

A INFLUÊNCIA DA RADIODIFUSÃO NO SISTEMA DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

Genira Chagas CORREIA¹

■ **RESUMO:** Alguns estudos sobre sistemas de governo têm destacado o papel dos meios de comunicação de massa em sociedades modernas que já desfrutam de uma democracia ou que tendem a levar seus regimes políticos para esta direção. Em geral, esses trabalhos apontam que tais meios têm predisposição para estabelecer um elo entre os centros de decisões políticas e o cidadão. Por um lado, propiciando uma espécie de prestação de contas dos atos de governo. Por outro, cumprindo o papel de porta-vozes de grupos organizados em torno de reivindicações de necessidades não cumpridas por seus representantes. Apoiado nas pesquisas de Robert Dahl sobre poliarquia e nas de Catalina Smulovitz sobre *accountability*, este trabalho discute a contribuição da radiodifusão, enquanto parte do sistema eletrônico de comunicação de massa, para o estabelecimento da democracia brasileira.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Democracia. Poliarquia. *Accountability*. Radiodifusão. Meios de comunicação de massa.

Introdução

Na transição política do país para o que se convencionou chamar de democracia, do mesmo modo que se conquistou um conjunto expressivo de direitos, persistiram também, não só certas instituições, mas, principalmente, procedimentos políticos e culturais expressivos do poder oligárquico tradicional, atuando

¹ Doutoranda em Ciências Sociais. PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. São Paulo – SP – Brasil. 05015-000 – genirachagas@uol.com.br

como fator inibidor de mudanças mais substantivas. Mudanças que, se tivessem ocorrido, permitiriam a classificação do sistema de governo do país como uma democracia para além do voto, portanto com mais qualidade. Robert Dahl (2005) é um dos teóricos contemporâneos que sustentam a tese de que uma democracia ou uma poliarquia plena é um regime que tem como uma de suas características fundamentais o real compromisso dos governantes com seus cidadãos. No Brasil, no entanto, a distância entre representantes e representados sugere não só que esse tipo de compromisso inexistente, ou existe num nível muito baixo, como também traz conseqüências problemáticas tanto para as disputas travadas no âmbito político-institucional quanto para o desenvolvimento de uma cultura política mais preocupada com a questão social.

Ainda assim, é impossível deixar de reconhecer que a Carta de 1988² significou a afirmação de avanços democráticos insofismáveis, além de colocar a questão dos direitos num lugar central da elaboração constitucional. Nela, a preocupação com os direitos humanos – historicamente, tratados de modo superficial em nossa tradição jurídica e intelectual – ganhou um destaque até então inédito. Temas como liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade foram convertidos em Direitos Fundamentais (art.5-17). Na construção do documento, os Constituintes também se preocuparam em inserir mecanismos jurídicos com vistas a garantir a qualquer cidadão ou grupo poder exigir que se cumpram os princípios ali apresentados. Entre esses mecanismos, estão o mandado de injunção (Art.5, inciso LXXI) e a ação de inconstitucionalidade por omissão (Art.103).

Não obstante tudo isso, instituições e arranjos de poder conservadores continuam a repercutir negativamente sobre o desenvolvimento político da sociedade como um todo, dificultando a expansão plena da democracia do país. Cito somente alguns desses resquícios mantidos pela Carta de 1988: a questão da terra e da reforma agrária, uma antiga reclamação popular, até hoje não encontrou o seu equacionamento definitivo; o Poder Executivo prossegue utilizando-se do mecanismo das medidas provisórias; foi mantida como prerrogativa das Forças Armadas – Exército, Marinha e Aeronáutica – a função de garantir a ordem interna; no que se refere à Comunicação Social, o controle dos serviços de

² Na lista de referências, consulte Brasil (2006).

comunicação eletrônica (rádio e televisão) continuou nas mãos do Executivo.

Uma difícil poliarquia

Se nos ativermos ao conceito de poliarquia como um regime onde, além de um alto grau de participação popular na vida política e uma efetiva disputa institucionalizada pelos postos públicos, há um conjunto de garantias de que as regras da disputa serão respeitadas pelos adversários (DAHL, 2005), pode-se dizer que a sociedade brasileira encaixa-se perfeitamente nele. Porém, se nos indagarmos sobre as condições necessárias para que se possa alcançar um grau mais elevado de democratização e uma democracia com mais qualidade, seguramente nos daremos conta que ainda estamos muito longe disso.

A questão, portanto, é a seguinte: como enfrentar o déficit crônico de cidadania e alcançar uma poliarquia plena na sociedade brasileira, quando se verifica que no comando das regras do jogo econômico, político e da informação, a própria Carta de 1988 garantiu a presença de atores e interesses que representam ordenações passadas? Diante deste contexto, parece oportuna a formulação de Robert Dahl (2005, p.39): “[...] certas coisas que superficialmente parecem mudanças no regime, às vezes não são absolutamente mudanças no regime, mas simples mudança de pessoal, de retórica e provisões constitucionais vazias [...]”.

