

---

## O Serviço de Radiodifusão Pública Brasileiro sob o ponto de vista histórico-social compreensivo<sup>1</sup>

**Elton Bruno PINHEIRO<sup>2</sup>**  
Universidade de Brasília – UnB

### RESUMO

O processo de conformação do Serviço de Radiodifusão Pública (SRP) no Brasil esteve e segue tensionado por aspectos histórico-sociais diversos, sendo estes, em alguma medida, abordados de modo recorrente – especialmente a partir dos aportes da dialética – em diferentes estudos vinculados à área das Políticas e Estratégias de Comunicação. O presente trabalho, ao articular-se teoricamente a partir do próprio conceito de radiodifusão pública, aponta as recorrências na abordagem do tema em pesquisas brasileiras e argumenta sobre a viabilidade da adoção do “método compreensivo” weberiano em tal tipo de exercício, tensionando como o conceito de “ação social” – referente a fins e à valores – pode contribuir para des(en)cobrir tanto os desafios quanto as possibilidades que se apresentam ao Serviço de Radiodifusão Pública brasileiro na contemporaneidade.

### PALAVRAS-CHAVE

Serviço de Radiodifusão Pública; Sociologia Compreensiva; Políticas e Estratégias de Comunicação.

### 1 Des(en)cobrimo a questão norteadora

A análise e interpretação dos fenômenos sociais e, conseqüentemente, da trajetória histórica destes podem ser realizadas por diversos ângulos ou perspectivas, isto é, a partir da contribuição de diferentes eixos de articulação teórica e métodos – caminhos, instrumentos – de abordagem. No entanto, tratando-se de pesquisas desenvolvidas no amplo campo das políticas de comunicação, é possível afirmar que o lugar de fala do pesquisador, ou seja, o contexto no qual está inserido, tem se configurado como fator preponderante no que se refere às escolhas teóricas e metodológicas que o conduzem no processo de investigação de “problemas de conhecimento.” (BRAGA, 2005, p. 290).

Acredita-se, todavia, que o objeto de estudos, assim como a problemática e as dúvidas que a partir dele se desvelam, em suas múltiplas dimensões e dinâmica, é que devem, de modo apriorístico, orientar a percepção e balizar a tomada de decisão do pesquisador quanto aos procedimentos teóricos e metodológicos a serem adotados, fluidamente, no processo de busca pela compreensão de um determinado fenômeno, isto é, guia-lo no des(en)cobrimento (SILVA, 2010) de questões e de respostas contributivas à pesquisa, no sentido de esta, em alguma medida, superar – ir além de – visões “simbólicas” ou “hegemônicas” (MELO, 2005) recorrentes.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, XIX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. O presente artigo sintetiza alguns aspectos abordados na Tese de Doutorado do autor do trabalho, defendida em 2019, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB), na Linha de Políticas de Comunicação e de Cultura, sob orientação da Profa. Dra. Nelia R. Del Bianco.  
<sup>2</sup> Professor Adjunto da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília – UnB. Doutor em Comunicação e Sociedade (UnB); Mestre em Comunicação e Culturas Midiáticas e Bacharel em Comunicação Social (UFPB). Pesquisado do Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina (CNPq/UnB); Sócio da INTERCOM. E-mail: [eltonbruno@unb.br](mailto:eltonbruno@unb.br).

---

## 2 Recorrências na interpretação da história e trajetória do SRP brasileiro

Como sugere Silva (2010, p. 16), ao se realizar-se uma pesquisa sobre determinado objeto faz-se mister um esforço sistemático em três ações, das quais esse estudo buscou aproximar-se: “o estranhamento, o entranhamento e o desentranhamento”.

Observando-se esta primeira orientação, *estranhou-se*, ou seja, causou certa inquietação ao presente estudo o considerável número de pesquisas sobre a radiodifusão brasileira, de modo particular sobre o seu sistema público, desenvolvidas sob o aporte teórico-metodológico da dialética marxista. Tal constatação surge do exercício<sup>3</sup> exploratório, em teses e dissertações do Brasil, iniciado no primeiro ano dessa pesquisa.

Na seguinte fase, de *entranhamento*, ou seja, de aprofundamento, conduzido, nesse caso, a partir da aproximação de um conjunto de pesquisas já finalizadas no âmbito específico do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília entre 2007-2017 sobre a temática da radiodifusão brasileira, notou-se que aquelas que adotaram o aporte dialético (notadamente, a maior parte delas) para a interpretação ou elucidação da trajetória da radiodifusão brasileira, de modo particular, do seu sistema público, tinham exatamente em comum a recorrente observação e consideração dos conflitos sociais e das contradições entre os dispositivos regulatórios (leis, decretos etc.) e a realidade, como o problema estrutural básico – por vezes, único – da história da radiodifusão no país.

