

A radiodifusão e os coronéis da mídia: uma discussão conceitual acerca do “coronelismo eletrônico”

Octavio Penna Pieranti

Em 1948, tornava-se conhecida publicamente a tese apresentada, no ano anterior, por Victor Nunes Leal com vistas à titularidade da cadeira de política da Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil. O livro, batizado “Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o sistema representativo no Brasil”, propiciou a difusão e o debate de um conceito que viria a permear a literatura acadêmica das ciências sociais nas décadas seguintes – o coronelismo.

No fim do século XX, comprovando a relevância na atualidade do conceito discutido por Leal e por outros pesquisadores nas últimas cinco décadas, o coronelismo ganhou o adjetivo ‘eletrônico’ e, com ele, uma nova interpretação. Como coronelismo eletrônico passou-se a identificar a prática inerente à mídia brasileira, qual seja, a utilização das concessões de emissoras de rádio e de televisão como moeda de barganha política.

Este artigo tem por objetivo proceder a uma discussão conceitual a respeito da expressão coronelismo eletrônico, com base no conceito original exposto por Leal e na investigação acerca da relação entre poder concedente (Poder Executivo federal) e empresariado no âmbito da radiodifusão. Entram em debate, portanto, indivíduos privilegiados pela ação do Poder Público, cuja importância, no âmbito local, mesmo que não exclusivamente, emana dessa relação.

Na próxima seção depois da metodologia, será revisto o conceito de coronelismo, tal como concebido originalmente. Assim, entrarão em debate as idéias de Leal, permeadas por considerações de autores que, posteriormente, desenvolveram suas reflexões acerca do coronelismo.

A seguir, será apresentada a expansão da radiodifusão no Brasil, com ênfase no período compreendido entre as décadas de 1960 e de 1980. Nessa fase, rádio e televisão chegaram com força ao interior do país, sendo crucial para o entendimento do período sua associação às políticas públicas para as Comunicações promovidas pelo regime militar.

Por fim, antes das conclusões, a seção seguinte versará sobre o conceito de coronelismo eletrônico. Apresentada a idéia original, sua ligação com a expansão da radiodifusão no país será questionada face ao conceito original de coronelismo, tal como definido por Leal.

METODOLOGIA

Este artigo é um ensaio teórico, visando à discussão acerca de um conceito – o coronelismo – e sua aplicabilidade na contemporaneidade. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica relativa ao tema.

Na próxima seção deste artigo, optou-se propositalmente pela utilização de textos de poucos autores, já que se objetiva debater o conceito de coronelismo tal como apresentado originalmente por Victor Nunes Leal. Assim, além das considerações desse autor, são expostas as idéias apenas de cientistas sociais que tentaram reinterpretar o debate original, funcionando como elucidação de eventuais lacunas ou dúvidas deixadas pelos textos de Leal.

A expansão da radiodifusão é apresentada como forma de contextualização do debate acerca do coronelismo eletrônico. O resgate dessa expansão baseia-se, de certa forma, em alguns princípios do método histórico, tal como apresentados por Curado (2001), Martins (2001) e Vergara (2005). Está-se referindo, aqui, à associação entre a dimensão política da análise a outras dimensões, como a social, evitando-se a prevalência daquela sobre estas; à utilização de fontes outras que não apenas os textos acadêmicos, como, por exemplo, marcos legais e conferências; e à constatação e necessária interpretação das estruturas duradouras existentes.

Na seção seguinte, quando do debate acerca do coronelismo eletrônico, faz-se uso dos mesmos princípios descritos no parágrafo anterior no tocante à radiodifusão no Brasil e retoma-se a discussão conceitual, relacionando as idéias desenvolvidas ao longo do artigo.

O CORONELISMO

Curiosamente, uma das mais precisas conceituações de seu objeto de estudo não foi feita por Leal em sua obra original, mas em uma reflexão posterior, desenvolvida depois de decorridos mais de trinta anos da publicação do livro. Para o autor (1980:13), “o coronel entrou na análise por ser parte do sistema, mas o que mais me preocupava era o sistema, a estrutura e a maneira pelas quais as relações de poder se desenvolviam na Primeira República, a partir do município”.

A reflexão de Leal embasa duas considerações iniciais. A primeira diz respeito a um elemento crucial em seu trabalho, mas que não é seu objeto de estudo propriamente dito. Trata-se do coronel, figura central, como não poderia deixar de ser, na análise do coronelismo. Como frisa Carvalho (1997), para Leal era extremamente claro que os coronéis, como grandes proprietários rurais, compunham a classe dominante do Brasil agrário, porém se encontravam em franca decadência no período estudado. Apesar de seu ocaso, cujas razões serão abordadas posteriormente, ainda

dispunham de forte influência sobre seus seguidores na população, o que leva à segunda consideração inicial sobre a reflexão de Leal.

Essa refere-se à definição do objeto de estudo. Por mais que os coronéis sejam essenciais à investigação do autor, seu objeto é o coronelismo como sistema, que, como frisa Leal (1997:40), é “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra”. A decadência dos chefes locais, os coronéis, era procedente devido a uma série de fatores, dentre os quais a capilaridade crescente do Estado, que passava a exercer funções entregues tacitamente e há séculos aos coronéis. Entre essas estavam, por exemplo, a repressão policial e o que se poderia chamar de assistencialismo, como a emissão de documentos e o oferecimento de bens duráveis e alimentos à população. Nesse sentido, uma maior presença do Estado implicava na diminuição de força dos coronéis, desprovidos de parte de suas tarefas.

