

Regulações da comunicação social na Constituição Federal do Brasil

Sadi Macêdo Sapper

Jornalista, doutor em Ciências da Comunicação, professor adjunto
EBRAPA/UCPel, RS

Antônio Luiz O. Heberlê

Jornalista, doutor em Ciências da Comunicação, professor adjunto
EBRAPA/UCPel, RS

Resumo

Este trabalho examina o tratamento conferido pela Constituição da República Federativa do Brasil ao tema da Comunicação Social. A Carta Magna em vigor no Brasil, elaborado por uma Assembléia Nacional Constituinte, convocada para tal fim, data de 1988 e nela, pela primeira vez na história das Constituições Brasileiras, do Império à República, há um capítulo, com cinco artigos, dedicado exclusivamente à Comunicação. Em quase duas décadas de vigência, o capítulo já sofreu emendas e há prenúncios de novas alterações de forma e conteúdo no texto constitucional brasileiro aplicável ao assunto.

Palavras-chave: Comunicação Social, Constituição Federal do Brasil, Direitos Fundamentais

Introdução

O presente texto intenta analisar o tratamento dado pelo legislador brasileiro à temática da Comunicação Social na Carta Constitucional da República Federativa do Brasil, promulgada no final de 1988 e que entrou em vigor a primeiro de janeiro de 1989. A Constituição em vigor é fruto da convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte que durante cerca de três anos (1986,87 e 88) dedicou-se à elaboração do novo texto constitucional, do que resultou uma Carta com 250 artigos (denominada de "Constituição Cidadã"), cinco dos quais destinados a traçar os parâmetros gerais regulatórios da Comunicação Social. Em sua História, desde a proclamação da Independência, a 7 de setembro em 1822, passando pela proclamação da República, a 15 de novembro de 1889 e ainda por situações de turbulência provocadas por 'revoluções' e golpes de Estado, o Brasil tem em vigor a sua sétima Carta Constitucional (as demais foram promulgadas em 1824, durante o Império; em 1891 – primeiro texto republicano -; em 1934 e 1937, com o Governo e Estado Novo do presidente-ditador Getúlio Vargas; em 1946, com a redemocratização do Brasil, após o final da Segunda Guerra Mundial; em 1967, com a emenda de 69, já por conta do regime militar pós-1964, que se seguiu à deposição do presidente João Goulart e, por fim, a Constituição atual, de 1988). Em todo este percurso, é apenas no texto atual que a Comunicação Social ganhou status de donatária de um capítulo próprio, com cinco artigos (números 220,221,222,223 e 224), todos eles, à exceção do 224, divididos em vários

parágrafos e incisos. Há ainda em outros capítulos do texto constitucional várias referências diretas e indiretas de interesse e relevância para a Comunicação Social.

O 'lugar' da comunicação

O capítulo dedicado à Comunicação Social é o quinto do título VIII da Constituição do Brasil, dedicado à chamada 'Ordem Social'. Este título é composto de oito capítulos e pode-se dizer que a companhia da Comunicação é bastante nobre em termos de importância e atualidade das temáticas incluídas na Ordem Social: seguridade social (saúde, previdência, assistência), educação, cultura e esporte, ciência e tecnologia, meio ambiente, família, criança, adolescente e idoso e, no capítulo VIII, povos indígenas.

Em termos, poder-se-ia dizer que a Comunicação Social não estaria igualmente mal localizada se figurasse em outro trecho constitucional; todavia, sua destinação para a Ordem Social não poderia ser mais apropriada, na medida em que o próprio artigo 193 da CF esclarece que "A ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais". Significa dizer que, em princípio, não deve ser o matiz econômico ou cartorial o pulmão da regulamentação ou do funcionamento da Comunicação Social. No caput do artigo 193, de forma inequívoca, há referência explícita aos objetivos de busca do bem-estar e justiça sociais, os quais têm sido sincrônica e diacronicamente assumidos como objetivos universais e permanentes da prática e da reflexão comunicacional. A companhia, digamos assim 'nobre' no mesmo título da Carta Magna de pautas ligadas à saúde, educação, ciência e tecnologia e meio ambiente, entre outras, faz com que resulte clara a intenção do legislador de 1988 de enunciar os princípios essenciais do funcionamento da Comunicação a partir de um patamar elevado de prestação de serviços e como elemento de inclusão e cidadania.