Considerando as garantias institucionais exigidas por Dahl (2005) como requisitos de uma democracia, não se pode dizer que qualquer cidadão brasileiro esteja impedido ou encontre maiores dificuldades de se organizar para atingir seus objetivos. Mas, se tais organizações não puderem listar e expressar seus anseios de modo contínuo e sistemático, se elas não dispuserem de canais de comunicação com os centros de decisões políticas, de muito pouco adiantará tal liberdade. O país necessita de fontes alternativas de informação e de comunicação que possam contribuir para que o regime político se torne mais competitivo. Atualmente, embora os meios de comunicação de massa tenham conquistado importante papel social como difusores de conteúdos, eles ainda são muito pouco pluralistas. A concentração de poder nas mãos de alguns grupos impede a promoção de um repertório de idéias

mais diversificado, que efetivamente contribua para a transformação e o amadurecimento da cultura política da sociedade.

Ainda lembrando os requisitos democráticos propostos por Dahl, no que se refere às eleições, pode-se mencionar que o país dispõe de um desenvolvido sistema de aferição das intenções do eleitor. Com a adoção da urna eletrônica diminuíram drasticamente as possibilidades de fraudes, porém prossegue como uma questão mal resolvida a expansão do *demos* sem a necessária educação política para a vivência no regime democrático. Nesse sentido, o sistema educacional também pode oferecer uma medida, ainda que não exata, do grau de eficácia das instituições democráticas. Se um sistema educacional não cumpre sua finalidade primordial de garantir a autonomia do indivíduo por meio do conhecimento, abrindo-lhe as prerrogativas da cidadania, ele contribui para tornar mais distantes os objetivos democráticos. Em nosso modelo representativo, o voto do eleitor treinado apenas para assinar o nome – o chamado analfabeto funcional –, e que muitas vezes faz sua escolha política pela consciência de outros, vale tanto quanto o do cidadão educado politicamente e consciente de sua opção. Bolívar Lamounier (1979, p.112, grifo do autor), com muita precisão e sem nenhum ranço de elitismo, diagnostica a dimensão estrutural do problema:

[...] os milhões de votos depositados nas urnas expressam algo às vezes muito mais complexo do que o *sim* e o *não*, a preferência pelo partido A ou B. Existe o voto altamente informado sobre as atividades do governo, mas existe também o voto casual, o voto desinformado, o voto clientelístico. O voto ideológico convive com o voto de cabresto.

Não se pretende, com tal citação, desqualificar a ampliação do *demos* promovida pelo processo de democratização e consolidada com a Constituição de 1988. Bem ou mal ela possibilita a expressão da diversidade do corpo eleitoral do país. A idéia é apenas mostrar como a combinação de pouco controle sobre os meios de informação de massa, baixa escolaridade, atraso sócio-político e representantes pouco comprometidos com o aprofundamento da democracia pode contribuir para perpetuar um sistema democrático de baixa qualidade.

Aqui, inclusive, vale fazer uma ressalva: embora o papel dos textos constitucionais não seja necessariamente o de balizar as políticas públicas, e sim o de definir princípios gerais e funda-

mentais, é indubitável que a Carta de 1988 promoveu a constitucionalização de certas políticas públicas, mas desde que elas não afetassem diretamente os interesses dos grupos majoritários (Arantes; Couto, 2006). Com isso, em que pese a migração das atividades econômicas para setores industriais e de serviços, nos últimos anos foram-se cristalizando diferenças sociais crescentes entre uma minoria com elevado padrão econômico e uma massa de ignorantes, mais ou menos passivos em relação a seus governantes, mas com baixa capacidade de mobilização organizada, sobretudo nas regiões mais pobres.

Ao longo de todo o período republicano, o poder de coerção dos oligarcas – um pequeno grupo, partido ou família que exerce o poder sobre uma maioria – contribuiu fortemente para o estabelecimento de uma ordem social com acentuado desnível econômico e cultural. Nesse aspecto, compreende-se porque a reforma agrária, por exemplo, uma antiga reclamação popular, até hoje não tenha encontrado o seu equacionamento definitivo. Em larga medida, já no próprio processo Constituinte o debate sobre a questão da terra acabou por sucumbir à lógica de representantes com uma visão conservadora sobre o tema, que não obstante tinham voz de comando naquela legislatura. O restrito encaminhamento da questão agrária no processo de democratização do país nos permite compreender porque, ainda hoje, o MST (Movimentos dos Trabalhadores Rurais sem Terra) encontra tão pouca aceitação entre as elites, muitas delas historicamente ligadas à posse de terra como símbolo de *status* e de poder. Dahl (2005) destaca, inclusive, a concentração de terra na mão de poucos como um dos fatores que impedem que o sistema político de uma nação se encaminhe para uma poliarquia, dado que tal concentração ajuda a ampliar desigualdades econômicas e políticas.