No início da República e até o golpe de 1930, porém, era grande o poder do coronel. De um lado, o Estado ainda não dispunha de mecanismos para substituí-lo por completo no âmbito local e, de outro, o coronel tinha considerável influência sobre fenômeno crucial à República – a eleição. Como dispunham de recursos econômicos e ofereciam aos seus seguidores benesses diversas, beneficiavam-se do baixo nível de escolaridade e de conscientização no meio rural e determinavam a quem os votos deveriam ser dados.

A definição do coronelismo como sistema, tal como lembra Carvalho (1997), ocorre no âmbito do compromisso político. Os coronéis garantem apoio eleitoral e político ao governador e recebem, em contrapartida, o silêncio cúmplice do Estado quanto aos seus atos em seus redutos de poder. Já os governadores apóiam o governo federal e, em contrapartida, tornam-se reconhecidos por ele, lembrando-se que, à época analisada por Leal, eram constantemente modificados os mecanismos legais para o reconhecimento dos governantes estaduais, entregues à incerteza caso não cooperassem com o poder público federal.

Para viabilizar esses compromissos políticos, firmavam-se relações não institucionalizadas em âmbitos diversos. No que tange ao primeiro compromisso citado (entre coronéis e governadores), que é o pertencente ao escopo deste artigo, os coronéis garantiam não apenas os votos de seus seguidores, como também o apoio da bancada sob sua influência no Poder Legislativo estadual. Ao privar da cumplicidade silenciosa dos governantes, utilizavam-se de benesses diversas para o regalo de seus seguidores, como cargos públicos a serem distribuídos. Imiscuíam-se, então, Estado e coronéis, público e privado. Evidencia-se, aliás, o motivo pelo qual Leal (1997) afirmou que, enquanto houvesse eleições, seriam importantes os coronéis: ainda que

não pudessem comandar o Poder Executivo, abriam-se permanentemente condições para que ocupassem cargos no Legislativo por meio de seus seguidores, dispondo de recurso atraente para o governo — a base de sustentação política — e garantindo o atendimento de seus interesses particulares.

A ruptura definitiva do coronelismo como sistema, na visão de Carvalho (1997), ocorreu com o golpe de 1930 e com o regime posteriormente instalado, por razões que fogem ao escopo deste artigo e que não foram enfatizadas por Leal (1997). Ainda que esse autor reconheça o enfraquecimento do coronelismo, não o caracteriza como definitivo em sua obra seminal – o que seria difícil, visto que a escreveu em meio aos resquícios do sistema que delineara. Em sua reflexão posterior, no entanto, Leal (1980:14) não só rechaça o rótulo de sistema datado, como também tenta trazê-lo à contemporaneidade: para o autor, o processo de desagregação do coronelismo não chegara ao fim, sofrendo, em suas palavras, “marchas e contra-marchas” e dando origem a uma nova relação de compromisso nas eleições do fim da década de 1970. Carvalho (1997), escrevendo quase duas décadas depois das referidas eleições, é taxativo ao concluir que o coronelismo é, sim, um sistema datado e findo com o regime instalado em 1930, reconhecendo na reflexão de Leal (1980) um esforço incoerente em tentar mantê-lo vivo. A essa altura, já eram outros os pilares da sociedade brasileira (a começar por sua concentração no meio urbano), o que tornaria inviável o coronelismo como um sistema.

Pode-se questionar se a simples existência de uma discussão sobre a atualidade do sistema não significaria que o conceito é impreciso. É o próprio Carvalho (1980) quem oferece, em reflexão anterior, hipótese que permite uma resposta a esse questionamento. O autor lembra que a análise de Leal não é dicotômica ou polarizada, tampouco se baseia em choques e clivagens no seio da sociedade. Assim, não há espaço nessa obra para rupturas e antagonismos profundos, sendo-lhe central a relação baseada em compromissos, na qual público e privado se afetam mutuamente. Ao contrário de outros autores, Leal acreditava que o poder público tendia a reforçar o poder social e econômico dos donos de terra, criando-se uma realidade complexa e, portanto, reforçando-se a possibilidade de ser mal interpretada.

À possível imprecisão do conceito, portanto, deve ser contraposta sua complexidade. Some-se a isso uma série de práticas que, ao longo do tempo, passaram a ser confundidas com o coronelismo de Leal. Uma delas é o mandonismo, que, segundo Carvalho (1997), remete à existência de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder no âmbito local. O chefe local, por ser detentor de recursos estratégicos tais como o acesso à máquina da administração pública (dentre outros já mencionados quando do debate anterior acerca do coronelismo), exerce influência econômica e

política sobre seus seguidores. O coronelismo, para o autor e com base na obra clássica de Leal (1997), seria um momento do mandonismo, caracterizando-se pela recorrência dos chefes locais ao poder público legalmente constituído.