Particularmente, constata-se que o Serviço de Radiodifusão Pública (SRP) brasileiro apresenta-se como tema que vem suscitando múltiplos objetos de estudos na pesquisa acadêmica, os quais são delimitados a partir de diferentes recortes – *locus, corpus* –, questões-problema e “hipóteses de trabalho” (BRAGA, 2005). Por outro lado, a partir de um exercício que busca se aproximar de um “estado do conhecimento” (FERREIRA, 2002), ou seja, que deseja identificar que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e espaços sobre determinada produção científica, percebe-se que também nesse caso específico há um aporte teórico-metodológico predominante. Trata-se de um radical expressivo, adotado na abordagem e interpretação de sua história: a dialética histórico-estrutural (DEMO, 1995).

As contradições e os conflitos destacados em tais pesquisas, na abordagem sobre a regulação do serviço de radiodifusão no Brasil, sobretudo no que se refere à complementaridade dos sistemas público, privado e estatal; bem como a complexidade da realidade social, analisada, principalmente, no contexto da luta pelo direito à comunicação e pela democratização desta, são exemplos de aspectos estruturais que parte significativa dos estudos já desenvolvidos no PPGCOM/FAC/UnB, nos últimos

---

<sup>3</sup> Este exercício foi realizado a partir dos dados disponibilizados pela *Pesquisa sobre rádio no Brasil – conteúdos e metodologias* (2016), desenvolvida pela Professora Dra. Doris Haussen (PUC-RS).

dez anos, elucidaram a respeito do SRP brasileiro ao contar a sua história. Nesse período, uma dezena de estudos refletiram sobre diferentes aspectos da Radiodifusão no referido Programa de Pós-graduação, sendo que 50% de tais pesquisas se encaminharam, assumidamente, pelos aportes da dialética, a saber: Passos<sup>4</sup>(2016), Oliveira<sup>5</sup>(2014), Carvalho<sup>6</sup>(2014), Valente<sup>7</sup>(2009) e Braz<sup>8</sup>(2010).

Nos demais estudos observados<sup>9</sup> podem ser destacados como aspectos teórico-metodológicos predominantes: a abordagem comparativa, como é o caso da pesquisa de Wimmer<sup>10</sup> (2012) e também de Braz (2010); há ainda uma parcela desses estudos que optaram por uma metodologia histórico-descritiva em seu desenvolvimento, como é o caso de Guerreiro<sup>11</sup> (2016) e também de Diniz<sup>12</sup> (2013). Entretanto, apesar de não citarem diretamente uma adesão ao pensamento dialético, Wimmer, Guerreiro e Diniz, ao abordarem aspectos históricos da Radiodifusão Brasileira, não se afastam de noções clássicas desse tipo de abordagem, como a ideia de conflitos, contradições e de defesa e luta por direitos.

Destaca-se, por oportuno, que destas pesquisas até aqui mencionadas, apenas uma – o trabalho de Oliveira (2014), em nível de Mestrado – voltou suas análises para a questão da radiodifusão **sonora** pública, ou seja, para as rádios públicas, sendo que os demais trabalhos citados têm como objeto e problemática de pesquisa a TV Pública. Ainda nessa direção, quando se trata de trabalhos que tenham abordado as rádios públicas em suas análises, há poucos exemplos também fora do âmbito do PPGCOM/FAC/UnB. Entre estes, destaca-se a Tese de Zuculoto, defendida na PUC-RS em 2010 e que, nas palavras da própria autora, trata-se de “uma *recuperação histórica da construção das programações de emissoras de rádio brasileiras* não comerciais estatais, educativas e universitárias (...) *é um estudo histórico-descritivo*” (Grifos nossos) (ZUCULOTO, 2010, p. 17), e que também aponta “o pensar dialético” como estratégia metodológica que balizou “a investigação, análise, formulação e apresentação da pesquisa” (ZUCULOTO, 2010, p. 41).