Tais desigualdades ainda podem ser aprofundadas pela possibilidade legada ao Poder Executivo de assumir as funções do Poder Legislativo, pela utilização do mecanismo das Medidas Provisórias (MPs) (art.84, inciso XXVI). Essa prerrogativa do Executivo, remanescente de antigos modelos constitucionais, provoca uma mudança estrutural nas regras do jogo político, à medida que é ele que passa a estabelecer a agenda política nacional, o que, em princípio, seria um atributo do Poder Legislativo. Ou seja, a adoção de um instrumento que deveria ser utilizado para facilitar a governabilidade, na prática inviabiliza o cumprimento dos compromissos constitucionais. Isto ocorre porque a casa Legisla-

tiva, ao votar as MPs, se distancia das suas atividades principais. Paradoxalmente, em lugar de questionar essa dimensão problemática presente no instrumento das MPs, os deputados encontraram nele uma forma de levantar fundos, restabelecendo assim os mecanismos que favorecem as práticas clientelistas. Afinal, no jogo entre o Executivo e o Legislativo, a liberação de verbas faz o papel de fiel da balança. Essa troca de favores tem como conseqüências a expropriação do debate nos âmbitos civil e parlamentar e a subtração de investimentos de projetos de interesse social. Neste sentido, as MPs são tão pouco democráticas quanto os decretos-leis dos militares³, pois sua utilização, mesmo que justificada racionalmente, dificulta o aperfeiçoamento institucional, além de contribuir para a deseducar a cidadania e para piorar a qualidade da democracia.

Mecanismos de controle

Numa democracia poliárquica, o sistema de comunicação social ocupa lugar de destaque, como canal e espaço de relacionamento entre cidadãos e instituições políticas. É o lugar de onde se pode fazer a difusão da manifestação daquilo que se deseja conquistar e aonde devem ser buscadas as informações sobre as ações dos governantes. Em resumo, seria o instrumento por excelência da *accountability*, ou o mecanismo através do qual é possível controlar as ações do poder público.

A literatura sobre *accountability* apresenta diversas possibilidades de utilização de tal instrumento. Focaremos aqui três de suas dimensões: a vertical, a horizontal e a social. Guillermo O'Donnell (2002) define *accountability* horizontal como o controle exercido pelos distintos agentes públicos entre si. Para o autor, essa forma de controle representa a própria dimensão republicana da poliarquia, pois obriga os governos e seus funcionários a acatarem os limites de suas funções, impedindo-os de sobreporem seus interesses privados aos públicos. Já a *accountability* vertical seria aquela em que os representados podem, pelo voto, punir ou não seus representantes. Esta dimensão também pode ser exercida por intermédio de veículos de comunicação autôno-

³ No regime de 1964, com o intuito de dar um basta ao clientelismo, os militares instituíram o decreto-lei com decurso de prazo, de tal forma que os decretos submetidos ao Congresso, e não votados num prazo de 45 dias, entrariam automaticamente em vigor (SOUZA; LAMOUNIER, 1990).

mos e, ao lado da *accountability* social, pode ser um poderoso instrumento de controle da política.

A *accountability* social é também uma forma vertical de controle das instituições públicas. Diferentemente das eleições, ela não depende de uma data fixa para ser posta em prática. Analisando a América Latina, Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (2002) mostram que a *accountability* social pode ser praticada por meio do judiciário, pela mobilização civil organizada, em grupo ou individualmente, e através dos meios de comunicação de massa.

No primeiro caso, a *accountability* social acontece quando os interessados utilizam os instrumentos constitucionais, como as ações civis públicas, para reclamarem suas demandas. No segundo, quando ocorrem campanhas civis em prol de alguma causa e esta passa a fazer parte da agenda pública. Neste caso, um exemplo é o trabalho desenvolvido pela organização não-governamental *Greenpeace*, que conseguiu chamar a atenção da mídia global para as questões ambientais. Peruzzotti e Smulovitz (2002) consideram a *accountability* midiática, por sua visibilidade, o mais importante instrumento de controle das sociedades contemporâneas. Tal visibilidade impõe custos morais aos representantes públicos, os quais necessitam proteger sua reputação se desejarem manter-se no cargo.

O caso que entra para os arquivos da história recente do País, sintetizado na palavra-chave “mensalão”, resume uma situação na qual se mesclam ao menos duas dimensões de controle: a horizontal e a midiática (LIRIO, 2005). Na ocasião, o estopim do episódio foi a intriga política entre dois importantes políticos da República: o deputado federal Roberto Jefferson (PTB-RJ) e o ministro da Casa Civil, e também deputado federal, José Dirceu (PT-SP). Com base em denúncia do Ministro José Dirceu, inicialmente, a mídia nacional passou a divulgar o suposto envolvimento de Roberto Jefferson num esquema de desvio de verbas nas licitações dos Correios do seu Estado. Na seqüência, o caso tomaria um outro rumo quando, diante da iminência de instalação de uma CPI na Câmara Federal para apurar a suposta corrupção comandada por Jefferson, este, então, denuncia a compra pelo governo de votos dos deputados da chamada base aliada, da qual era parte componente, para a aprovação dos projetos do Executivo. Um retrato do clientelismo, ou do toma lá, dá cá, entre Legislativo e Executivo.