Outra prática inerente ao coronelismo é o clientelismo. Para Bobbio (2004), esse conceito nasceu ainda na Roma Antiga, logo, é bem anterior ao coronelismo. Baseia-se, como também lembra Carvalho (1997), em uma troca de favores pessoais seja para que os mais poderosos possam garantir proteção aos que dela precisam, como na definição do primeiro autor, seja para que, utilizando-se de benefícios públicos, como cargos e isenções fiscais, os poderosos possam atrair seguidores, como definiu o segundo autor. Em ambos os casos, o oferecimento desses favores ocorre com o objetivo de garantia de apoio, manifestado de formas diversas, como, por exemplo, sustentação política por meio de votos.

Em relação ao conceito de paternalismo, também prevalece a lógica do cliente, em que o Estado orienta-se, em parte, de modo a oferecer serviços e bens à sociedade, figurando metaforicamente como pai dos contemplados. Esses, por sua vez, lhe devem obediência, até porque não conseguem opor-se ao modelo e buscar alternativa diferente da que lhes é oferecida. Como destaca Bobbio (2004), essa relação caracteriza-se, portanto, por uma política social supostamente orientada para o bem-estar da sociedade, sendo marcada, na verdade, pelo assistencialismo e pela ausência de participação direta dos assistidos. Para o autor, esse tipo de relação é possível apenas em nações em que predomina o individualismo e inexistem movimentos organizados no âmbito da sociedade civil que se contraponham à lógica assistencialista.

Campante (2003) busca uma definição do conceito de patrimonialismo, outro ligado ao contexto discutido por Leal (1997). Segundo aquele autor, o patrimonialismo é a prática por meio da qual um grupo controla efetivamente o Estado, orientando suas ações para o benefício próprio e de seus correligionários. São essas sociedades marcadas, em diversos âmbitos, pelo personalismo, que se reflete no favoritismo como meio de ascensão social e em um sistema jurídico centrado no privilégio e na exaltação de um grupo específico, cujo acesso é difícil ou impossível a membros que lhe são externos.

Cabe mencionar, ainda, o conceito de filhotismo, que parece ter caído em desuso em debates no âmbito das Ciências Sociais, mas que havia sido mencionado por Leal (1997) em sua análise do coronelismo. Carvalho (2000) lembra que recebia essa designação, no fim do Império e início da República, a distribuição de favores por parte do governo. Mais especificamente, por filhotismo entende-se a promoção, por personagens externos à lógica estatal, do ingresso de seus afilhados políticos no aparelho de Estado.

São diversas as confusões que envolvem esses conceitos e o coronelismo discutido por Leal (1997). Carvalho (1997) ressalta, dentre elas, a que se estabelece entre clientelismo e coronelismo, imaginando-se que ambos são sinônimos. Para o autor, nas sociedades contemporâneas urbanas o que se processa é a prática de troca de favores, o clientelismo, ficando o coronelismo localizado na estrutura agrária de um Brasil do início da República. Essa confusão será novamente abordada na seção referente ao coronelismo eletrônico.

A EXPANSÃO DA RADIODIFUSÃO

Desde a primeira transmissão de rádio no Brasil na década de 1920, os marcos legais que regulam a radiodifusão caracterizam-se pela lentidão e pelo caráter reativo (Godoi, 2001). A primeira transmissão radiofônica no Brasil foi feita em 1922, mas a regulação do setor só foi iniciada por dois decretos, 20.047 de 1931 e 21.111 de 1932, do então presidente Getúlio Vargas. As rádios comunitárias seriam alvo de regulação própria bem posterior, datada de 1998. Promulgados sempre com defasagem em relação aos acontecimentos, forçam, não raro, a aceitação de pretensos direitos adquiridos e moldam-se, por vezes, em função deles.

O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), marco que consolidou a regulamentação acerca da radiodifusão e das telecomunicações, foi promulgado apenas em 1962, quase 40 anos depois da primeira transmissão de rádio e 12 depois da primeira transmissão de televisão no país. O documento final é fruto de pressão por parte do empresariado, que, por meio de ação junto ao Poder Legislativo, conseguiu derrubar cada um dos 52 vetos ao documento impostos pelo então presidente da República João Goulart (Pieranti e Martins, 2007). À época, já existiam quase 900 emissoras em funcionamento no país, como consta da Tabela 1:

Tabela 1: Emissoras de rádio e de televisão no Brasil (1959-1962)

	1959c	1959i	1960c	1960i	1962c	1962i
Ondas Médias (OM)	115	477	118	486	132	551
Ondas Tropicais (OT)	28	21	28	27	32	36
Ondas Curtas (OC)	60	7	63	3	75	4
Freq. Modulada (FM)	-	-	6	4	25	13
Total de Rádios	203	505	215	520	264	604
Emissoras de TV	7	1	14	1	24	3

Fonte: Pieranti e Martins (2007), com base no Anuário Estatístico publicado pelo IBGE comunicação de massa (Ed. FGV, 2008).

As letras “c” e “i” ao lado de cada ano da tabela referem-se ao número de emissoras existentes nas capitais e nos municípios do interior do país. De 1959 a 1962, o número de emissoras de rádio em funcionamento cresceu 22,6%; já o crescimento no número de emissoras de televisão chegou a 227,5% — sem que houvesse, como convém lembrar, uma legislação consolidada especificamente para o setor de radiodifusão.