Destarte, é preciso ressaltar que a presente pesquisa não desprezou nem minorou estudos que,

---

<sup>4</sup> Dissertação de Mestrado de Gésio Passos: *O processo de regulamentação da produção de conteúdo regional na TV brasileira*

<sup>5</sup> Dissertação de Mestrado de Gisele Oliveira, intitulada *Rádio e internet: o uso de sites pelas emissoras públicas de radiodifusão sonora.*”

<sup>6</sup> A Tese de Doutorado de Mariana Carvalho: *Comunicação Pública: função e legitimação das tevês legislativas federais.*

<sup>7</sup> A Dissertação de Mestrado de Jonas Valente: *TV pública no Brasil: a criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira.*”

<sup>8</sup> A Dissertação de Mestrado defendida por Rodrigo Braz (2010) teve como título *Estado e comunicação: uma análise dos modos de regulação da radiodifusão no Brasil e na Venezuela.*

<sup>9</sup> Ressalta-se que duas Dissertações de Mestrado que tiveram como objeto de estudo o Serviço de Radiodifusão Pública, adotando como recorte de sua problemática aspectos da “representatividade” de grupos sociais – negros e indígenas – especificamente na TV Pública, utilizaram o aporte teórico-metodológico da Hermenêutica da Profundidade (THOMPSON, 1995). Trata-se do trabalho de Montenegro (2017): *As representações das populações indígenas na TV Brasil nas perspectivas da pluralidade e diferença cultural*; e da pesquisa de Silva (2017): *A presença afrodescendente na Empresa Brasil de Comunicação: um olhar sobre a regularidade da temática negra na programação da TV Brasil.*

<sup>10</sup> A Tese de Doutorado de Miriam Wimmer: *Direitos, Democracia e Acesso aos Meios de Comunicação de Massa.*

<sup>11</sup> A Dissertação de Mestrado de Soane Guerreiro: *TV Brasil e a Rede Pública de Televisão: uma trajetória de dependência.*

<sup>12</sup> A Tese de doutorado de Ângela Maria Carrato Diniz: *Uma história da TV Pública brasileira.*

como os até aqui exemplificados, adotaram a abordagem dialética ou mesmo optaram por análises de perspectiva histórico-normativa e/ou descritiva em seu desenvolvimento. Estes possuem contribuições, sem dúvidas, relevantes. Todavia, para o contexto da nossa pesquisa, tais estudos sinalizaram a necessidade de se realizar uma análise que – ao partir de considerações sobre as condições de origem do SRP brasileiro, ou seja, da história e trajetória deste no país – se diferenciasse ao apresentar-se como uma alternativa ao predominante viés interpretativo dialético.

Assim, diante dessas constatações de recorrências tornou-se mister a esta pesquisa “*desentranhar-se*” (SILVA, 2010), ou seja, nesse caso, encaminhar-se por outra direção que não a da perspectiva dialética, ou seja, buscar outra interpretação sobre o objeto aqui abordado – a interpretação da história e trajetória do SRP brasileiro e a importância desta para compreensão de fenômenos que tensionam tal Serviço na contemporaneidade, como a questão da sua integração ao ambiente da informação e da comunicação digital, convergente e articulada em rede, por exemplo.

Assim, a presente pesquisa considera que a abordagem dialética, comumente adotada para a interpretação da história do SRP brasileiro, possui limites que se revelam no atrelamento que, a partir dela, se faz do Serviço, em si, aos conflitos sociais, aos interesses econômicos e políticos, como os únicos ou maiores impasses ao desenvolvimento dele no país. Nessa direção, boa parte destes estudos até aqui citados corrobora o pensamento de Demo (1995, p. 88), que argumenta em favor da dialética histórico-estrutural, considerando-a como “a mais consentânea com a realidade histórica”, de modo a categorizá-la a partir a partir da observação dos “conflitos sociais”, das “condições objetivas e subjetivas”, da “unidade de contrários” e da “teoria e a prática”. (DEMO, 1995, p. 89-104).

Considera-se, contudo, que, para além disso, é necessário se levar fundamentalmente em consideração o próprio fenômeno do “comportamento humano” (WEBER, 1995; 2014) em relação ao Serviço de Radiodifusão do país, buscando também reconhecê-lo como peça-chave de uma “explicação compreensiva” para o problema de pesquisa aqui delimitado.