Esse exemplo de negócio ilícito e de *accountability* vertical envolvendo as mais altas esferas da República ganhou extrema visibilidade por ter sido encampado pelos veículos de comunicação. A apresentação diária, passo a passo, do escândalo, com os depoimentos dos envolvidos sendo mostrados ao vivo em vários canais de televisão, repercutiu nos meios de comunicação, teve impacto sobre os órgãos de Justiça e acabou resultando na cassação dos dois principais envolvidos e na denúncia de outros 40 co-adjuvantes. Embora o desfecho tenha sido favorável ao restabelecimento da moralidade dos órgãos públicos, o lado negativo do caso recai sobre as razões que estiveram na raiz da publicidade dos fatos: nenhum dos atores principais tornou públicas suas denúncias por seus padrões éticos ou por suas convicções cívicas, mas por terem sido golpeados em seus interesses particulares.

Sem controle

O que dizer, então, da *accountability* midiática quando o sistema de comunicação de massa de um país é todo ele dominado por setores conservadores das elites política e econômica? Considerando que esse sistema detém quase com exclusividade a produção e a circulação da informação, quais são as chances do cidadão controlar os atos de seus representantes por meio desta dimensão de *accountability*? Embora sejam muitos os veículos – jornais, revistas, internet, etc –, o foco deste trabalho, como já foi mencionado, recai sobre a comunicação eletrônica e, em especial, sobre a radiodifusão no cenário da democratização.

No que se refere à Comunicação Social, como já ocorria desde o Estado Novo, o controle dos serviços de comunicação eletrônica (rádio e televisão) continuou nas mãos do Executivo, que manteve o poder de outorgar e renovar as concessões de canais de rádio e de televisão (art.223). A novidade incluída na nova Carta foi a obrigatoriedade da submissão da outorga, agora baseada em licitações, à aprovação do Congresso Nacional.

De forma inconstitucional, o controle da radiodifusão foi mantido com o Executivo pela Carta de 1988. Além do próprio presidente da República José Sarney, signatário da Carta, os nomes de quatro senadores e três deputados constavam na lista de proprietários de empresas de radiodifusão. Tais nomes aparecem no Sistema de Acompanhamento e de Controle Societário (Siacco),

do Ministério das Comunicações, como mostram as Tabelas 1, 2 e 3.

De acordo com o título “Da Organização dos Poderes”, Artigo 54, item I, letra A, da Constituição (BRASIL, 2006), a contradição está na própria aprovação da Carta, assinada por proprietários de empresa de radiodifusão. No documento consta que, desde a expedição do diploma, deputados e senadores não poderão “[...] firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes”.

Tabela 1 – Presidente da República signatário da Carta de 1988

José Sarney (PMDB-AP)	Veículos
	-Rádio Mirante do Maranhão (Imperatriz) -Televisão Mirante (retransmissora Globo/São Luís) -Rádio Interior (MA)

Fonte: Viana (2007, p.A12).

Tabela 2 – Senadores Constituintes

Senadores	Veículos
Edson Lobão (PMDB-MA)	-Rádio Guajajara de Barra do Carmo AM (MA) -Rádio e TV Difusora do Maranhão
José Agripino Maia (DEN-RN)	-Rádio Ouro Branco AM (Currais Novos - RN) -TV Rádio FM Tropical Comunicação (retransmissora Record/ Natal) -Rádio Libertadora Mossoroense Ltda (Mossoró - RN)
José Maranhão (PMDB-PB)	-Rádio Serrana AM Ltda (Araruama - PB)
Renan Calheiros (PMDB-AL)	-Sistema Costa Dourada de Radiodifusão Ltda -JR Radiodifusão Ltda
Mozarildo Cavalcanti (PTB-RR)	-Rede Tropical de Comunicação Ltda

Fonte: Viana (2007, p. A12).

Tabela 3 – Deputados Constituintes

Deputados	Veículos
Humberto Souto (PPS-MG)	-Rádio Educadora de Montes Claros (MG)
Arolde de Oliveira (DEM-RJ)	-Rádio Mundo Jovem Ltda (RJ)
Francisco Rossi (PMDB-SP)	-Rádio Difusora Oeste Ltda (SP)

Fonte: Deak e Merli (2007).

Apesar de manter o *status* da outorga com o Executivo, foi acrescido na atual Carta que os atos de concessão necessitam da aprovação do Congresso Nacional. O objetivo seria modificar o cenário da concentração da radiodifusão em mãos de políticos. O processo, antes restrito ao Executivo, agora começa no Ministério das Comunicações; de lá, até chegar à Câmara dos Deputados, passa pela Secretaria das Relações Institucionais. Uma vez no Congresso, a matéria deve ser apreciada pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), responsável por um parecer final, antes da votação por deputados e senadores para a autorização de funcionamento.

O detalhe da mudança é que para a rejeição de um pedido de outorga ou de renovação são necessários dois quintos dos votos dos 513 deputados. A aprovação, no entanto, ocorre por maioria simples, ou seja, entre os deputados presentes no momento da votação. Assim, a obrigatoriedade de apreciação no Legislativo das outorgas feitas pelo Executivo não modificou a relação dos políticos com os procedimentos de concessão.

