



CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL: MOTIVAÇÃO, OBJETIVOS E ATUAÇÃO

Bernardo F. E. Lins
Consultor Legislativo da Área XIV
Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

ESTUDO

SETEMBRO/2012



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

1. Introdução.....	3
2. Antecedentes e contexto da previsão constitucional do Conselho	4
2.1 Panorama dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.....	4
2.2 Evolução da proposta do Conselho de Comunicação Social.....	6
2.3 Redação final do dispositivo.....	12
3. Previsão legal quanto aos objetivos, instrumentos e escopo.....	13
3.1 Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991	13
3.2 Regimento Interno do CCS.....	15
4. Atuação do Conselho desde sua criação.....	15
4.1 Criação do CCS	15
4.2 Primeira composição (2002-2004).....	17
4.3 Segunda composição (2004-2006).....	19
4.4 Terceira composição (2012-2014)	20
5. Proposições oferecidas para modificar composição ou atuação do CCS.....	22
6. Perspectivas e conclusões	26
Referências bibliográficas.....	31

© 2012 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL: MOTIVAÇÃO, OBJETIVOS E ATUAÇÃO

Bernardo F. E. Lins¹

1. INTRODUÇÃO

O Conselho de Comunicação Social – CCS é um colegiado previsto pelos constituintes de 1988, com atribuições de auxiliar o Congresso Nacional no tratamento de temas relacionados com o capítulo da Comunicação Social da Constituição. A temática alcançada pelo CCS inclui, portanto, aspectos tão diversos quanto liberdade de manifestação do pensamento e de imprensa, limitações à propaganda comercial, classificação indicativa de diversões e espetáculos, estrutura, organização e concentração do mercado de comunicação social, finalidade social da programação, promoção da cultura nacional e regional, estímulo à produção independente e à regionalização da produção ou relações entre o Estado e o setor.

Por outro lado, a intenção do legislador, ao final do complexo processo de negociações que resultou na previsão do CCS, foi o de dotar o Congresso Nacional de um órgão assessor, sem atribuições executivas e sem participação no processo decisório ou nos procedimentos investigativos formais conduzidos pelo Poder Legislativo. Sua operação projeta-se, portanto, mais na esfera da revelação de informações e de apoio institucional ao aparato legislativo do que na esfera da tomada de decisões. Trata-se, então, de uma instituição voltada à promoção e garantia da governança e não ao governo em si.

Governança refere-se, genericamente, às práticas e procedimentos pelos quais a autoridade do Estado é corretamente exercida e acompanhada. Inclui aspectos relacionados com a capacidade do governo de conceber, implantar e gerir políticas públicas adequadas à cidadania, com a interação entre governo e cidadãos para a melhoria dessa capacidade e com a promoção do respeito ao governo por parte da população. Governança inclui, portanto, critérios de transparência e participação, de estabilidade política, de eficácia do governo e de qualidade da legislação e da regulação econômica e social (KAUFMANN, KRAAY e MASTRUZZI, 2004: 254-255).

Tais são, pois, os objetivos de uma instituição nos moldes do Conselho de Comunicação Social: promover a transparência do processo legislativo

¹ Colaboraram: Anderson Andrade Depizol, Katiúcia Araujo Gumieiro e Stephania Maria de Souza, da Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação/Centro de Documentação e Informação – Cedi.

relacionado com a comunicação social, facilitar a revelação de interesses e demandas expostos pelos grupos sociais envolvidos, assegurar a participação de todos os entes afetados pela regulação do setor em sua discussão e fiscalização, assegurar-se da qualidade da regulação setorial e da justeza e eficácia de suas disposições e de suas práticas.

A Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, criou o Conselho, estabeleceu suas atribuições, sua forma de operar e o rol de representantes que ali teriam assento. No entanto, por dez anos o CCS ficou no papel. Sua primeira composição foi escolhida e nomeada apenas em 2002, no contexto da negociação política da Emenda Constitucional nº 36, que modificaria o art. 222 da Constituição, admitindo a participação do capital estrangeiro na comunicação social. Posteriormente, o CCS ainda enfrentaria novo período sem funcionar, entre 2006 e 2012.

Esses dezesseis anos de deliberada inoperância sugerem que o Conselho, apesar de suas atribuições consideradas “fracas” por muitos de seus críticos (BIGLIAZZI, 2007: 39-40, 48-50), oferece dificuldades a vários atores do setor da comunicação social, que estariam fazendo uso de sua influência para retardar ou dificultar a nomeação dos membros do CCS e sua efetiva atuação. Tal conjectura, porém, é de difícil comprovação. Atividades de pressão e de *lobby*, especialmente quando conduzidas nos bastidores, dificilmente são reveladas e as evidências a seu respeito costumam ser incertas. Por tal razão, este texto abstém-se de discuti-las. Porém, um olhar mais cuidadoso sobre as funções do CCS e sua efetiva operação podem lançar alguma luz sobre o tópico.

Para melhor compreender as funções a que o Conselho de Comunicação Social se destina e os resultados de sua atuação no período em que efetivamente funcionou, entre 2002 e 2006 e a partir de 2012, este trabalho está assim organizado: na próxima sessão, examinam-se os marcos temporais do debate que envolveu o CCS na Assembleia Nacional Constituinte; na seção 3, examinam-se alguns pontos de sua regulamentação; na seção 4, apresenta-se um sumário de sua atuação; na seção 5, resume-se a produção legislativa relacionada ao tema e na seção 6 elabora-se uma discussão circunstanciada aos aspectos descritos e apresentam-se, enfim, algumas conclusões.

2. ANTECEDENTES E CONTEXTO DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL DO CONSELHO

2.1 Panorama dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte

A Assembleia Nacional Constituinte foi aprovada pela Emenda Constitucional n.º 26, de 27 de novembro de 1985, e instalada em 1º de fevereiro de 1987, sendo eleito seu presidente o Deputado Federal Ulysses Guimarães. Os trabalhos da

Constituinte se encerrariam em 5 de outubro de 1988, com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O trabalho constituinte desenvolveu-se em sete etapas, as quais, por sua vez, desdobraram-se em 25 fases distintas, conforme relacionado a seguir:

- Etapa 1 – atos preliminares: elaboração e aprovação do Regimento Interno da ANC e recebimento de sugestões de cidadãos, de parlamentares constituintes e de entidades representativas da sociedade organizada.
- Etapa 2 – subcomissões temáticas: foram constituídas 8 comissões temáticas, com subcomissões. As matérias relativas à comunicação social foram examinadas na Comissão VIII – da Família, Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, com relatoria do Deputado Artur da Távola, e na Subcomissão: VIII b – Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, cuja relatora foi a Deputada Cristina Tavares. Nessa etapa são reconhecidas três fases:
 - FASE A: Anteprojeto do relator na subcomissão
 - FASE B: Emendas ao anteprojeto do relator
 - FASE C: Anteprojeto da subcomissão
- Etapa 3 – comissões temáticas: os relatórios das subcomissões são consolidados e submetidos a discussão e votação. Fases:
 - FASE E: Emenda em comissão aos anteprojetos das subcomissões
 - FASE F: Substitutivo do relator da comissão
 - FASE G: Emendas ao substitutivo
 - FASE H: Anteprojeto da comissão
- Etapa 4 – Comissão de Sistematização: recebimento dos anteprojetos das comissões e consolidação de um projeto de Constituição. Fases:
 - FASE I: Anteprojeto de Constituição
 - FASE J: Emendas de mérito (CS) ao anteprojeto

- FASE K: Emendas de adequação (CS) ao anteprojeto
- FASE L: Projeto de Constituição
- FASE M: Emendas (1P) de Plenário e emendas populares
- FASE N: Substitutivo 1 do relator
- FASE O: Emendas (ES) ao substitutivo 1
- FASE P: Substitutivo 2 do relator
- Etapa 5 – discussão em Plenário do projeto do relator, em dois turnos. Fases:
 - FASE Q: Projeto A (início do 1º turno)
 - FASE R: Ato das Disposições Transitórias
 - FASE S: Emenda (2P) de Plenário
 - FASE T: Projeto B (fim do 1º e início do 2º turno)
 - FASE U: Emenda (2T) ao Projeto B
 - FASE V: Projeto C (fim do 2º turno)
- Etapa 6 – exame do texto por uma Comissão de Redação, para votar-se a redação final. Fases:
 - FASE W: Proposta exclusivamente de redação
 - FASE X: Projeto D – redação final
- Etapa 7 – promulgação da Constituição e encerramento da Assembleia Nacional Constituinte.