Coube ao Decreto-Lei n. 236 de 1967, modificando o CBT, estabelecer limites para a posse de emissoras no país. Cada entidade passava, então, a ter o direito de possuir até cinco emissoras de televisão abertas (VHF), sendo no máximo duas por estado, e quatro emissoras nacionais de rádio.

Ambos os documentos legais confirmavam, ainda, a lógica de distribuição de emissoras definida anteriormente. Outorgar concessões continuava sendo de responsabilidade do Poder Executivo federal, a quem cabia, também, definir critérios, apenas se quisesse, sobre como, por que e para quem essas concessões seriam distribuídas.

Some-se a esses fatos a modernização da infra-estrutura necessária às Comunicações, compreendida no âmbito das políticas públicas voltadas ao setor durante o regime militar. Como defendeu Mattos (1984), ministro das Comunicações no governo de João Figueiredo, voltava-se o regime à difusão da informação, educação e cultura, o que dependeria da expansão continuada da radiodifusão. Para viabilizar essa expansão, a modernização da infra-estrutura foi acompanhada de uma reformulação da própria estrutura administrativa no âmbito estatal, com a criação da Embratel, Telebrás e Radiobrás.

A modernização da infra-estrutura viabilizou a expansão da radiodifusão e, mais que isso, sua expansão rumo ao interior do país, notadamente no que se refere à televisão. A integração nacional, por meio da radiodifusão, viria a se firmar como estratégia promovida pelo regime militar com vistas à difusão da imagem ansiada. Na Tabela 1, a interiorização da radiodifusão pode ser observada, principalmente no que se refere às emissoras transmitidas em ondas médias. Apresentam-se essas, constantemente, em número bem maior no interior que nas capitais, e foi com base nelas que se promoveu a interiorização do rádio no Brasil. Para essa expansão, o Poder Executivo dependia de empresários que se dispusessem a investir, também no interior, nos meios de comunicação de massa eletrônicos. Nesse processo, o Estado associou-se a oligarquias regionais, premiando políticos e empresários que viriam a se tornar os coronéis da radiodifusão no interior (Pieranti, 2007).

As empresas estatais tiveram papel central no modelo adotado para a expansão da radiodifusão. De um lado, o Estado garantia a infra-estrutura necessária

aos investidores. Note-se que, como lembra Pieranti (*idem*), as políticas públicas para as Comunicações no Brasil voltam-se historicamente a questões relativas à infraestrutura e à sua modernização, dando ênfase a aspectos técnicos em detrimento do conteúdo transmitido pelos meios de comunicação de massa.

De outro, os empresários contavam com uma legislação nova e sem barreiras rígidas à concentração empresarial, tampouco à operação das emissoras em redes, o que permitia, em tese, atingir um público maior, baratear a produção e potencializar os lucros. Por fim, o presidente da República, sem depender da fiscalização de qualquer outro órgão, advogava para si a responsabilidade de distribuir as concessões e os critérios (ou a falta deles) para escolher quem seriam os empresários agraciados.

O cenário configurava-se de forma propícia aos empresários interessados em investir no setor – principalmente aos que gozassem da simpatia do Poder Executivo federal. Esse, por sua vez, independentemente de quem ocupasse seu cargo máximo, historicamente optou pela radiodifusão sedimentada sobre base privada e comercial, tanto nas capitais quanto no interior do país, apesar de o CBT e o Decreto-Lei 236 defenderem a radiodifusão pública (Pieranti, *idem*). O crescimento do número de emissoras no país é apresentado na Tabela 2:

Tabela 2: Emissoras de radiodifusão no Brasil (1972-1993)					
	1972	1978	1983	1988	1993
Ondas Médias (OM)	870	910	1067	1202	1569
Ondas Tropicais (OT)	102	99	90	76	82
Ondas Curtas (OC)*	98	-	35	28	32
Frequência Modulada (FM)	101	213	335	586	1247
Total de Rádios	1171	1222	1527	1892	2930
Emissoras de TV	83	115	116	152	257

*Fontes: Pieranti e Martins (2007) e Tuma (1972), Oliveira (1978), Mattos (1984), Napoleão (1993), sendo os quatro últimos ligados ao Ministério das Comunicações.***

* Não estavam disponíveis dados sobre as emissoras de rádio transmitidas em ondas curtas em 1978.

** Optou-se, depois de 1962, pela apresentação dos dados tal como reunidos pelo Ministério das Comunicações por alguns motivos: tratava-se de números mais atualizados que os do IBGE; eram reunidos pelos próprios responsáveis pela contagem; e o Anuário Estatístico do IBGE interrompeu, não raro, a apresentação da série histórica.