Por sua visibilidade e pela capacidade de influenciar o modo de pensar de uma sociedade, os meios de comunicação de massa guardam uma estreita relação com o poder. No Brasil, a radiodifusão, especificamente, tem uma característica peculiar. Desde o início de sua criação, com o Decreto 20.047/31⁴, assinado pelo então presidente Getúlio Vargas, as outorgas mantêm o caráter de moeda na troca por favores políticos. A relação tornou-se ainda mais atraente com as transmissões da televisão, a partir de 1950. Esta é a gênese da dominação da radiodifusão por setores conservadores da elite política nacional, embora o Artigo 38 do Código Brasileiro de Telecomunicações, estabelecido em 1962 (Lei 4.117/62)⁵ e regulamentado pelo Decreto 52.026/63 para orientar as atividades do setor, proíba a “[...] função de diretor ou gerente

⁴ Na lista de referências consulte Brasil (1931).

⁵ Na lista de referências consulte Brasil (1962).

de empresa concessionária de rádio ou televisão a quem esteja no gozo de imunidade parlamentar ou de foro especial”.

A radiodifusão integra 90% do território nacional, oferecendo gratuitamente entretenimento e informação a 96% de domicílios com pelo menos aparelho transmissor. Esta estrutura física favorece a divulgação de idéias, informações e modos de pensar, a partir de uma pauta estabelecida de acordo com os interesses de quem controla esses veículos, no caso particular do Brasil, os próprios responsáveis pelas outorgas. Se observarmos apenas o período de elaboração da Constituição, segundo a revista *Carta Capital* n° 369, de 23 de novembro de 2005 (LIRIO, 2005), o presidente constituinte José Sarney distribuiu mais de mil concessões de televisão e rádio, sendo 165 delas para parlamentares que votaram pela fixação de seu mandato presidencial em cinco anos.

Com seu estudo *Muito Além do Jardim Botânico*, em que relata a recepção do *Jornal Nacional* da TV Globo entre trabalhadores de duas comunidades distintas, uma em São Paulo e outra no Rio Grande do Norte, Carlos Eduardo Lins da Silva (1985) nos mostra que nem sempre o rádio e a televisão conseguem neutralizar o pensamento crítico do ouvinte-espectador. Sua principal hipótese é a de que pessoas que dispõem de elementos mínimos que contribuam para a sua representação do real são capazes de manter uma postura crítica diante da programação jornalística de rádio e televisão e de desconfiar das mensagens transmitidas.

O estudo baseia-se em dois grupos compostos por operários com preferências bastante diversificadas, mas com a característica comum de não disporem de uma grande consciência política; como diz o trabalho “[...] não havia nenhuma consciência de classe entre eles, nenhuma liderança sindical ou política extraordinária [...]” (SILVA, 1985, p.136). Alguns militavam em agremiações políticas, como os sindicatos; eram eleitores de partidos distintos – PDS, PT e PMDB – e já manifestavam uma tendência crítica com relação à programação televisiva. Nesse sentido, estavam expostos a outras representações que, provavelmente, favoreciam o exercício da cidadania. Ou seja, como entre os membros dos grupos estudados já havia uma disposição à crítica dos temas veiculados na televisão, é bem provável que eles pudessem, ao menos, lançar mão da dimensão vertical de *accountability* para, pelo voto, punir ou legitimar seus representantes nas instâncias políticas. Nesse sentido, o trabalho de Silva demonstra o quanto é

necessário haver um certo nível de consciência de cidadania para que o mecanismo de *accountability* possa ser de fato acionado.

A partir de meados do século passado, a centralidade da radiodifusão na vida cotidiana das sociedades transformou-a num agente formador de opiniões em massas, operando no imaginário social e construindo representações culturais, políticas, de valores, de identidade, entre outras. Justamente por isso, e dadas as características do sistema de telecomunicações (rádio e televisão) no país, não é descabido trabalhar com a hipótese de que os grupos estudados por Silva constituem, em realidade, uma exceção quando comparados com a totalidade da população.

No cenário político nacional, o sistema de telecomunicações trabalha elaborando a imagem que se deseja transmitir dos grupos no poder. Isso explica a permanência de parlamentares clientelistas nos cargos públicos com conseqüente comprometimento da poliarquia. A eleição presidencial de 1989 é um caso típico do envolvimento desse sistema na construção da imagem de um candidato sem grande inserção prévia entre o eleitorado – Fernando Collor de Mello –, com vistas a levá-lo à presidência da República, contra um candidato com identificação popular – Luís Inácio Lula da Silva –, mas que encontrava forte oposição da maioria da elite econômica e política.

Segundo Venício A. de Lima (2004), a imagem de Collor foi trabalhada pela TV Globo, que o escolheu como o candidato a ser apoiado no pleito presidencial de 1989, desde sua eleição para governador do Estado de Alagoas, em 1986. Já a partir de 1988, Collor passou a freqüentar sistematicamente os programas da emissora, sempre com a imagem de uma figura comprometida com a causa pública. Ao apresentá-lo como o “caçador de marajás” de Alagoas, era difundida a idéia de que, se eleito Presidente da República, ele poderia fazer o mesmo no Planalto. Além disso, sua figura era identificada com atributos valorizados pela televisão, tais como juventude, beleza, modernidade, esportividade e destemor.