2.2 Evolução da proposta do Conselho de Comunicação Social

A criação de um conselho que tratasse do tema da comunicação social em caráter nacional foi proposta já na subcomissão VIII b – Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação², durante a etapa 2 dos trabalhos da Constituinte descrita na seção anterior. Na evolução do debate, o texto sofreu modificações substanciais, até chegar à redação promulgada. O quadro 1, apresentado a seguir, apresenta algumas redações pelas quais passou o dispositivo.

² Subcomissão da Comissão VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação.

Os debates iniciais a respeito de um conselho evoluíram, nas audiências públicas inicialmente conduzidas pela Subcomissão VIII b, dentro de um contexto que externou importantes tensões, dadas pelo contraste entre as demandas por maior supervisão da sociedade sobre a atuação da mídia, na forma de conselhos editoriais nos veículos e uma regulação mais criteriosa das outorgas de rádio e televisão, e as expectativas dos empresários do setor em obter maior independência em relação ao Estado na orientação editorial e na veiculação de publicidade. O pano de fundo desse debate era dado, provavelmente, pelas sombras da atuação da mídia nos anos em que o Brasil ficou submetido a regimes ditatoriais e pela complexa combinação de episódios de resistência e de sujeição política, que caracterizaram a relação entre veículos e governo.

Quadro 1 – Algumas redações pelas quais passou o dispositivo

Etapa	Fase	Redação	Comentários
2	A	<p>Art. 15 – Fica instituído o Conselho Nacional de Comunicação, com a atribuição de estabelecer, supervisionar e fiscalizar políticas nacionais de comunicação, nas áreas de rádio e televisão, atendidos os seguintes princípios:</p> <p>I – Promoção da cultura nacional em suas distintas manifestações, assegurada a regionalização da produção cultural nos meios de comunicação e na publicidade.</p> <p>II – Garantia da pluralidade e da centralização, vedada a concentração da propriedade dos meios de comunicação.</p> <p>III – Prioridade a entidades educativas, comunitárias, sindicais, culturais e outras sem fins lucrativos na concessão de canais e exploração de serviços.</p> <p>Art. 16 – Compete ao Conselho Nacional de Comunicação:</p> <p>I - outorgar e renovar, "ad referendum" do Congresso Nacional, autorizações e concessões para exploração de serviços de radiodifusão e transmissão de voz, imagem e dados.</p> <p>II – Promover licitações públicas para concessão de</p>	Anteprojeto da relatora na Subcomissão VIII b.

Etapa	Fase	Redação	Comentários
		<p>frequência de canais e divulgando suas disponibilidades ao menos uma vez por ano.</p> <p>III – Decidir e fixar as tarifas cobradas aos concessionários de serviços de radiodifusão e transmissões de dados, imagens e som.</p> <p>IV – Promover a introdução de novas tecnologias de comunicação conforme as necessidades da sociedade e buscando capacitação tecnológica nacional.</p> <p>V – Dispor sobre a organização e transparência das empresas concessionárias de radiodifusão, da qualidade técnica das transmissões, da programação regional, da programação em rede e da garantia de mercado para os programas das produtoras independentes.</p> <p>VI – Entre as competências do CNC inclui autorizar a implantação e operação de redes privadas de telecomunicação.</p> <p>§ 1º As concessões ou autorizações previstas nesse artigo serão feitas por prazo determinado, nunca superior a dez anos e só poderão ser suspensas ou cassadas por sentença fundada em infração definida na Lei, que regulará o direito a renovação.</p> <p>§ 2º A lei regulará as atribuições, a vinculação administrativa e os recursos da União necessários ao funcionamento do Conselho Nacional de Comunicações.</p> <p>§ 3º O Conselho Nacional de Comunicação será integrado por quinze membros brasileiros, natos em pleno exercício de seus direitos civis, sendo: três (3) representantes das entidades empresariais, três (3) de entidades profissionais da área de comunicação, um (1) representante do Ministério da Cultura, um (1) representante do Ministério das Comunicações, dois (2) representantes da Comissão de Comunicação do Senado Federal, dois (2) representantes da Comissão</p>	

Etapa	Fase	Redação	Comentários
		de Comunicação da Câmara dos Deputados, um (1) representante da Comunidade Científica, um (1) representante de instituição universitária, e um (1) representante da área de criação cultural. O Congresso Nacional designará as entidades representadas no Conselho as quais elegerão seus respectivos representantes para um mandato de dois anos, vedadas as reeleições.	
2	C	Art. 16 - Compete à União, "ad referendum" do Congresso Nacional, outorgar concessões, autorizações ou permissões de serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens. Parágrafo único. As concessões, autorizações ou permissões serão por 15 (quinze) anos, e só poderão ser suspensas, não renovadas ou cassadas, por sentença fundada do Poder Judiciário.	Matéria suprimida do texto inicial do anteprojeto da relatora em razão de votação de destaque.
3	F	Art. 44 O Conselho Nacional de Comunicação, com a atribuição de estabelecer, supervisionar e fiscalizar políticas nacionais de comunicação nas áreas de radiodifusão e de outros meios eletrônicos, observará os seguintes princípios: I - complementaridade dos sistemas público, privado e estatal na concessão e exploração dos serviços de radiodifusão; II - prioridade a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas na exploração dos serviços concedidos; III - promoção da cultura nacional em suas distintas manifestações, assegurada a regionalização da produção cultural nos meios de comunicação e na publicidade; IV - pluralidade e descentralização, vedada a concentração da propriedade dos meios de comunicação;	Substitutivo do relator na Comissão VIII.

Etapa	Fase	Redação	Comentários
		Parágrafo único - A lei disporá sobre a instituição, composição, competência, autonomia, vinculação administrativa e recursos necessários ao funcionamento do Conselho Nacional de Comunicação.	
3	H	-----	Dispositivo rejeitado pela Comissão VIII.
4	I	Art. 407 - Compete ao Poder Executivo, "ad referendum" do Congresso Nacional, ouvido o Conselho Nacional de Comunicação, outorgar concessões, permissões, autorizações de serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens. Parágrafo único – A lei disporá sobre a criação, composição e competência do Conselho Nacional de Comunicação.	Anteprojeto da Constituição.
4	L	Art. 402 – Compete ao Executivo, "ad referendum" do Congresso Nacional, ouvido o Conselho Nacional de Comunicação, outorgar concessões, permissões, autorizações de serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens. Parágrafo único - A lei disporá sobre a criação, composição e competência do Conselho Nacional de Comunicação.	Projeto de Constituição.
4	N	Art. 293. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para serviços de rádio e de televisão. § 1º Cabe ao Congresso Nacional, no prazo e na forma fixado em lei sempre que julgar conveniente, examinar o ato. § 2º A outorga somente produzirá efeitos legais depois da manifestação do Congresso Nacional, em prazo fixado por lei, vencido o qual o ato de outorga será considerado perfeito.	Substitutivo 1 do relator.