Dessa forma, como se compreende que uma história analisada de maneira descritiva, linear, vertical, polarizada ou puramente objetiva traz consigo o risco de que seus resultados não apresentem acréscimos no que se refere à interpretação de um problema inserido em uma realidade dinâmica, mutável e instável, ressalta-se o contextual afastamento desse estudo da interpretação puramente dialética<sup>13</sup>, uma vez que esta, apesar “de sua capacidade heurística e da sua organicidade lógica” (MELO SOARES, 2017, p. 7), acaba por sobrepujar um aspecto muito caro a este estudo: a

---

<sup>13</sup> Este estudo, apesar de não adotar os princípios da dialética, corrobora o pensamento de Demo (1995, p. 88) quando este afirma que: “não existe “a” dialética (...) na prática encontramos não só dialéticas diferentes, divergentes, mas até mesmo contraditórias, como em qualquer campo metodológico.” Nesse sentido, ressalta-se que ao agrupar o referido conjunto de pesquisas desenvolvidas no âmbito do PPGCOM/FAC/UnB sobre o Serviço de Radiodifusão Pública brasileiro, este estudo levou em consideração a aproximação destes com a abordagem dialética “histórico-estrutural” (DEMO, 1995).

---

necessidade de uma abordagem da “ação social”, do “comportamento humano” em relação ao objeto aqui delimitado.

Dessa forma, o presente trabalho tem por objetivo abordar como o “método compreensivo” (WEBER, 1995) apresenta uma contribuição não só para a elucidação das condições de origem do Serviço de Radiodifusão Pública brasileiro mas também para a reflexão analítica a respeito dos desafios que se apresentam ao mesmo na contemporaneidade.

### **3 A contribuição da Sociologia Compreensiva para análise do SRP brasileiro**

Se, por um lado, alguns estudos sobre o Serviço de Radiodifusão Pública brasileiro já se encaminharam a partir do entendimento de aspectos históricos – sobretudo conflitos sociais e entraves regulatórios – como estruturas determinantes para a sua conformação, percebe-se, por outra perspectiva, uma lacuna na busca pela compreensão do “comportamento humano” e do sentido deste (WEBER, 1995) nesse processo, como fator que contribui no estabelecimento do SRP que se tem hoje no país e dos desafios que se apresentam ao referido Serviço num cenário de instabilidades – política e econômica – e de mutações constantes no campo midiático, tecnológico e cultural.

Destarte, apontar a interpretação da sociedade – da ação dos sujeitos – como caminho teórico-metodológico para análise e compreensão dos limites e possibilidades do SRP brasileiro não significa distanciar-se de uma pesquisa histórica, mas sim realizá-la na busca de indícios tidos como fundamentais ao método compreensivo weberiano.

Max Weber (1995, p. 313), ao buscar compreender as mudanças sociais que se encaminharam no seu tempo, caracterizou o sujeito – de modo particular “o comportamento humano” – como peça principal desse processo. O referido sociólogo e filósofo alemão destacou em suas reflexões que as ações promovidas cotidianamente pelos sujeitos e aquilo que motiva tais ações constituem fatores relevantes que condicionam um processo de mudança social.

Ao refletir analiticamente sobre o comportamento humano, Weber (1995, p. 314) o singularizou no sentido de afirmar que nele “o decurso das conexões e regularidades pode ser interpretado pela compreensão”, diferentemente do que ocorre em outros fenômenos sociais. E, ao mesmo tempo em que defende que “uma compreensão do comportamento humano, que tenha sido obtida pela interpretação acarreta uma “evidência” qualitativamente específica que é, em grau e dimensão, *sui generis*” (WEBER, 1995, p. 314), apresenta outra constatação relevante a este estudo:

[...] um comportamento igual no seu decurso e nos seus resultados externos, *pode se basear em constelações de motivos de natureza muito diversas, dentro dos quais os compreensíveis de maneira mais evidente, nem sempre e necessariamente foram os mais decisivos.* (Grifo nosso) (WEBER, 1995, p. 314).

Cotejando as referidas afirmações de Weber com o objetivo desse trabalho, considera-se que as dimensões a partir das quais o SRP brasileiro foi sendo recorrentemente interpretado – ou seja, pelo viés dos conflitos sociais ou da racionalidade das questões regulatórias, por exemplo, – não são necessariamente as mais decisivas para a compreensão sobre o processo de conformação do Serviço, tampouco para o des(en)cobrimto dos desafios e possibilidades que se apresentam a ele na contemporaneidade, sobretudo àqueles relacionados ao ambiente digital.

Ainda de acordo com a interpretação weberiana, “o ‘entender’ de determinadas conexões deve ser controlado (...) com os métodos usuais da imputação causal, antes que uma interpretação, mesmo que muito evidente, se transforme numa explicação compreensiva válida” (WEBER, 1995, p. 314). Partindo disso, o presente estudo não se aporta na história do SRP – dos conflitos que a permeiam, por exemplo, – entendendo-a, em si, como estrutura determinante do Serviço, mas sim, compreendendo tal história a partir de um olhar reflexivo analítico a respeito do “quem” a compôs(õe), por que, e com que finalidade. E isto é feito tendo como base a compreensão do SRP a partir do conceito de “ação social”, elaborado por Weber e discutido no tópico a seguir.