Durante a campanha presidencial, tal mistificação foi levada ao limite do absurdo, até culminar no episódio da edição do debate entre Collor e Lula, realizado às vésperas do segundo turno da eleição, em favor da candidatura Collor, quando aconteceu uma explícita manipulação. Posteriormente, o vice-presidente de Operações da Rede Globo, José Bonifácio, o Boni, declararia “que a edição do debate ‘foi favorável a Collor’ por um ‘erro de avalia-

ção do departamento de jornalismo' da emissora" (LIMA, 2004, p.238). Ou seja, o mesmo sistema de rádio e televisão que elegeu Collor presidente acabaria por derrubá-lo, dois anos depois de sua posse, quando ele se mostrou contrário aos interesses daqueles setores da mesma elite política e econômica que o havia eleito. O "Fora Collor", embora tenha mobilizado a juventude brasileira por meio dos estudantes, caracterizando um caso de *accountability* social, foi, na realidade, mais uma demonstração do poder dos meios de comunicação de massa na construção da agenda política nacional.

Em 2007, dois casos de irregularidades no trato com a coisa pública, protagonizados pelo então senador Renan Calheiros (PMDB - AL), confirmam que a presença de deputados e senadores proprietários de veículos de comunicação de massa no Congresso Nacional inviabiliza a *accountability* midiática. Calheiros foi acusado de pagar a pensão de sua filha, nascida de uma união extraconjugal, com verbas da empreiteira Mendes Júnior. Em troca, a empresa receberia benefícios em licitações de obras públicas. Apurados os fatos, a Polícia Federal e os partidos de oposição comprovaram a existência de corrupção. Também denunciaram a falsa defesa do senador, montada com documentos inverídicos. Essa pauta posicionando-se contra o senador dominou a imprensa nacional por oito meses.

As pressões da imprensa contra Calheiros, mesmo com a existência de um documento assinado pelo Conselho de Ética e pela Comissão de Constituição e Justiça, aprovando sua cassação, não foram elementos suficientes para fazer frente ao corporativismo no Senado. Calheiros foi absolvido por seus pares, em votação secreta, em sessão na qual não se permitiu a entrada de nenhum cidadão. Todo o esquema foi montado pelo próprio acusado, que não renunciou à presidência do Senado e usou o cargo em favor de sua defesa.

Em outro processo, iniciado com uma denúncia da revista *Veja*, de agosto de 2007⁶, o senador foi acusado de compra de veículos de comunicação em seu Estado usando o nome de outras pessoas. Às vésperas do segundo julgamento por quebra de decoro, embora tenha renunciado ao cargo, foi novamente absolvido.

Pode parecer estranho que um político proprietário de radiodifusão tenha sido bombardeado durante oito meses pela im-

⁶ Cf. VIANA, 2007.

prensa nacional e não tenha perdido o mandato, como ocorreu com o ex-presidente Fernando Collor de Mello. Mas não é. Renan Calheiros não possui um conglomerado. Seus veículos de rádio no Estado de Alagoas lhe garantem o poder local e a reeleição, mas não são suficientes para fazer frente à concorrência com os grupos de maior poder político e econômico. A queda de Collor de Mello, mesmo sendo ele proprietário de uma retransmissora da TV Globo, foi articulada, como já dito, principalmente pelas próprias elites que o haviam apoiado, coadjuvadas pelo partido de oposição a ele, o Partido dos Trabalhadores, na conquista do apoio popular. Foi, portanto, o resultado de uma pressão múltipla, decorrente dos muitos interesses em jogo.

Em realidade, a explicação para a manutenção do mandato de Calheiros está na atual composição do Senado. Entre os 81 eleitos, 23 deles são proprietários de veículos de comunicação em suas regiões. O espírito de união entre eles não impediu as denúncias e os escândalos políticos. Mas impediu que houvesse a manifestação da *accountability* horizontal. Não resta dúvida que a *accountability* midiática serviu para manchar a reputação política do senador, porém, ele continua na vida pública, com seus direitos políticos preservados e com a possibilidade de manejar a pauta política.

Tabela 4 — Políticos da atual legislatura proprietários de emissoras de rádio e televisão

Senadores	Veículos
Francisco de Assis de Moraes Souza (PMDB-PI)	- Rádio Iguaçú AM – Parnaíba (PI)
Maria do Carmo Alves (DEM- SE)	- Rádio Jornal de Propriá Ltda. - Rádio e TV Aracaju Ltda.
Tasso Jereissati (PSDB-CE)	- TV Jangadeiro (retransmissora/ SBT) - Rádio FM Jangadeiro Ltda.
Edison Lobão (PMDB-MA)	- Rádio Guajajara de Barra do Carmo AM (MA) - Rádio e TV Difusora do Maranhão
Antonio Carlos Magalhães Jr. (DEM-BA)	- Televisão Bahia Ltda. (retransmissora/Globo - Salvador) - TV Subaé Ltda., Feira de Santana (BA)
José Sarney (PMDB-AP) e Roseana Sarney (PMDB-MA)	- Rádio Mirante do Maranhão (Imperatriz) - Televisão Mirante (retransmissora/Globo - São Luís - Rádio Interior (MA)
João Raimundo Colombo (DEM-SC)	- Rádio Araucária AM Ltda., Lages (SC)
João Vicente Claudino (PTB-PI)	- Rádio FM Cidade de Piri-piri Ltda., Piri-piri (PI)