Etapa	Fase	Redação	Comentários
		<p>§ 3º Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, na forma da lei, como órgão auxiliar, o Conselho Nacional de Comunicação, integrado paritariamente por representantes indicados pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo.</p> <p>§ 4º O prazo da concessão e da permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze anos para as emissoras de televisão.</p> <p>§ 5º O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.</p>	
4	P	Art. 253 Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, na forma da lei, como seu órgão auxiliar, o Conselho Nacional de Comunicação, com participação paritária de representantes indicados pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo.	Substitutivo 2 do relator.
5	Q	Art. 260. Para os efeitos do disposto neste Capítulo, o Congresso Nacional instituirá, na forma da lei, como órgão auxiliar, o Conselho Nacional de Comunicação, com participação paritária de representantes indicados pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo.	Projeto A.
5	T	Art. 227. Para os efeitos do disposto neste Capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.	Projeto B.

Merece ser observado que a concepção inicial do conselho respondia a um modelo de organismo executivo, responsável pela administração do setor de radiodifusão e pela garantia de pluralidade e de competição na comunicação. Refletia-se, conforme ficou claro nos debates da Subcomissão VIII b, nas agências reguladoras existentes nos EUA, em particular a *Federal Communications Commission*, e que, anos mais tarde, seria efetivamente adotado na administração do setor de telecomunicações, com a criação da Anatel.

BOLAÑO (2010: 96) registra a respeito desse processo:

“No seu interior [da Constituinte], grosso modo, duas grandes frentes – progressistas e conservadores – se defrontavam, inclusive nos debates que levaram à formulação de todo um capítulo dedicado à comunicação, o qual pode ser considerado como a base para um novo modelo de regulação setorial... A Abert aparece, mais uma vez, como uma força poderosa, vinculada à ala conservadora, conhecida como “Centrão”. A ala progressista, por sua vez, era influenciada pelas posições da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj).”

Nesse contexto, na medida em que se desenvolveu o debate constituinte, o formato do conselho evoluiu para o de um órgão auxiliar do Congresso Nacional, de funções consultivas, sem atribuições decisórias e com área de atuação ampliada. As atribuições de outorgar e administrar licenças no setor de comunicação social permaneceram com o Poder Executivo e a Constituição de 1988 estabeleceu, em seu art. 223, garantias adicionais à renovação de outorgas de radiodifusão, inserindo Legislativo e Judiciário no processo (BIGLIAZZI, 2007: 33-35).

BOLAÑO (2010: 96) observa que esse aparente aumento de poder das demais esferas de governo em relação ao Executivo federal não deve ser confundido com um verdadeiro avanço democrático, tratando-se antes da manutenção do modelo então existente, com salvaguardas ainda maiores para os concessionários. O Conselho de Comunicação Social, nos moldes de um órgão auxiliar, foi a máxima concessão feita à ala progressista.

2.3 Redação final do dispositivo

No texto constitucional aprovado, o Conselho de Comunicação Social ficou previsto no art. 224 da Constituição de 1988, que determina:

“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.”

O capítulo a que se refere o texto desse artigo é o Capítulo V – Da Comunicação Social, pertencente ao Título VIII – Da Ordem Social, da Carta. Portanto, quaisquer atos do Congresso relativos a matéria tratada no capítulo poderão, pelo comando constitucional, contar com a concorrência do Conselho de Comunicação Social a seu tratamento em caráter auxiliar.

A questão do que seja esse papel auxiliar do Conselho teve que ser dirimida na legislação que tratou de sua criação e composição, que será examinada na seção 3 deste trabalho. A lei estabeleceu, em seu art. 2º, que o Conselho atuaria produzindo estudos, pareceres, recomendações e atendendo a outras solicitações que lhe fossem

encaminhadas. Seu papel, portanto, configurou-se como o de órgão de assessoramento às duas Casas legislativas.

3. PREVISÃO LEGAL QUANTO AOS OBJETIVOS, INSTRUMENTOS E ESCOPO

3.1 Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991

Três anos após a promulgação da Carta Magna, o Congresso Nacional votou a legislação que criaria o Conselho de Comunicação Social (CCS), sancionada em 1991. O Conselho foi criado pela Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Suas atribuições são estabelecidas no art. 2º daquele diploma:

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.

Observe-se, pois, que o comando legal alcançou os vários temas tratados no capítulo da comunicação social da Constituição de 1988. Os instrumentos de atuação do Conselho resumem-se à expedição de estudos, pareceres e recomendações, com previsão de outras ações quando solicitado pelo Congresso Nacional. Trata-se, pois, de um órgão de caráter consultivo, que atuaria primordialmente por demanda.

Quanto à composição do Conselho, o art. 4º da lei determina que este seja formado por brasileiros, maiores de idade e de reputação ilibada, sendo:

- I – um representante das empresas de rádio;
- II – um representante das empresas de televisão;
- III – um representante de empresas da imprensa escrita;
- IV – um engenheiro com notórios conhecimentos 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.

O mesmo artigo estabelece, ainda, que cada membro do Conselho terá um suplente exclusivo. Os membros do conselho e seus respectivos suplentes serão eleitos em sessão conjunta do Congresso Nacional, *podendo* as entidades representativas dos setores mencionados nos incisos I a IX daquele artigo sugerir nomes à mesa do Congresso Nacional.

O mandato dos conselheiros foi limitado em dois anos, permitida uma recondução, ficando-lhes assegurada a estabilidade no emprego durante o período de seus mandatos. O art. 5º estabelece que o presidente e vice-presidente sejam eleitos dentre os cinco membros representantes da sociedade civil.

O art. 6º determina que o Conselho, presente a maioria absoluta dos seus membros, se reúna ordinariamente, na periodicidade prevista em seu regimento interno, na sede do Congresso Nacional, ou extraordinariamente por convocação do

Presidente do Senado Federal, do presidente do próprio Conselho ou por requerimento de cinco de seus membros.

3.2 Regimento Interno do CCS

O Regimento Interno do Conselho de Comunicação Social detalha e expande seu escopo e sua forma de atuação. Em seu art. 3º inclui, entre as atribuições do CCS, as seguintes não previstas na Lei nº 8.389, de 1991: matérias relacionadas com TV a cabo, acordos internacionais relativos à comunicação e tratamento dos demais meios de comunicação, especialmente aqueles surgidos após a Constituição Federal de 1988. Determina, ainda, que o CCS possa receber solicitações diretamente do Poder Executivo e de entidades da sociedade civil (art. 3º, §§ 2º e 3º).

O Regimento prevê, ainda, a formatação das solicitações encaminhadas ao CCS na forma de processos distribuídos a um membro relator que emitirá parecer (arts. 20, parágrafo único, 27, 30 e 31) e a criação de até cinco comissões temáticas com objeto e prazo definidos, que apresentarão relatório a respeito do tema examinado (arts. 26, 31 e 32).

4. ATUAÇÃO DO CONSELHO DESDE SUA CRIAÇÃO

4.1 Criação do CCS

Em que pese a Lei nº 8.389, de 1991, ter sido sancionada, o Conselho de Comunicação Social levaria uma década para ser formado e iniciar suas atividades.