Entre 1961 e 1988, ano de promulgação da Constituição Federal, cresceu cerca de 88,7% o número de emissoras de rádio em ondas médias, 560,9% o de emissoras de televisão e 2.153,8% o de emissoras de rádio em frequência modulada. No que tange à televisão, a falência de emissoras criadas antes mesmo do regime militar, tais como *TV Continental*, *TV Rio*, *TV Excelsior* e *Rede Tupi*, permitiu a reordenação do espectro de frequências, com a possibilidade de o Poder Executivo escolher novos agraciados para comandar as principais redes de televisão do país. Nasceram, durante o regime militar, a *TV Bandeirantes*, a *TV Manchete* e o *Sistema Brasileiro de Televisão (SBT)* e se fortaleceu a *TV Globo*. Modificada a ocupação do espectro de frequências, formaram-se novas redes e a televisão passou a alcançar o interior do país. Na Constituição Federal de 1988, o presidente da República continuaria a ser responsável pela distribuição das concessões, mas passaria a ser fiscalizado, nesse âmbito, pelo Poder Legislativo, medida que teria eficiência reduzida, visto que parte dos parlamentares era (e é) diretamente interessada nas concessões, como se verá adiante. Conforme dados do Conselho de Comunicação Social (Congresso Nacional, 2004), nenhuma outorga ou sua renovação foi recusada, até 2004, pelos parlamentares responsáveis por monitorá-las.

CORONELISMO ELETRÔNICO?

O interesse dos parlamentares nas emissoras de rádio e de televisão e a utilização da radiodifusão como moeda de barganha política na Nova República foi analisada por autores diversos. Motter (1994) constatou que o governo de José Sarney distribuiu 1.028 emissoras (mais de 30% das emissoras distribuídas desde 1922). Dos 91 parlamentares que receberam concessões (o que equivale a 16,3% dos membros da Assembléia Nacional Constituinte), cerca de 90% votaram a favor do presidencialismo e do mandato de cinco anos para o presidente da República José Sarney, dois temas de interesse do Poder Executivo. Além dos parlamentares, também receberam concessões pessoas próximas a políticos e técnicos influentes (ou eles próprios), como o secretário-geral do Ministério das Comunicações, Rômulo Villar Furtado, o titular dessa pasta, Antônio Carlos Magalhães, e o próprio presidente da República, José Sarney. Amigos e parentes dos três tiveram ou têm ligação, respectivamente, com o *Grupo Rondovisão* (emissoras de televisão e de rádio), *TV Bahia* e *Sistema Mirante de Comunicações*.

A distribuição de concessões, segundo o mesmo autor, aumentou consideravelmente nos meses imediatamente anteriores à promulgação da Constituição Federal. Em julho de 1988, foram 31 as outorgas; em agosto, 75, e, em setembro, 257, sendo 170 emissoras FM. Nos cinco primeiros dias de outubro, outras 25

emissoras foram liberadas pelo governo federal. A posse de emissoras de radiodifusão revelou-se, ainda, instrumento eficaz dos parlamentares nas eleições seguintes. Dos 129 deputados federais proprietários de emissoras na legislação 1987/1990 (38 já eram proprietários de emissoras antes do governo Sarney e não receberam novas concessões, conforme o levantamento de Motter [*idem*]), 52% conseguiram se reeleger, números que se tornam significativos, quando comparados aos 38% de todos os constituintes que conseguiram um novo mandato.

O aumento da outorga de retransmissoras de televisão no período imediatamente anterior à aprovação da emenda da reeleição no governo de Fernando Henrique Cardoso é o objeto de estudo de Costa e Brenner (1997). Esse serviço era regulamentado por um conjunto de decretos editados a partir de 1978, pelo qual as retransmissoras deveriam ser simples repetidoras da programação das emissoras comerciais, a menos que estivessem localizadas na área conhecida como Amazônia Legal (toda a região norte, parte do Maranhão e o estado de Mato Grosso) ou que estivessem ligadas às emissoras educativas. Nesses casos, as retransmissoras poderiam veicular até 15% de programação própria. Essas retransmissoras seriam distribuídas apenas por portarias do Ministério das Comunicações, sem que fossem necessárias licitações e sem que fosse precisa a anuência do Congresso Nacional.

Nesse caso, de acordo com os autores, nos meses que antecederam a votação da emenda da reeleição, o governo federal distribuiu 1.848 retransmissoras de televisão, sendo 527 a empresas de comunicação, 479 a prefeituras, 472 a empresas e entidades ligadas a igrejas, 102 a fundações educativas e 268 a empresas ou entidades controladas por 87 políticos. Desses, 19 deputados e 6 senadores votaram favoravelmente à reeleição. Os outros beneficiários foram 2 governadores, 11 deputados estaduais, 7 prefeitos, 8 ex-deputados federais, 3 ex-governadores, 8 ex-prefeitos e outros 23 políticos. Em dezembro de 1996, apenas um mês antes da votação em primeiro turno da emenda da reeleição na Câmara dos Deputados, quase 400 dessas RTVs, principalmente as destinadas a deputados, senadores e prefeitos, receberam autorização para funcionar. Os autores destacam que ainda mais beneficiadas foram as redes de televisão com programação eminentemente religiosa, como, por exemplo, a Rede Vida (com 306 emissoras recebidas) e a Rede Record (151), e prefeituras ligadas aos partidos da base aliada, tal como 35 ocupadas pelo PMDB em Goiás e outras 28 ocupadas pelo PPB no Rio Grande do Sul. Note-se, então, o aumento da importância, para a política da Nova República, das igrejas e de movimentos religiosos diversos, fortalecidos com o crescimento de bancadas que os representam no Congresso Nacional. Aos governos de diferentes matizes coube e cabe o reconhecimento dos religiosos como atores com peso político importante.

