios estabelecidos.

Do processo eleitoral e posse dos conselheiros/as

Em sua breve história, o Conselho de Comunicação Social enfrentou dificuldades para o seu funcionamento. Entre elas, destacam-se o longo período da criação à implantação e, posteriormente, os interstícios entre uma formação e outra.

A terceira composição, por exemplo, somente foi eleita e tomou posse quase oito anos após o encerramento da segunda.

Para evitar a descontinuidade nos trabalhos do CCS, recomendamos que na atualização da Lei nº 8.389/1991 seja incluído dispositivo estabelecendo que as eleições para a escolha dos/as conselheiros tenham de ser realizadas até três meses antes do encerramento dos mandatos. Também é recomendável que a posse dos/as novos conselheiros/as eleitos ocorra imediatamente após o término dos mandatos.

Recomenda ainda que, na atualização da lei, sejam estabelecidos, além dos critérios para a escolha dos/das conselheiros/as, normas para o processo eleitoral. Não se questiona a legitimidade de o Congresso Nacional eleger os/as conselheiros/as, mas busca-se estabelecer transparência e ampla participação nas eleições.

Neste sentido, recomendamos que na atualização da lei conste que os/as membros do Conselho e seus/suas respectivos/as suplentes serão eleitos em sessão conjunta do Congresso Nacional, precedida de:

I – consulta, pelo CCS, às entidades representativas das empresas e das categorias profissionais representadas no Conselho para a indicação de seus representantes e respectivos suplentes;

II – abertura de chamada pública, pelo CCS, para habilitação de candidatos/as às vagas referentes à representação da sociedade civil;

III – elaboração, pelo CCS, de chapa única a ser votada pelo Congresso Nacional.

E que, em caso de vacância nas titularidades, os respectivos suplentes assumam os assentos vagos.

Brasília, 6 de novembro de 2023.

Conselheira Bia Barbosa
Conselheira Maria José Braga.
Conselheira Valderez Donzelli.