Em seu Relatório de 2002, o Conselho de Comunicação Social fez constar um histórico com os episódios ocorridos no transcurso dessa década que antecedeu sua instalação. Entre estes, destacam-se:

- (1992) Desde a edição da Lei nº 8.389, de 1991, vários Parlamentares e representantes da sociedade civil se pronunciam sobre a necessidade de instalação do CCS.
- (1992) Recebimento das primeiras indicações para composição do Conselho de Comunicação Social.
- (1995) Consulta do Presidente do Senado, José Sarney, a ministros de estado do governo FHC, acerca das entidades civis de cada segmento a ser representado no CCS, de modo a viabilizar ampla consulta para seleção dos conselheiros.

- (1995) É apresentado o Projeto de Resolução nº 3, de 1995, do Congresso Nacional, que definia as entidades representativas que poderiam sugerir nomes ao Congresso Nacional. A proposição ficaria prejudicada pela escolha dos conselheiros no ano seguinte.
- (1995) Entidades reunidas pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação encaminham sugestões à Presidência do Congresso Nacional.
- (1996) A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB também são convidadas a apresentar nomes.
- (1996) O Presidente José Sarney submete as indicações aos Líderes partidários do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Não se obtém, contudo, consenso quanto aos representantes da sociedade civil, o que interrompe o processo de escolha dos membros do Conselho.
- (1996) É feita previsão de dotação específica para o Conselho de Comunicação Social na Lei Orçamentária, a partir de 1996.
- (2001) O Presidente Ramez Tebet anuncia no Plenário do Senado que retomará os esforços de implantação do Conselho, convidando as entidades a serem representadas a encaminhar à Mesa do Congresso Nacional sugestões de nomes para conselheiros.
- (2002) A Presidência do Senado Federal compromete-se a criar o Conselho de Comunicação Social antes da discussão das Propostas de Emenda Constitucional que modificariam o art. 222 da Constituição Federal.
- (2002) Em 17 de abril, o Presidente do Senado Federal dá conhecimento aos Líderes das indicações recebidas e designa comissão constituída pelos Senadores Carlos Wilson, Ricardo Santos e Artur da Távola para receber as indicações das entidades e dos Líderes partidários, preparar uma chapa a ser levada à apreciação da Mesa do Senado Federal e, posteriormente, ao Plenário do Congresso Nacional.

- (2002) Em 14 de maio, a comissão designada discute sugestões recebidas de cerca de vinte entidades e, ouvidas manifestações a favor e contra cada nome, compila chapa encaminhada à Presidência da Câmara dos Deputados, mediante o Ofício SF nº 447/2002, que encaminha, na semana seguinte, as alterações que a Mesa e os Líderes Partidários daquela Casa julgaram convenientes.
- (2002) No dia 22 de maio, o Presidente do Senado, Senador Ramez Tebet, comunica ao Plenário que as Mesas e as Lideranças Partidárias de ambas as Casas haviam chegado a um consenso quanto à composição do Conselho e faz a leitura da relação dos nomes sugeridos.
- (2002) No dia 5 de junho de 2002, em Sessão Conjunta do Congresso Nacional, a Presidência do Senado Federal estabelece normas para a eleição do Conselho de Comunicação Social. A eleição se processa com sucesso, obtendo-se o seguinte resultado: na Câmara dos Deputados, votaram 286 Deputados, sendo 217 votos favoráveis à chapa, 13 votos contrários, 54 votos em branco e 2 votos nulos; no Senado Federal, votaram 58 Senadores, sendo 49 favoráveis, 4 contrários, 5 votos em branco e nenhum voto nulo.

4.2 Primeira composição (2002-2004)

A primeira composição do Conselho de Comunicação Social (quadro 2) tomou posse em 25 de junho de 2002 e realizou, naquele ano, seis reuniões plenárias.

Quadro 2 – Composição do CCS em 2002

Representação	Titular	Suplente
Empresas de rádio	Paulo M. de Carvalho Neto	Emanuel Soares Carneiro
Empresas de televisão	Roberto Wagner Monteiro	Flávio de Castro Martinez
Empresas de imprensa escrita	Paulo Cabral ^a	Carlos Roberto Berlinck ^b
Engenheiro com notório saber	Fernando Bittencourt	Miguel Cipolla Jr.

Representação	Titular	Suplente
Jornalistas	Daniel Herz	Frederico Ghedini
Radialistas	Francisco Pereira da Silva	Orlando Guilhon
Artistas	Berenice Mendes Bezerra	Stepan Nercessian
Profissionais de cinema e vídeo	Geraldo Pereira dos Santos	Antonio Ferreira de Souza Filho
Sociedade civil	José Paulo Cavalcanti Filho	Manuel Alceu Ferreira
Sociedade civil	Alberto Dines	Antonio de Paula T de Carvalho
Sociedade civil	Jayme Sirotsky	Jorge da Cunha Lima
Sociedade civil	Carlos Chagas	Regina Dalva Festa
Sociedade civil	Ricardo Moretzsohn	Assumpção Moraes de Andrade

^a Renunciou em 23/12/2003, sendo substituído por José Fogaça em 28/4/2004

^b Renunciou em 4/8/2003, sendo substituído por Sidnei Basile em 28/4/2004

A primeira consulta formal recebida pelo CCS viria da Mesa do Senado em agosto de 2002, requerendo um exame da adoção da tecnologia digital na comunicação social. No mesmo ano, a Comissão de Educação do Senado requereu do Conselho parecer a respeito do Projeto de Lei nº 169, de 2002, daquela Casa, que previa a obrigatoriedade de transmitir canal do TCU no serviço de TV a cabo.

O Conselho formulou, em paralelo, uma agenda de debates própria, constituindo quatro comissões temáticas relacionadas com a regionalização e a qualidade da programação na televisão e no rádio, a adoção da tecnologia digital na comunicação social, a radiodifusão comunitária e a participação do capital estrangeiro nas empresas brasileiras jornalísticas e de radiodifusão. Esta última seria encerrada ainda em 2002, em vista da promulgação da Emenda Constitucional nº 36. Em 2003, duas novas comissões temáticas examariam a TV a cabo e a concentração econômica na mídia.

As seis reuniões plenárias de 2002 foram predominantemente dedicadas a questões administrativas, regimentais e de definição da agenda de trabalho. Priorizou-se, também, a realização de debates internos e o acompanhamento das comissões temáticas. Foi realizada uma única audiência pública do plenário do CCS com a participação dos Senadores ANTERO PAES DE BARROS e ARTUR DA TÁVOLA e dos Ministros da Justiça e das Comunicações, a respeito de regionalização da produção e da adoção do *v-chip*. A comissão temática da tecnologia digital realizaria, no mesmo ano, duas audiências públicas com representantes do meio acadêmico e do Poder Executivo.

Em 2003 o plenário do CCS realizou dez reuniões ordinárias e uma sessão comemorativa dos 180 anos da primeira lei de imprensa brasileira. Nestas, foram priorizadas as audiências públicas, sendo tratados os temas da concentração econômica na mídia, da regionalização da produção, da ética na comunicação, da inclusão digital e da interferência dos sinais de radiodifusão no controle do tráfego aéreo. A comissão temática de TV a cabo realizou três audiências públicas, ouvindo representantes das empresas de TV por assinatura e de telefonia. A comissão encerraria seus trabalhos no mesmo ano.

Em 2004, o CCS receberia consultas da Anatel e do Ministério da Justiça para pronunciar-se a respeito da continuidade dos serviços de radiodifusão em face da TV a cabo e a classificação indicativa de programas noticiosos. Em 2004 o CCS realizaria oito reuniões plenárias.