A ligação entre radiodifusão e políticos é nítida até o presente. Pacheco (2004) fez um levantamento dos senadores que tinham, em seus nomes, emissoras de rádio ou de televisão, constatando que 29 (35,08%) dos 81 senadores incorriam nessa situação no ano em que promoveu essa investigação.

Para Motter (1994), há dois aspectos estruturais dominantes na radiodifusão brasileira e ambos se relacionam à posse dessas emissoras. O primeiro é o predomínio das redes nacionais e comerciais de televisão e de conglomerados de mídia, facilitando a concentração de meios de comunicação sob égide única e a formação de oligopólios, o que deve ser repellido de acordo com o texto constitucional. De acordo com pesquisa feita pelo Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (EPCOM) em 2002, as seis principais redes de televisão privadas reuniam 140 grupos afiliados, detentores, por sua vez, de 667 meios de comunicação, divididos entre 294 emissoras geradoras de TV em VHF, 15 em UHF, 122 emissoras de rádio OM, 184 FM, 2 OT e 50 jornais e revistas.

A segunda tendência estrutural é o aumento de grupos políticos regionais no cenário da radiodifusão, fenômeno conhecido como coronelismo eletrônico. Comumente esses políticos associam-se aos grandes empresários da mídia. Há, nesse caso, porém, um agravante. Por mais que os marcos legais sejam imprecisos no que se refere à radiodifusão, há uma evidente burla, pelo menos, ao espírito do legislador, ainda que isso não caracterize, de fato, violação legal. Por mais que a legislação vede o exercício de funções diretivas de empresas de radiodifusão por parlamentares, bem como proíbe que esses mantenham relações formais com aquelas, é comum a posse dessas emissoras por familiares, amigos e correligionários dos parlamentares, quando não diretamente por esses mesmos, principalmente devido à inexistência de uma fiscalização rigorosa e permanente.

Assim, a expansão da radiodifusão comercial, em detrimento do investimento na expansão da rede pública, ocorreu não apenas mediante parceria tácita entre Estado e investidores privados, como também, em muitos casos, esses investidores ocupavam cargos públicos. Estabelece-se, pois, novamente a confusão entre público e privado, tão característica do coronelismo.

Vilaça e Albuquerque (1998), em seu estudo sobre os coronéis, reconhecem que, para manter sua influência na comunidade, eles operam mecanismos não previstos, em um primeiro momento, por Leal (1997). Para os autores, por meio do rádio e da subvenção da imprensa, por exemplo, os novos coronéis conseguem capitalizar o prestígio dos governos legalmente constituídos, apoiando-os e vinculando-se a eles.

A constatação do uso político das emissoras e da vinculação de políticos a elas são os alicerces do conceito de coronelismo eletrônico. Delineado, por exemplo, por Santos e Capparelli (2005), baseia-se também na inexistência de instituições políticas adequadas, ou melhor, em um vazio institucional-legal interessante a uma minoria favorecida pelo poder concedente. Por não estar diretamente ligada à estrutura fundiária – ainda que não haja qualquer impeditivo claro para isso, já que os mesmos que ocupam posição de destaque no que se refere à terra, podem fazê-lo no que tange à radiodifusão –, ganha o qualificativo eletrônico, mais consoante com o objeto em estudo. A relação com o público eleitor, nesse sentido, também se altera em relação ao conceito de coronelismo tal como definido por Leal (1997): ajudas financeiras e, conseqüentemente, o clientelismo tradicional aliam-se à difusão constante de mensagens, a serem recebidas por um público, em grande parte, semi-analfabeto e, espera-se, igualmente devotado à manutenção do *status quo*.

Motter (1994), Costa e Brenner (1997) e Santos e Capparelli (2005), dentre outros, fazem alusão, nos estudos já citados, de forma semelhante, ao coronelismo eletrônico como sistema de distribuição e de loteamento do espectro de freqüências entre aliados do governo federal. É preciso, porém, questionar sua pertinência.

No coronelismo original, a relação de compromissos entre governo federal e governos estaduais e entre governos estaduais e coronéis baseava-se na fragilidade das estruturas de poder, submetidas à incerteza do sistema legal, e no alcance reduzido da máquina estatal em relação à sociedade. Nos mais de cinquenta anos que separam os dois conceitos, a máquina estatal foi ampliada, aumentando-se, em conjunto, sua capilaridade e o acesso dos governos à sociedade mesmo no interior do país.

Tampouco são similares as fragilidades legais do Brasil da década de 1930 e do Brasil contemporâneo. No primeiro, a nomeação e o reconhecimento dos governadores, como frisa Leal (1997), dependiam do assentimento do Poder Executivo federal. No presente, a ocorrência de eleições democráticas significa, em tese, a soberania da população dos estados na escolha de seus governantes, bem como o reconhecimento imediato desses por parte do governo federal. Elimina-se, enfim, a possibilidade de vedação, por parte do presidente da República, de um governante eleito democraticamente no âmbito estadual.