Cinco artigos significativos

Largos trechos da Constituição Federal do Brasil – e, de resto, todo o espírito com que ela foi redigida e promulgada – precisam ser entendidos como sendo o texto constitucional uma espécie de 'resposta' a mais de duas décadas de arbítrio e carência de liberdades públicas no Brasil. Os artigos 220 a 224, como já se disse, são os mais diretamente devotados à Comunicação e o primeiro deles - o 220 - está organizado de modo a não deixar dúvidas sobre a indissociabilidade entre liberdade e Comunicação, ao afirmar que "A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição". Com efeito, os parágrafos seguintes deixam clara a intenção de não criar nenhum embaraço à "...plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social..." (parágr. 1o.-art.220). E o parágr. 2o. do mesmo artigo sepulta a odiosa e odiada censura que por quase 20 anos assolou as redações dos meios de comunicação do Brasil: "É vedada toda e qualquer censura, de natureza política, ideológica e artística". O parágr. 3o. esclarece melhor o assunto, deixando claro que a classificação de programas e esclarecimentos prévios sobre seu conteúdo (cenas de violência, material pornográfico, etc) não se confundem com a censura. O parágr. 4o. – em reconhecimento ao que hoje é uma tendência mundial cada vez mais consagrada - chama atenção para as restrições legais referentes à propaganda de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias. O parágr. 5o. determina que a comunicação não pode ser objeto de monopólio ou oligopólio. No Brasil, esta é uma questão polêmica, que ainda precisa ser revista e

melhor analisada e que supõe caucionamentos relacionados à audiência e participação no bolo publicitário. Tecnicamente, não há monopólio, mas é difícil dizer o mesmo em relação a oligopólios, especialmente de televisão aberta, especialmente se for levado em conta que há no Brasil grupos de TV que, sozinhos, amealham em determinados programas e horários mais de 50% da audiência e também mais da metade dos investimentos publicitários. Por fim, o parágr. 6o. acentua que os veículos impressos (comunicação escrita) independem de licença da autoridade.

O artigo 221 encontra-se dividido em 4 incisos e enuncia em seu caput quais os princípios que deverão estar atendidos pela programação das emissoras de rádio e TV do Brasil. Tais princípios são: I- preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II- promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III- regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; e IV- respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. Seria o caso de indagar por que tais princípios estão determinados apenas para o rádio e a TV? Simples: é que no Brasil é o Estado (vale dizer, a União Federal), o poder concedente dos canais que autorizam a entrada no ar e a renovação das concessões para a televisão e a radiofonia. Há, portanto, uma legitimidade maior para determinar os princípios a serem obedecidos. A comunicação impressa, como já se frisou ao examinar o final do artigo 220, independe de autorização oficial para funcionar.

O artigo 222, em seu caput e nos 5 parágrafos seguintes, trata dos regimes de propriedade das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, determinando que apenas brasileiros natos ou há mais de 10 anos naturalizados ou pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e com sede no País possam ser proprietárias de tais empresas. Já há nisso uma alteração em relação ao tratamento histórico deferido à matéria, vez que até a redação original de 1988 apenas brasileiros natos podiam conduzir tais empresas.

A emenda constitucional no.36, de 28/05/2002, também alterou a redação dos 2 primeiros parágrafos e introduziu 3 novos dispositivos neste artigo, criando a possibilidade de que os naturalizados há mais de uma década tenham igual tratamento que os nacionais natos. A principal alteração ficou por conta da nova redação do parágr. 1o. do art. 222, quando se reduz de 100 para 70% o percentual mínimo de capital votante em tais empresas que deve ser controlado por brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos, ou seja, desde 2002 é possível o ingresso de até 30% de capitais estrangeiros nas empresas brasileiras de Comunicação Social. Houve, a rigor, três razões básicas que explicam a abertura para o ingresso de capital do exterior: esta é uma tendência muito clara observada na grande maioria dos países, impulsionada pela onda globalizante dos mercados que se instaura a partir do meio da década de 90, inclusive naqueles de economia tradicionalmente mais fechada; em segundo lugar, empresas e empresários brasileiros viam (e vêem) com bons olhos o aporte de recursos do exterior, permitindo construir parcerias que fortaleçam suas organizações e, por fim, a questão da reciprocidade, ou seja, empresas brasileiras ligadas à convergência da comunicação social também são sócios (majoritárias ou minoritárias) em empreendimentos do gênero, na América Latina e Europa, especialmente. Sendo assim, tornava-se difícil manter 100% 'nacionalizadas' tais empresas. Os parágrafos 3o, 4o. e 5o. introduzidos no artigo 222, acrescidos pela emenda supra mencionada., determinam, respectivamente, que se garanta prioridade aos profissionais brasileiros nas

produções nacionais, a regulamentação de recursos estrangeiros nas empresas e a obrigatoriedade de que as alterações do controle societário das empresas deverão ser comunicadas ao Congresso Nacional.

O artigo 223 é aquele que determina ser da competência do Poder Executivo a outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privados, público e estatal. A leitura deste dispositivo e de seus 5 parágrafos reguladores confirma a idéia de que o sistema de comunicação social no Brasil foi idealizado para funcionar de maneira mista, ou seja, enquanto a comunicação impressa independe de qualquer autorização, o sistema de rádio e TV necessita de concessão e renovação de canais (embora os investimentos para tal sejam privados). Ao mesmo tempo, o ente federal pode conceder e instalar emissoras para si mesmo (caso da rede de TVs educativas, por exemplo). A iniciativa de conceder canais é do Executivo, através do Ministério das Comunicações, cabendo ao Congresso Nacional apreciar o ato, aprovando-o ou não. As renovações ou cassações também dependem da manifestação do Congresso Nacional.