4.3 Segunda composição (2004-2006)

A segunda composição do Conselho de Comunicação Social foi eleita em 16 de dezembro de 2004 (quadro 3), tendo iniciado seus trabalhos em fevereiro do ano seguinte.

Quadro 3 – Composição do CCS em 2004

Representação	Titular	Suplente
Empresas de rádio	Paulo M. de Carvalho Neto	Emanuel Soares Carneiro
Empresas de televisão	Gilberto Carlos Leifert	Antonio de Pádua Teles
Empresas de imprensa escrita	Paulo Tonet Camargo	Sidnei Basile
Engenheiro com notório saber	Fernando Bittencourt	Roberto Franco
Jornalistas	Daniel Herz ¹	Celso Schröder
Radialistas	Eurípides Corrêa Conceição	Márcio Câmara Leal
Artistas	Berenice Mendes Bezerra	Stepan Nercessian
Profissionais de cinema e vídeo	Geraldo Pereira dos Santos	Antonio Ferreira de Souza Filho
Sociedade civil	D. Orani João Tempesta	Segisnando Ferreira Alencar
Sociedade civil	Arnaldo Niskier	Gabriel Priolli Neto
Sociedade civil	Luis Flávio Borges D'Urso	Phellipe Daou
Sociedade civil	Roberto Wagner Monteiro	Flavio de Castro Martinez

Representação	Titular	Suplente
Sociedade civil	João Monteiro Filho	Paulo Roberto Franco Marinho

¹ Em decorrência do falecimento do conselheiro Daniel Herz em 30/5/2006, o conselheiro Celso Schröder assumiria a condição de titular, ficando vaga a suplência.

No período, o CCS manteve cinco comissões temáticas, que trataram de regionalização e qualidade da programação, de tecnologia digital, de radiodifusão comunitária, de TV por assinatura e de concentração da mídia.

Em 2005 o CCS realizou onze reuniões plenárias, das quais duas tiveram caráter administrativo e regimental, cinco foram de audiência pública e quatro predominantemente de debates internos. Os principais temas tratados foram álcool nos meios de comunicação, uso do FUST, lei de comunicação eletrônica de massa, radiodifusão comunitária, convergência tecnológica nos meios de comunicação e TV digital. No mesmo ano, as comissões temáticas realizaram duas reuniões conjuntas e a comissão de TV por assinatura realizou uma terceira reunião, destinada a discutir o Plano de Metas de Qualidade da TV a cabo, por solicitação da Anatel. Em agosto de 2005 o CCS receberia, ainda, pedido da Anatel no sentido de pronunciar-se a respeito de proposta do Regulamento de Proteção e Defesa dos Direitos dos Assinantes dos serviços de televisão por assinatura.

Em 2006, as comissões temáticas de regionalização e qualidade da programação e de radiodifusão comunitária foram fundidas, sendo criada uma nova comissão temática de liberdade de expressão. Naquele ano, o CCS realizou dez reuniões plenárias, das quais nove foram de audiência pública. Os principais temas tratados foram rádio digital, TV digital, ética nos meios de comunicação, radiodifusão educativa, educação a distância, marco regulatório da comunicação eletrônica e direitos autorais. A comissão temática do marco regulatório realizaria quatro reuniões no mesmo ano.

Encerrado o mandato dos conselheiros, o CCS ficaria inoperante por seis anos a partir de então.

4.4 Terceira composição (2012-2014)

A terceira composição do Conselho de Comunicação Social foi aprovada em 17 de julho de 2012. Tomaram posse em 8 de agosto, oportunidade em que D. Orani João Tempesta e o jornalista Fernando César Mesquita foram apontados presidente e vice-presidente (quadro 4).

Quadro 4 – Composição do CCS em 2012

Representação	Titular	Suplente
Empresas de rádio	Walter Ceneviva	Daniel Slaviero
Empresas de televisão	Gilberto Carlos Leifert	Márcio Novaes
Empresas de imprensa escrita	Alexandre Kruehl Jobim	Lourival Santos
Engenheiro com notório saber	Roberto Franco	Liliana Nakonechnyk
Jornalistas	Celso Augusto Schröder	Maria José Braga
Radialistas	José Catarino Nascimento	Eurípedes Corrêa Conceição
Artistas	Jorge Coutinho	Mário Marcelo
Profissionais de cinema e vídeo	Luiz Antonio Gerace	Pedro Pablo Lazzarini
Sociedade civil	Miguel Angelo Cançado	Wrana Panizzi
Sociedade civil	D. Orani João Tempesta	Pedro Rogério Couto Moreira
Sociedade civil	Ronaldo Lemos	Juca Ferreira
Sociedade civil	João Monteiro Filho	Zé Victor Castiel
Sociedade civil	Fernando César Mesquita	Leonardo Petrelli

Embora contem com o apoio das direções de ambas as Casas legislativas e das entidades patronais e sindicais que apontaram os representantes nomeados, os conselheiros tomaram posse em clima de protesto por parte de algumas entidades representativas de movimentos sociais do setor, que não se sentiram representadas, em especial o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação – FNDC. A Deputada LUIZA ERUNDINA, na qualidade de presidenta da Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular, também contestou o processo de escolha dos conselheiros (BEZERRA, 2012). Tais reações parecem confirmar o diagnóstico de BRITTOS *et al* (2006: 8) de que o CCS “está cada vez mais mapeado pela visão de mercado, defendida pelos empresários, que ocuparam até as vagas destinadas à sociedade civil”.

Na primeira reunião plenária (e única realizada até o momento) de 2012, ocorrida em 3 de setembro, foram tomadas providências administrativas e discutida uma agenda de trabalho inicial. Não houve deliberação sobre temas do setor.

5. PROPOSIÇÕES OFERECIDAS PARA MODIFICAR COMPOSIÇÃO OU ATUAÇÃO DO CCS

Pesquisas realizadas nas bases de dados acerca de proposições que tramitaram na Câmara dos Deputados revelam que 20 textos relacionados diretamente com o Conselho de Comunicação Social foram oferecidos até 2002, ano em que o CCS iniciou sua atuação regular (quadro 5). A partir daquele ano, não foram identificadas outras propostas significativas de modificação dos objetivos, da finalidade e da composição daquele órgão colegiado.

Quadro 5 – Projetos de lei oferecidos acerca do CCS

Proposição	Ementa	Casa	Autor	Partido	Tramitação	Situação na CD
PL 1564/1989	Cria o Conselho de Comunicação Social, e dá outras providências.	Câmara	COSTA FERREIRA	PFL	Sujeita à apreciação do Plenário	MESA - Arquivada (art. 54 RI)
PL 1592/1989	Institui o Conselho de Comunicação Social e dá outras providências. Explicação: prevê composição de 24 membros e dá atribuição de estabelecer, supervisionar e fiscalizar uma Política Nacional de Comunicações.	Câmara	ANTONIO SALIM CURIATI	PDS	Sujeita à apreciação do Plenário	MESA - Arquivada (art. 54 RI)
PL 1905/1989	Cria o Conselho de Comunicação Social e dá outras providências.	Câmara	CRISTINA TAVARES	PSDB	Sujeita à apreciação do Plenário	MESA - Arquivada (prejudicada)
PL 2874/1989	Regulamenta as nomeações do presidente e de diretores do órgão de comunicação ligado ao governo federal e disciplina o Conselho de Comunicação Social.	Câmara	JOSE LUIZ MAIA	PDS	Sujeita à apreciação do Plenário	MESA - Arquivada (prejudicada)
PL 3446/1989	Dispõe sobre o Conselho de Comunicação Social.	Câmara	LUIZ SOYER	PMDB	Sujeita à apreciação do Plenário	MESA - Arquivada (art. 54 RI)
PL 3834/1989	Institui o Conselho de Comunicação Social como órgão auxiliar do Congresso Nacional – art. 224 – Constituição Federal, e dá outras providências.	Câmara	CARLOS ALBERTO CAÓ	PDT	Sujeita à apreciação do Plenário	MESA - Arquivada (prejudicada)
PL 4026/1989	Regula o art. 224 da	Câmara	GANDI	PFL	Sujeita à apreciação	MESA - Arquivada