Delineia-se, pois, um cenário em que se tornam viáveis a oposição política e o pluripartidarismo. No presente, nenhum governo estadual é obrigado, sob pena de ser substituído, a aliar-se ao governo federal. Cria-se, portanto, um rompimento na estrutura de poder tal como enunciada por Leal (1997), na qual

governo federal, governos estaduais e coronéis aliavam-se em torno de objetivos semelhantes mediante um compromisso político. Com a eventual ruptura entre os governos estaduais e o federal, os coronéis não mais obrigatoriamente necessitam aliar-se às duas esferas de poder.

A inexistência de uma única linha de ação possível reforça a hipótese de que a relação de influência entre coronéis e seus seguidores é mais frágil que a estudada por Leal (1997) originalmente. Essa nunca foi absoluta, como o próprio Leal (1980) frisou, porém, amparando-se na falta de perspectivas da população e nos baixos índices de escolaridade, era eficiente para o atendimento dos propósitos do coronelismo. Com o aumento do nível de escolaridade da população e a ampliação da capilaridade da máquina estatal, o caráter relativo da influência dos coronéis torna-se mais acentuado. Nesse contexto, acreditar que os meios de comunicação no interior têm eficiência comparável aos instrumentos operados pelos coronéis até a década de 1930 seria aceitar que as informações por eles veiculadas não são questionadas, sendo incorporadas pelo público de forma desprovida de críticas.

As mudanças por que passaram as condicionantes básicas do coronelismo, tal como compreendido por Leal (1997), não implicam em dizer que, no Brasil contemporâneo, não se estabeleçam relações de compromisso político baseadas na possibilidade de ganhos eleitorais conquistados por meio da influência de indivíduos sobre um amplo grupo de seguidores. As desigualdades sociais e a detenção de recursos, dentre os quais os meios de comunicação de massa, por poucos reforçam a existência de coronéis no presente, ainda que porventura enfraquecidos em relação aos seus congêneres da década de 1930 — proposição que não é negada por nenhum dos autores citados. Corrobora essa proposição a existência, ainda no presente, de práticas históricas no país e também ligadas ao coronelismo, como, por exemplo, o clientelismo e o mandonismo.

Cabe ressaltar, por fim, uma outra diferença entre os coronéis das duas épocas. Como frisa Leal (1997), o processo de formação do Estado brasileiro ocorre em paralelo ao fortalecimento e, posteriormente, ao declínio dos coronéis. Quando o imperador mudou-se para o Brasil no raiar do século XIX, já eram grandes a concentração fundiária e o poder dos senhores de terra. A partir de então, o fortalecimento do Estado fez-se não sem tensões e relações de compromisso com o poder privado dos coronéis, até o ápice, segundo o autor, no início da República. Já no que se refere à distribuição de concessões de emissoras, foi o próprio Estado quem estimulou a ascensão de novos coronéis, mantendo sob seus domínios, porém, o recurso escasso central ao fortalecimento desses novos atores — as frequências, afinal elas são exploradas, no caso da radiodifusão, por prazos definidos, logo, para

efeitos legais, continuam pertencendo ao Estado. O Estado controla a dimensão do poderio dos coronéis, podendo, em tese, ao menos no que tange a esse recurso específico, restringi-lo, negando-lhes novas outorgas para prestação do serviço de radiodifusão, ou ampliá-lo, procedendo da forma inversa.

CONCLUSÕES

A primeira constatação a ser feita é a ligação histórica dos conceitos de coronelismo e de coronel à cultura brasileira. Difundidos na década de 1940, permanecem, há mais de cinquenta anos, figurando nos debates travados no âmbito das Ciências Sociais para designar a relação de poder entre um indivíduo detentor de recursos escassos, a comunidade que o cerca e os governos legalmente constituídos. Mais que conceitos incorporados à cultura brasileira, sofrem, vez ou outra, tentativas de adaptação à contemporaneidade.

Esse é o caso do coronelismo eletrônico, ou seja, o coronelismo praticado no âmbito da radiodifusão. Sustentam seus defensores que novamente se processam as relações de poder características do coronelismo exposto por Victor Nunes Leal. Esquecem-se, porém, que se enfraqueceram, com a modernização do país, bases sobre as quais se fundamentava esse sistema, tais como a concentração da população no meio rural, a fragilidade do manancial legal republicano, o analfabetismo e a unicidade forçada de objetivos das distintas esferas de poder. Sem esses pilares, o coronelismo não sobrevive, logo, falar em coronelismo no presente não se justifica a não ser como licença poética ou como referência imprecisa.

Note-se que, ainda que não exista o coronelismo como um sistema, sobrevivem práticas a ele ligadas graças, em parte, à existência de condicionantes necessárias, também, ao coronelismo. Ainda que sejam mais fracas, como dito anteriormente, as bases do sistema não se romperam por completo. O analfabetismo, por exemplo, apesar de não ser tão comum quanto na década de 1940, graça no país, bem como a pobreza se faz igualmente presente. Se falar em coronelismo, como sistema, na contemporaneidade, é impreciso, reconhecer a permanência de práticas como clientelismo e mandonismo é possível e desejável.