Por fim, no artigo 224 deste capítulo, uma novidade, considerada à época da redação e promulgação da CF do Brasil como um grande avanço: trata-se da instituição, pelo Congresso Nacional, como órgão auxiliar, do Conselho de Comunicação Social. A Lei no.8389, de 30/12/1991, instituiu o Conselho e estabeleceu o regulamento para seu funcionamento (BITELLI, 2001:179-80). A idéia do Conselho existe em poucos países e parte do pressuposto que, sendo a Comunicação Social algo tão relevante e peculiar, deva existir um órgão técnico-profissional capaz de supletivar as ações do Congresso Nacional em tal matéria. Representantes de categorias profissionais e de empresários do setor são eleitos nacionalmente para integrarem tal Conselho, mas as funções do mesmo ainda carecem de melhor compreensão e maior divulgação junto à sociedade e aos próprios integrantes das comunidades comunicacionais brasileiras.

Comunicação e Direitos Humanos

Há uma inexorável e internacionalizante caminhada que põe lado a lado, cada vez mais, a questão da Comunicação Social com a dos Direitos Humanos. O mais longo artigo da CF do Brasil é o de número 5, com nada menos do que 77 incisos, inserido no título dos direitos e garantias fundamentais e destinado a proteger os direitos e deveres individuais e coletivos. Vários dos direitos ali consagrados, guardam indissociável relação com a temática da Comunicação Social, quase sempre com um viés ligado à proteção dos Direitos Humanos de primeira e segunda gerações. Tal é o caso do inciso IV do artigo 5o., quando se consagra a liberdade de manifestação de pensamento e o vedação do anonimato. Muitos se perguntam se garantir a liberdade de pensamento é mesmo necessário, na medida em que, esteja ou não isso positivado, os indivíduos continuarão exercitando a função biológica do pensamento. Em verdade, é essencial que este direito esteja consubstanciado na Carta, eis que a exteriorização comunicacional depende da liberdade do pensamento. Sem isso, não há criação nem expressão de nada, tampouco a circulação de informações. Ademais, épocas houve, algumas nem tão distantes, em que se punia o chamado "delito (sic !) de pensamento". O direito de resposta, assegurado no artigo V, é outro aspecto importante, porque repõe e

equilibra o jogo de versões que buscam (re)estabelecer a verdade. O direito de resposta é essencial às sociedades democráticas e contribui para evitar que a comunicação padeça dos males inerentes ao totalitarismo. O inciso IX volta a comprometer-se com a liberdade, ao assegurar que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em obra recente editada no Brasil sobre os Direitos Humanos Fundamentais, aponta o direito à comunicação entre os mais relevantes, lembrando o estatuído no inciso XIV da CF do Brasil, que assegura a todos o acesso à informação e resguarda o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (FERREIRA FILHO, 2006:61).

Atualização: necessidade permanente

No caso do Brasil, ao analisar o texto constitucional no que se refere à Comunicação Social, trata-se menos de avaliar se o texto é bom ou mau e sim de verificar sua eficiência e eficácia nas grandes linhas que regulam a atividade. A Comunicação tornou-se algo extremamente complexo nas modernas sociedades contemporâneas e, assim, ao lado de consagrá-la e fazê-la ser respeitada como cláusula pétrea das liberdades públicas, não se pode deixar de entendê-la como prática social e profissional e também como atividade negocial e econômica, hoje em dia bastante dependente da adaptação e uso de novas tecnologias. Sendo, assim, tem-se a tendência de considerar que apenas cinco artigos parecem não suficientemente abrangentes para regular toda a atividade; entretanto, é de ver-se que estamos falando de uma Carta Magna, que não pode e nem deve descer a minudências e casuísmos, sob pena de tornar-se inócuo e inepto. Para muitos, a CF do Brasil, com 250 artigos, já é excessivamente longa, vez que há Constituições de outros países, escritas já na contemporaneidade, que chegam a ter menos de 100 artigos, ou seja, ali apenas se explicitam as linhas gerais de funcionamento dos entes estatais e suas relações com a sociedade. Sob tal prisma, é salutar perceber que a Comunicação está contemplada com um capítulo e que nele intenta o legislador tratá-la não como mera mercadoria, mas como algo realmente a serviço do bem-estar e da justiça sociais. Acredita-se que, a médio prazo, pelo menos outras duas emendas poderão integrar tal capítulo: uma delas disciplinando e tentando ‘enxergar’ melhor a Internet e as possibilidades comunicacionais abertas pela informática e outra cuja tendência é de aumentar provavelmente para até 49% a presença do capital estrangeiro nas empresas do setor, reservando um controle mínimo de 51% para os brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos, prática que já é adotada em grande número de nações na atualidade.

Referências

BITELLI, Marcos Alberto Sant’anna (org). Coletânea de Legislação de Comunicação Social. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Direitos Humanos Fundamentais. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.