Proposição	Ementa	Casa	Autor	Partido	Tramitação	Situação na CD
	Constituição. Explicação: cria o Conselho de Comunicação Social, definido sua composição e competência.		JAMIL		do Plenário	(art. 105 RI)
PL 6126/1990	Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição, e dá outras providências.	Senado	POMPEU DE SOUSA	PSDB	Apreciação conclusiva pelas Comissões	Transformada na Lei nº 8.389, de 1991
PL 289/1991	Cria o Conselho de Comunicação Social e dá outras providências.	Câmara	IRMA PASSONI	PT	Sujeita à apreciação do Plenário	MESA - Arquivada
PL 1950/1991	Cria o Conselho de Comunicação Social e dá outras providências. Explicação: inclui concessão de TV a cabo no escopo do Conselho.	Câmara	PAULO HARTUNG	PSDB	Apreciação conclusiva pelas Comissões	MESA - Arquivada (art. 164 RI)
PL 2525/1992	Inclui os incisos X e XI no art. 4º da Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, que institui o Conselho de Comunicação Social.	Câmara	CUNHA BUENO	PDS	Sujeita à apreciação do Plenário	PLEN - Pronta para Pauta
PL 3122/1992	Inclui o inciso X no art. 4º da Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 2001, que institui o Conselho de Comunicação Social, acrescentando na composição do referido Conselho um representante dos profissionais de relações públicas.	Câmara	JOSE MARIA EYMAEL	PDC	Apreciação conclusiva pelas Comissões	MESA - Arquivada
PL 3458/1992	Inclui representante dos anunciantes de propaganda comercial na composição do Conselho de Comunicação Social, instituído pela Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991.	Câmara	CELSO BERNARDI	PDS	Sujeita à apreciação do Plenário	MESA - Arquivada
PL 4481/1994	Dispõe sobre a política nacional para o Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal – MMDS e dá outras providências.	Câmara	IRMA PASSONI	PT	Apreciação conclusiva pelas Comissões	MESA - Arquivada (art. 105 RI)

Proposição	Ementa	Casa	Autor	Partido	Tramitação	Situação na CD
	Explicação: extingue o serviço de circuito fechado de televisão com utilização de radioenlace (CFTV), dando-lhe prioridade na atribuição de outorga para MMDS ou TV a cabo.					
PL 1649/1996	Altera o caput dos arts. 4º e 5º da Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, que “institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 225 da Constituição Federal e dá outras providências”. Explicação: altera a composição do Conselho, propondo a substituição de quatro dos membros atuais por dois senadores e dois deputados federais.	Câmara	LUIZ MOREIRA	PFL	Apreciação conclusiva pelas Comissões	Retirada pelo autor
PL 1745/1996	Dispõe sobre o Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal – MMDS e dá outras providências.	Câmara	NILMÁRIO MIRANDA	PT	Apreciação conclusiva pelas Comissões	MESA - Arquivada (art. 105 RI)
PL 3575/2000	Modifica a redação da Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, que institui o Conselho de Comunicação Social. Explicação: define as entidades que deverão indicar representantes para o Conselho de Comunicação Social: ABERT, ABRATEL, ABI, FENAJ, ANJ, ABRAÇO, ANTEC, OAB, federação dos radialistas profissionais e dos trabalhadores em empresas de radiodifusão e televisão, associação brasileira das agências de publicidade, sindicato nacional	Câmara	NEUTON LIMA	PFL	Apreciação conclusiva pelas Comissões	MESA - Arquivada

Proposição	Ementa	Casa	Autor	Partido	Tramitação	Situação na CD
	dos artistas e técnicos em espetáculos públicos e representante do fórum nacional pela democratização da comunicação; revoga a competência do Congresso Nacional de eleger os membros do conselho.					
PL 5872/2001	Acrescenta inciso ao art. 4º da Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, que instituiu o Conselho de Comunicação Social, nos termos do art. 224, da Constituição Federal. Explicação: inclui representante das entidades de rádios comunitárias e televisões comunitárias na composição do Conselho.	Câmara	ANA CORSO	PT	Apreciação conclusiva pelas Comissões	MESA - Arquivada (art. 105 RI)
PL 6348/2002	Dispõe sobre a capacitação técnica e operacional das emissoras de radiodifusão educativa e comunitária e dos canais comunitários de TV a cabo, e dá outras providências. Explicação: Altera a Lei nº 5.070, de 1966 (Lei nº 9.472, de 1997).	Câmara	WALTER PINHEIRO	PT	Apreciação conclusiva pelas Comissões	MESA - Arquivada
PL 6852/2002	Acrescenta inciso X ao art. 4º da Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, que institui o Conselho de Comunicação Social. Explicação: inclui na composição do Conselho de Comunicação Social, um representante da Associação Brasileira de Canais Comunitários.	Câmara	GUSTAVO FRUET	PMDB	Apreciação conclusiva pelas Comissões	MESA - Arquivada

Dos vinte textos identificados, dez regulamentam o art. 224 da Constituição em suas linhas gerais, estabelecendo os princípios, a composição e a atuação do CCS. Outros sete modificam a composição prevista na Lei nº 8.389, de 1991, abrindo novas vagas para conselheiros representando segmentos patronais, de trabalhadores ou da sociedade. Três propostas limitam-se, enfim, a expandir o temário do Conselho, prevendo atribuições para tratar de serviços por assinatura (TV a cabo e MMDS) e para a aprovação e avaliação de recursos e projetos destinados à capacitação tecnológica em radiodifusão. Note-se que o Regimento Interno do CCS incorporou esses temas às atribuições do Conselho (vide seção 3.2 deste texto).

Pesquisa expandida mostrou, ainda, que foram apresentados, entre 2001 e 2012, cinco requerimentos de audiência pública para tratar da atuação do Conselho de Comunicação Social, sendo quatro da Deputada LUIZA ERUNDINA, um da Deputada MARIÂNGELA DUARTE. Anteriormente, em 1995, foi oferecido um requerimento pelo Senador BERNARDO CABRAL solicitando a nomeação e posse do CCS.

6. PERSPECTIVAS E CONCLUSÕES

Uma avaliação a respeito do modo como o Conselho de Comunicação Social vem atuando e das limitações institucionais que cerceiam sua ação requer uma reflexão acerca dos objetivos desse tipo de organização e dos instrumentos de que pode vir a ser dotada.

Como foi destacado na introdução, o CCS se constitui em órgão auxiliar do Congresso Nacional, tendo uma função de promover a governança no que diz respeito à regulação da comunicação social. Deve, pois, apoiar a promoção da transparência do processo legislativo relacionado com a comunicação social, facilitar a revelação de interesses e demandas expostos pelos grupos sociais envolvidos, assegurar a participação de todos os entes afetados pela regulação do setor em sua discussão e fiscalização, assegurar-se da qualidade da regulação setorial e da justeza e eficácia de suas disposições e de suas práticas.

O andamento de uma instituição pública depende do atendimento a alguns atributos, entre os quais se destacam:

- Mandato formal: a instituição deve existir e operar em decorrência de mandato formalmente delegado pelo Estado e dentro dos limites e condições especificados, executando única e precisamente os atos previstos no instrumento de sua criação e na legislação aplicável.