César Borges (PR-BA)	- Rádio FM Rio Novo, Ipiáú (BA) - Rádio FM Aimoré de Piritiba Ltda.
José Agripino Maia (DEM-RN)	- Rádio Ouro Branco AM (Currais Novos - RN) - TV e Rádio FM Tropical Comunicação (retransmissora / Record Natal) - Rádio Libertadora Mossoroense Ltda. (Mossoró – RN)
Romero Jucá (PMDB-RR)	- TV Caburaí Ltda., Roraima
Efraim Moraes (DEM-PB)	- Rádio Vale de Subagi FM, Santa Luzia (PB)
José Maranhão (PMDB-PB)	- Rádio Serrana AM Ltda., Araruna (PB)
Gilvan Borges (PMDB-AP)	- Beija Flor Radiodifusão Ltda.
Renan Calheiros (PMDB-AL)	- Sistema Costa Dourada de Radiodifusão Ltda. - JR Radiodifusão Ltda.
Garibaldi Alves Filho (PMDB-RN)	- Inter TV, retransmissora/Globo - Natal
Jayme Campos (DEM-MT)	- Rádio Industrial de Várzea Grande (MT)
Wellington Salgado (PMDB-MG)	- Rede Vitoriosa de Comunicações Ltda., Rádio FM, Senador Canedo (GO) - Rádio Hit Parede Ltda.
Mozildo Cavalcanti (PTB-RR)	- Rede Tropical de Comunicação Ltda.
João Tenório (PSDB-AL)	-TV e Rádio FM Pajuçara, Maceió (AL)
Neuto de Conto (PMDB-SC)	- Rádio Progresso de Descanso Ltda., (SC)
Fernando Collor (PTB-AL)	-TV Gazeta de Alagoas Ltda., retransmissora/Globo Maceió (AL) - Rádio Clube Alagoas Ltda. - Rádio Gazeta de Alagoas Ltda.

Fonte: Viana (2007, p.A12).

Deputados	Veículos
José Rocha (PR-BA)	- Rádio Rio Alegre Radiodifusão Ltda. - Rádio Rio Corrente, Coribe (BA)
Elicione Barbalho e Jader Barbalho (PMDB-PA)	- RBA Rede Brasil Amazônia de TV Ltda., retransmissora/ Bandeirantes no Pará - Rádio Clube do Pará PRC5 Ltda., Belém - Rádio Carajás FM Ltda., Belém (PA)
Humberto Souto (PPS-MG)	- Rádio Educadora de Montes Claros (MG)
Jaime Martins Filho (PL-MG)	- Rádio Difusora Industrial de Nova Serrana Ltda.
José Santana Moreira (PL-MG)	- Rádio FM do Vale Piracicaba Ltda., João Monlevade (MG)
Rodrigo Castro (PSDB-MG)	- Rádio Medina FM Ltda., Medina (MG)
Arolde de Oliveria (PFL-RJ)	- Rádio Mundo Jovem Ltda. (RJ)
Antonio Carlos Bulhões (PMDB-SP)	- Rádio Continental FM Ltda. - Rádio Aratu Ltda. - Rádio Duarte Coelho FM Ltda. - Rádio Cultura de Gravataí Ltda. - Rádio Metropolitana Santista Ltda.

Beto Mansur (PP-SP)	- Empresa de Comunicação PRM Ltda., Santos (SP) - Rádio Cultura FM Santos Ltda. - Sociedade Rádio Cultura São Vicente (SP)
Francisco Rossi (PMDB-SP)	- Rádio Difusora Oeste Ltda. (SP)
Milton Monti (PL-SP)	- Rádio Clube de São Manuel (SP)
Vadão Gomes (PP-SP)	- Rádio Alvorada Estrela D' Oeste Ltda., São João da Boa Vista (SP) - Rádio Televisão Estrela Ltda.
Dirceu Serapico (PP-PR)	- Rádio Difusora Paraná Ltda. - Rádio Cultura Pelotense Ltda., Pelotas (RS) - Rádio Guairá Ltda., Guairá (PR)
Moacir Micheletto (PMDB-PR)	- Rádio Jornal de Assis Chateaubriand Ltda., Paraná (PR) - Rádio Pitiguara Ltda., Assis Chateaubriand (PR)
Odílio Balbinotti (PMDB-PR)	- Rádio Educadora (PR)
Ricardo Barros (PP-PR)	- Rádio Jornal de Maringá (PR)
Nelson Proença (PPS-RS)	- Empresa Emissoras Reunidas Ltda., Alegrete (RS) - Rádio Progresso Ltda, em Alegrete (RS)

Fonte: Deak e Merli (2007).

Considerações finais

Como pensar a poliarquia e a melhoria na qualidade da democracia, diante de uma sociedade midiática na qual parte significativa dos veículos eletrônicos de comunicação é inconstitucionalmente controlada por políticos (veja Tabela 4) que se servem deles para se elegerem sucessivamente? Para responder a isso, é interessante recuperar a Constituição de 1988 que, em seus Artigos 220 e 221, contém elementos que, desde que levados a sério, podem contribuir para o enfrentamento da situação. Com o apoio de outras mídias, entre elas a Radiodifusão Comunitária (RadCom), é possível que ações efetivas de *accountability* contribuam para uma mudança no cenário político e para o aperfeiçoamento das instituições democráticas.