Da mesma forma que existem condicionantes para a vigência dessas práticas, há espaço para a operação de novos coronéis. Sua ligação com a estrutura fundiária não é necessária, a cooperação com os governos em todas as esferas não é condição fundamental para sua existência e os métodos utilizados por eles podem não ser mais os mesmos. A pobreza, o analfabetismo e a escassez de bens em alguns municípios do interior do país podem estimular o estabelecimento de uma relação de troca de benefícios, garantida por indivíduos que dispõem, sozinhos, de recursos

escassos e, disponibilizando-os, exigem fidelidade dos beneficiados. Especificamente em relação aos meios de comunicação de massa, a exploração desses por poucos – vale sempre lembrar, com a anuência, no mais das vezes, do manancial legal existente – torna-os detentores de recursos escassos, dos quais podem fazer uso em épocas eleitorais. Justamente por isso são interessantes aos governos e aos políticos.

O conceito de coronéis sobrevive e parece se modernizar no que tange à relação com a sociedade. Mudam seus modos de operação, mas permanecem as relações de poder e as práticas que os caracterizam. Configura-se, portanto, no que tange à radiodifusão, um cenário formado por coronéis sem coronelismo, ou seja, sem o sistema amplo de relações de compromisso caracterizado por Victor Nunes Leal.

OCTAVIO PIERANTI é doutorando em Administração, mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) e jornalista formado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É autor de *Políticas públicas para radiodifusão e imprensa* (Ed. FGV, 2007) e organizador e autor de *Estado e gestão pública: Visões do Brasil contemporâneo* (Ed. FGV, 2006) e *Democracia e regulação dos meios de comunicação*

NOTAS

1 Não estavam disponíveis dados sobre as emissoras de rádio transmitidas em ondas curtas em 1978.

2 Optou-se, depois de 1962, pela apresentação dos dados tal como reunidos pelo Ministério das Comunicações por alguns motivos: tratava-se de números mais atualizados que os do IBGE; eram reunidos pelos próprios responsáveis pela contagem; e o Anuário Estatístico do IBGE interrompeu, não raro, a apresentação da série histórica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANUÁRIO ESTATÍSTICO. Rio de Janeiro: IBGE, 1946.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 2004.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. “O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira”. *Dados*, vol. 46, nº 1, 2003, p. 153-193.

CARVALHO, José Murilo de. “Em louvor de Victor Nunes Leal”, *Dados*, vol. 23, nº 1, 1980, p. 5-10.

_____. “Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual”, *Dados*, vol. 40, nº 2, 1997, p. . 229-250.

_____. “Rui Barbosa e a razão clientelista”. *Dados*, vol. 43, nº 1, 2000, p. 83-117.

CONGRESSO NACIONAL. “Concentração da mídia: debates no Conselho de Comunicação Social”, 2004, disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/comissoes/ccs/docs.asp>>, acessado em 23 de junho de 2004.

COSTA, Sylvio e BRENNER, Jayme. “Coronelismo eletrônico: o governo Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história”. *Comunicação & Política*, Rio de Janeiro, n.s., vol. IV, nº 2, 1997, p. 29-53.

CURADO, Isabela. “Pesquisa historiográfica em Administração: uma proposta mercadológica”, in Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 25, Campinas, 2001. — *Anais*. Campinas: ANPAD, 2001.

GODOI, Guilherme Canela de Souza. “Históricos e perspectivas: uma análise da legislação e dos projetos de lei sobre radiodifusão no Brasil”. *Cadernos de CEAM: As relações entre mídia e política*, Brasília, ano 2, nº 6, 2001, s.p.

LEAL, Victor Nunes. “O coronelismo e o coronelismo de cada um”, *Dados*, vol. 23, nº 1, 1980, p. 11-14.

_____. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 3ª ed, 1997.

MARTINS, Paulo Emílio Matos. *A reinvenção do sertão: a estratégia organizacional de Canudos*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MATTOS, Haroldo Corrêa de. “Política das Comunicações”. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra. Conferência (mimeo), 1984.

MOTTER, Paulino. “O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney”. *Comunicação & Política*, Rio de Janeiro, vol. 1, nº 1, 1994, p. 89-116.

NAPOLEÃO, Hugo. “A política nacional de Comunicações”. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra. Conferência (mimeo), 1993.

OLIVEIRA, Euclides Quandt de. “Política nacional de Comunicações”. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra. Conferência (mimeo), 1978.

PACHECO, Paula. “Pires para a mídia”. *Carta Capital*, São Paulo, 14 de abril de 2004, p. 30.

PIERANTI, Octavio Penna. *Políticas públicas para radiodifusão e imprensa: ação e omissão do Estado no Brasil pós-1964*. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2007.

_____ e MARTINS, Paulo Emílio Matos. “A radiodifusão como um negócio: um olhar sobre a gestação do Código Brasileiro de Telecomunicações”. *Eptic Online*, vol. 9, n. 1, 2007. Disponível em: <http://www.eptic.com.br>. Acesso em 25.04.2008.

SANTOS, Suzy dos e CAPPARELLI, Sérgio. “Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito”, in Valério Cruz Brittos e César Ricardo Siqueira Bolaño (orgs.). *Rede Globo: 40 anos de hegemonia e poder*. São Paulo: Ed. Paulus, 2005.

TUMA, Nicolau. “A Comunicação Social e os objetivos nacionais”. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra. Monografia (mimeo), 1972.

VERGARA, Sylvia Constant. *Método de pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

VILAÇA, Marcos Vinícios e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Coronel, coronéis*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro/UFF, 3ª ed, 1988.