- **Eficácia:** os instrumentos e o processo decisório devem resultar em atos que satisfaçam aos objetivos para os quais a instituição foi concebida.
- **Desempenho e tempestividade:** a instituição deve produzir resultados dentro de custos e prazos adequados e com qualidade compatível com seus objetivos.
- **Continuidade:** a instituição deve dispor de organização formal, estrutura administrativa e corpo diretivo que assegurem seu funcionamento em caráter contínuo e ininterrupto.
- **Autonomia e independência:** a instituição deve cumprir suas atribuições dispondo dos recursos administrativos e financeiros para tal fim e sem aceitar pressões de pessoas ou entidades estranhas à linha de mando a que está sujeita.
- **Transparência:** a instituição deve oferecer informações públicas a respeito de seus atos, sua administração interna e sua interação com outros agentes sociais, sujeitando-se à fiscalização do público e estimulando e garantindo uma efetiva supervisão da sociedade.

Aplicando esse marco analítico ao Conselho de Comunicação Social, constata-se que, nos períodos em que operou regularmente, o CCS teve condições de cumprir suas funções com adequado desempenho, dentro dos limites do mandato legislativo e de modo transparente e participativo.

De fato, nos cinco anos de operação ininterrupta entre 2002 e 2006, o CCS reuniu-se com regularidade, tendo realizado 45 reuniões plenárias, debateu publicamente as demandas que lhe foram encaminhadas, utilizou-se dos instrumentos formais de que dispunha para conduzir suas atividades, mantendo as cinco comissões temáticas previstas em seu regimento, recebeu apoio do Senado Federal para conduzir seus trabalhos e construiu uma agenda independente de debates sobre temas relacionados à comunicação social no Brasil.

No entanto, a eficácia do Conselho de Comunicação Social foi limitada. Por um lado, não logrou oferecer manifestações ou avaliações que sensibilizassem a sociedade a respeito do estado da comunicação social brasileira, de sua regulação e das relações entre mídia e Estado. Embora tenha conduzido análises relevantes acerca de vários temas, a exemplo da concentração da mídia no Brasil e da revisão da lei da TV por assinatura, a maior parte dos registros produzidos se limitou às atas e pareceres registrados

na imprensa oficial. Não houve um debate público vigoroso que refletisse as preocupações e os achados do Conselho. Por outro lado, o Conselho não se mobilizou na crítica ou na defesa das atividades legislativas concernentes à comunicação social.

Em relação à continuidade de atuação, os dois episódios em que o Conselho de Comunicação Social ficou inoperante, totalizando 16 anos, sugerem que pode haver, em determinadas circunstâncias, interesses conflitantes com sua atuação ou mera falta de oportunidade administrativa para conduzir um processo de escolha e eleição de seus componentes.

As dificuldades do CCS, portanto, situam-se nas dimensões da eficácia e da continuidade.

Uma primeira explicação avançada por alguns críticos seria a de que o Conselho de Comunicação Social seja desimportante, em decorrência do modo como foi concebido e regulamentado, bem como de um contexto de fragilidade institucional da regulamentação da mídia no Brasil (PIERANTI e ZOUAIN, 2006: 10; ROTHBERG, 2006: 162-163; BARROS e ROSSETTO, 2011: 7). Ao revisitarmos os debates da Assembleia Nacional Constituinte e acompanharmos a evolução que o dispositivo sofreu ao longo do processo de confecção da Carta, constatamos, de fato, que houve uma transição de uma proposta de instituição executiva, nos moldes de uma agência reguladora vinculada diretamente ao Poder Legislativo, para um órgão assessor com atividades puramente auxiliares, alternativa que acabou se impondo na redação final da nossa Constituição.

No entanto, ao comentar esse aspecto, Daniel HERZ (2008: 2) destacou que, na discussão da lei de TV a cabo formou-se, em 1992/93, um grupo *ad hoc* com composição semelhante à do CCS para assessorar a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados – CCTCI, cuja atuação foi efetiva no exame daquela matéria. Desse modo, conclui, “*os diversos setores profissionais, empresariais e da sociedade civil que se fizeram representar na negociação da Lei da TV a Cabo anteciparam o papel que projetamos para o Conselho. Isto é, um órgão com uma representação ampla, que cumpre a função de equacionar questões técnicas e políticas complexas e de buscar o estabelecimento de bases de consenso e de propor ao Congresso, consultivamente, soluções para problemas da área das comunicações?*”.

Há que se apontar, no entanto, a frustração de setores da sociedade com o funcionamento do CCS. AGUIAR *et al* (2010: 1095) nos lembram que o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação – FNDC havia elaborado em 2001 o documento “*Por uma Política Pública de Comunicação Social*”, cujas diretrizes foram incorporadas ao programa de governo do PT para 2002, entre as quais havia sido incluída a questão da “*democratização dos meios de comunicação, com a implementação imediata do Conselho de Comunicação Social*”. Essa correlação esperada entre a atuação do Conselho e

uma propensão a uma comunicação mais competitiva, plural e vocalizadora dos interesses representados na sociedade organizada certamente se frustrou.

Por outro lado, BOLAÑO (2010: 97) aponta que, mesmo considerando o fato do CCS ter funcionado efetivamente, com todas as limitações impostas pelo seu caráter consultivo, por um curto período, “trata-se, no essencial, de uma vitória dos setores progressistas do Congresso em relação a certos princípios que embelezam a lei, cuja função é garantir o poder de mercado efetivo ao grande empresariado nacional”.

Outra possível explicação para a pouca eficácia do CCS pode ser a de que sua composição reflita uma relação de poder que tenda a impor uma postura de bloqueio da regulação vigente para o setor, resultando em uma resistência do CCS a conduzir uma agenda agressiva. Há que se destacar, de fato, que o *status quo* atual, em que pese as disposições já datadas da Lei nº 4.117, de 1962, e do Decreto-Lei nº 236, de 1967, a respeito da radiodifusão, e o vácuo legal deixado pela derrubada da Lei de Imprensa e da regulamentação profissional do jornalista pelo STF, dão às empresas do setor uma confortável combinação de segurança jurídica e de liberdade de ação, com uma proteção contra iniciativas censórias do governo e contra uma entrada mais agressiva do capital estrangeiro. Em suma, trata-se de uma situação ótima para o empresariado, em que qualquer nova disposição tenderia a piorar sua posição, seja em termos políticos ou pecuniários.

Uma terceira possibilidade para explicar a pouca eficácia do CCS seria, enfim, a de que o Conselho tenha escolhido formas de atuação que restrinjam sua eficácia operativa, revelando uma inadequação entre seus objetivos e sua organização administrativa e modo de operar. Tais conjecturas são tratadas por HERZ (2008: 2-5), que sugere quatro diretrizes para uma atuação renovada do colegiado: afirmar-se como instância mediadora dos conflitos de interesse do setor, promover uma gestão política do mercado de comunicação, estimular o debate da estética e da cultura e capacitar a sociedade e os cidadãos no exame dos efeitos da mídia.

Tais sugestões, se levadas adiante, exigiriam do CCS um montante de recursos e uma estrutura administrativa maiores do que as de que atualmente dispõe. E, sobretudo, exigiria uma postura de gestão mais sofisticada, que empreendesse iniciativas de atuação conjunta com órgãos da Câmara e do Senado, de promoção de cursos, seminários ou mesas redondas em colaboração com entidades externas ao Legislativo, de monitoramento do setor e de identificação de conflitos que sejam centrais ao avanço da democratização da comunicação, envolvendo profissionais, empresários, acadêmicos, observadores e outros agentes sociais.