A principal característica da RadCom é dar voz a grupos sociais distintos. A iniciativa permite a divulgação de idéias, manifestações culturais, tradições e hábitos sociais em centros urbanos e em áreas rurais. Enquanto a radiodifusão nacional já opera há 75 anos, só em 1998, dez anos após a edição da Constituição, foi promulgada a Lei 9.612⁷ para reger a RadCom, até então confundida com rádio pirata e combatida como atividade criminosa.

⁷ Na lista de referências consulte Brasil (1998).

No Maranhão, a Associação Rádio Comunitária Açailândia (Arca), após nove anos de tentativas para regularizar a Arca FM, conseguiu a autorização para operar dentro da normalidade pela utilização da frequência 87,9. A Arca reúne diversos grupos da região, entre eles o Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos (CDVDH); os Sindicatos dos Servidores Públicos e dos Trabalhadores Rurais, entidades religiosas, associações de moradores e o Centro de Integração Família Escola Comunidade.

A circulação de conteúdos produzidos por grupos cujos interesses são opostos aos daqueles que controlam as telecomunicações e a radiodifusão nacional poderá acionar de fato a *accountability* vertical. Mas, para isso, ainda há muito que se fazer no sentido de superar os impedimentos burocráticos impostos pela agência reguladora, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Como se vê, a agenda que a sociedade brasileira tem pela frente para ampliar a qualidade da democracia não será, em nenhum sentido, facilmente equacionada, já que requer não só capacidade política para alterar correlações de forças cristalizadas, mas acima de tudo uma compreensão teórica mais matizada da complexidade dos meios de comunicação e de suas formas de regulação e institucionalização no contexto posterior à Constituição de 1988.

CORREIA, G. C. Broadcasting influence in the Brazilian democratic system. *Perspectivas*, São Paulo, v.34, p. 79 - 97, July/Dec. 2008.

■ **ABSTRACT:** *Some studies about government systems have underlined the role of ways of mass communication in modern societies that are governed by democracy or tend to conduct their political system to this direction. In general, these works point that these ways predispose to establish a link between the centres of political decisions and the citizen. On the one hand in a sort of accounts of government acts. On the other hand making the role of spokesman of organized groups that demand necessities not realized by their representatives. With the support of researches by Robert Dahl about polyarchy and Catalina Smulovitz about accountability this work discusses the contribution of broadcasting and electronic system of mass communication to establish brazilian democracy.*

■ **KEYWORDS:** *Democracy. Polyarchy. Accountability. Broadcasting. Mass media.*

Referências

ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.21, n.61, jun. 2006. Não paginado.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2006. (Série Legislação Brasileira).

_____. *Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998*. Institui o serviço de radiodifusão comunitária e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9612.htm>. Acesso em: 19 nov. 2008.

_____. *Código brasileiro de telecomunicações*. Brasília, 1962. Disponível em: <http://www.wisetel.com.br/acoes_de_governo/leis_e_decretos_lei/lei_4117.htm>. Acesso em: 19 nov. 2008.

_____. *Decreto nº 20.047, de 27 de maio de 1931*. Regula a execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional. Rio de Janeiro, 1931. Disponível em: <http://www.gds.nmi.unb.br:8080/xtf/data/pdf/TextoIntegral/NOR/dec/19310527_20047.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2008.

DEAK, A.; MERLI, D. Coronelismo eletrônico. *Rolling Stone Brasil*, São Paulo, edição 7, p.66-70, abr. 2007.

DAHL, R. A. *Poliarquia*: participação e oposição. Tradução de Celso Mauro Paciornik e prefácio de Fernando Limongi. São Paulo: EDUSP, 2005. (Clássicos, v.9).

LAMOUNIER, B. O discurso e o processo: da distensão às opções do regime brasileiro. In: RATTNER, H. (Org.). *Brasil 1990: caminhos alternativos do desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1979. p.88-120.

LIMA, V. A. de. *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

LIRIO, S. Reinado sob ameaça. *Carta Capital*, São Paulo, ano XII, n.369, p.30-41, 23 jan. nov. 2005.

O'DONNELL, G. Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Orgs.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002. p.87-102.

OLTRAMARI, A. Renan foi um bom sócio. *Veja*, São Paulo, edição 2021, p.78-80, ago. 2007.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Accountability social: la otra cara del control. In: _____. *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002. p.23-52.

SILVA, C. E. L. da. *Muito além do Jardim Botânico: um estudo sobre a audiência do Jornal Nacional entre trabalhadores*. São Paulo: Summus, 1985.

SOUZA, A. de; LAMOUNIER, B. A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira. In: LAMOUNIER, B. (Org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: IDESP; Sumaré, 1990. p.81-104.

VIANA, A. 23 senadores aparecem como sócios de emissoras de rádio e TV. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 23 nov. 2007. Nacional, p.A12.