Nessa dimensão, duas iniciativas poderiam apontar novos caminhos ou alavancar oportunidades de atuação do CCS. Uma destas seria a previsão, nos

regimentos internos das duas Casas e no regimento comum, de modalidades de atuação conjunta do CCS com as Comissões e com o Conselho de Altos Estudos. A outra seria a de dotar o CCS das prerrogativas de promover eventos externos ou em parceria e de mediar conflitos envolvendo atores e temas da comunicação social. No entanto, tais indicações são até certo ponto inócuas: o mais importante é que o próprio CCS desenvolva uma ação estratégica e chame a si essas responsabilidades, administrando-as dentro dos limites legais já existentes.

Mais eficaz é estender em lei as atribuições do CCS em temas específicos, determinando que o Conselho seja ouvido compulsoriamente em relação a matérias de interesse público. A Lei que cria a Empresa Brasil de Comunicação (Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008) o faz em seu art. 17, em relação às deliberações do Conselho Curador da EBC, e a Lei do Serviço de Acesso Condicionado (Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011), em seu art. 42, em relação à regulamentação do serviço pela Anatel e pela Ancine³.

Em relação à falta de continuidade do CCS, Anita SIMIS (2010: 64) aponta algumas hipóteses, tais como tentativas de retardo promovidas pelo Executivo ou por grupos de interesse. No entanto, reputa mais provável que a inércia seja decorrente de conflitos internos ao próprio Poder Legislativo. Lembra, nesse sentido, que, à época da regulamentação dos serviços de TV a cabo:

“... havia uma divergência quanto às entidades que formariam o CCS e o presidente do Congresso, senador José Sarney, provavelmente era pressionado por parte de parlamentares detentores de concessões de rádio e TV... Complementando essa explicação, é provável que a ‘falta de interesse’ do presidente do Senado em conferir atribuições ao Conselho tenha resultado da disputa de poderes com o trabalho desenvolvido pelas Comissões Técnicas do Congresso: Comissão de Educação, no Senado, e Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, da Câmara dos Deputados... É preciso recordar que ao menos a CCTCI, da Câmara dos Deputados, quando foi presidida pela deputada Irma Passoni no período de 1992 a 1993, criou, nas palavras de Ramos (2000, pp. 153-154), um ‘grupo informal de assessoramento’, incluindo desde o Fórum até as Organizações Globo, desde a Universidade de Brasília até a ABERT... O ‘grupo’ exerceu o papel que caberia ao Conselho e não por acaso esta ação pode ser considerada o embrião de um complexo processo na busca do consenso que resultou na aprovação da Lei de TV a Cabo.”

SIMIS (2010: 65) relembra, ainda, que a instalação do Conselho de Comunicação Social em 2002 resultou de um acordo entre os líderes do Senado, a partir de

³ Tais diplomas não constam na relação do quadro 5 pois as disposições concernentes ao CCS não constavam do projeto original, tendo sido incluídas no texto final em decorrência dos debates legislativos.

reivindicações surgidas principalmente do FNDC, no bojo da negociação da Emenda Constitucional nº 36, que admitiria a entrada de capital estrangeiro nas empresas de imprensa e de radiodifusão. Na sua avaliação, a entrada do capital estrangeiro na mídia brasileira redobrava a importância do CCS, pois lhe caberia fiscalizar essa participação. Ainda assim, a autora relembra, houve impasses na formação da chapa a ser apreciada, pois a indicação de um nome ligado à Rede Record desagradou à Globo e ao SBT, e o PT discordou da indicação de três funcionários da Câmara e do Senado para vagas destinadas a representantes da sociedade civil.

Essa análise sugere que as dificuldades para dar continuidade ao funcionamento do Conselho se repetirão a cada vez que uma nova composição deva ser negociada. Um mecanismo para garantir a continuidade de atuação do CCS seria, então, sua renovação por terços, ampliando-se o mandato dos conselheiros para três anos, na forma adotada por outras instituições de caráter consultivo e estabelecendo um processo de renovação por etapas, a exemplo do que foi estatuído para o Conselho Consultivo da Anatel. Para que isto fosse viável, seria necessário criar uma regra de transição, estendendo por dois anos o mandato de quatro conselheiros e por um ano o de outros quatro, ficando os cinco restantes com um mandato tampão de dois anos, equivalente ao prazo atualmente previsto em lei. Desse modo, na pior hipótese, o CCS ficaria a cada ano com oito representantes, podendo reunir-se e deliberar, ainda que em caráter precário. A própria continuidade de atuação do Conselho seria fator de pressão para que o Legislativo empreendesse uma indicação ou uma recondução para as vagas abertas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Itamar, Paulo Fernando LIEDTKE, Luciléia PEREIRA, José Guillermo CULLETON e Fabrício LIMA. “A 1ª Conferência Nacional de Comunicação e a participação da sociedade civil na democratização da comunicação no Brasil”. Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional “Movimentos Sociais Participação e Democracia”, pp. 1091-1110. Florianópolis: UFSC, agosto de 2010.

BARROS, Chalini e Graça ROSSETTO. Direito à comunicação como valor da democracia: teoria e debate histórico. XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais. Salvador: UFBA, agosto de 2011.

BEZERRA, Cecília. “CCS pode ser contra regulamentação democrática”. *Observatório da Imprensa*. Ed. nº 707. 14/8/2012.

BIGLIAZZI, Renato. A Constituição domada: democracia e o Conselho de Comunicação Social. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito. Universidade de Brasília, 2007. *Mimeo*.

BOLAÑO, Cesar. “O modelo brasileiro de regulação do audiovisual em perspectiva histórica”. *RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, 4 (4): 94-103. 2010.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências. DOU 31/12/1991.

BRITTO, Valério C., Paola Madeira NAZÁRIO e Denis Gerson SIMÕES. “Conselho de Comunicação Social: possibilidades e limites”. *UNIrevista*, 1 (3): 1-12. 2006.

Conselho de Comunicação Social. Regimento Interno. Aprovado na sessão de 26 de junho de 2002. *Mimeo*.

Conselho de Comunicação Social. Relatório de 2002. *Mimeo*.

Conselho de Comunicação Social. Relatório de 2003. *Mimeo*.

Conselho de Comunicação Social. Relatório de 2005. *Mimeo*.

Conselho de Comunicação Social. Relatório de 2006. *Mimeo*.

HERZ, Daniel. “A necessidade do Conselho de Comunicação Social”. 2008. *Mimeo*.

KAUFMANN, Daniel, Aart KRAAY e Massimo MASTRUZZI. “Governance matters III: governance indicators for 1996, 1998, 2000 and 2002”. *The World Bank Economic Review*, 18 (2): 253-287. 2004.

PIERANTI, Octavio e Deborah ZOUAIN. “Liberdade de Imprensa e Pluralidade das Comunicações no Brasil: um Ensaio à Luz das Considerações de Robert Dahl”. XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Brasília: UnB/Intercom, setembro de 2006.

RAMOS, Murilo César. “A TV por assinatura no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas”. In: *Às margens da estrada do futuro: comunicações, política e tecnologia*. Coleção FAC Editorial Eletrônica. Brasília: UnB, 2000.

ROTHBERG, Danilo. “Conselhos de mídia e capital social”. *Alcen*, 6 (12): 155-169. 2006.

SIMIS, Anita. “Conselho de Comunicação Social: uma válvula para o diálogo ou para o silêncio?”. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25 (72): 59-71.