### **3.1 A ação social e suas implicações para o SRP brasileiro**

“Fato central” e “elemento constitutivo” da Sociologia Compreensiva (WEBER, 2014, p. 15) a “ação social” é um conceito que, por meio das categorias e indicadores que dele emergem, auxilia o des(en)cobrimto (SILVA, 2010) da problemática aqui pontuada, sobretudo ao suscitar a necessidade de reflexão sobre o (sentido do) comportamento dos indivíduos participantes do seu processo de conformação.

Como já apontado, ao buscar entender as mudanças sociais do seu tempo, Weber priorizou – sem descartar o contexto histórico-político-social – o estudo do sujeito, no sentido de buscar entender as motivações das suas ações, considerando-as como aspectos fundamentais para explicações compreensivas dos fenômenos.

É o que, contextualmente, se realiza, de modo contextual, no presente estudo: a reflexão analítica sobre o papel daqueles que estiveram direta ou indiretamente envolvidos (como educadores, agentes públicos, radiodifusores, políticos etc.) com a radiodifusão brasileira no momento em que ela dava seus primeiros passos, bem como elucida-se como os sujeitos – suas ações e os sentidos destas – seguem caracterizando-se como peças fundamentais para se compreender os desafios do SRP no Brasil. Nas palavras de Weber (2014, p. 13-14), “a ação social (incluindo omissão ou tolerância) orienta-se pelo comportamento de outros, seja este passado, presente ou esperado como futuro”, mas essa orientação se dá em relação ao sentido que se atribui à ação, ou seja, não se confunde com o “simples fato de alguém adotar para si determinado comportamento observado em outras pessoas e

que lhe parece conveniente para seus fins.” Desse modo, a ação social, na concepção weberiana, pode ser motivada:

1) *de modo racional referente a fins*: por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como “condições” ou “meios” para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso; 2) *de modo racional referente a valores*: pela crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação – absoluto e *inerente* a determinado comportamento como tal, independentemente do resultado; 3) *de modo afetivo, especialmente emocional*: por afetos ou estados emocionais atuais; 4) *de modo tradicional*: por costume arraigado. (Grifos no original) (WEBER, 2014, p. 15).

A ação social constitui-se assim como a prática simbólica concretizada pelo sujeito em um determinado contexto e que, necessariamente, possui algum significado para seu autor. Deste modo, interessou a este estudo compreender o sentido das ações realizadas pela sociedade – de modo particular, por alguns indivíduos representativos desta – no processo de conformação do serviço de radiodifusão pública brasileiro.

### 3.1.1 A radiodifusão brasileira e a ação social com fins particulares

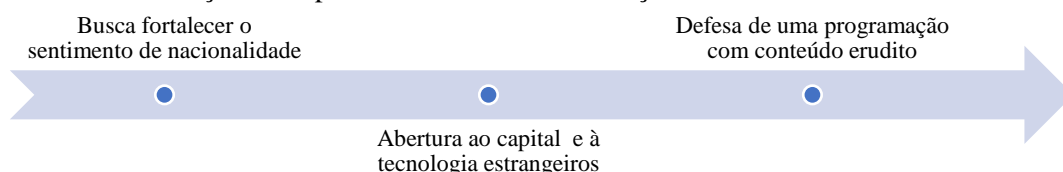
A partir da compreensão da *ação social racional referente a fins* é possível considerar-se que a radiodifusão no Brasil teve os seus objetivos iniciais moldados por ideais subjacentes vinculados a um projeto político-econômico-social desenvolvimentista. Diversos atores/grupos envolvidos no processo de surgimento e consolidação do serviço de radiodifusão brasileiro enxergavam no meio radiofônico potencial para atender seus projetos e anseios específicos, ou seja, cultivavam expectativas diferentes e, de certo modo, “particulares” a respeito dele.

Os interesses de cada um desses atores/grupos (educadores/cientistas, políticos e empresários) pela radiodifusão se encaminharam, assim, por vias não tão correlatas – mas, por vezes, contíguas, como no caso da estreita relação entre o Estado e a classe empresarial na definição dos rumos legais/rationais da radiodifusão do país – o que pode ser constatado, por exemplo, pelo comportamento/ações de influentes representantes de tais grupos em relação ao mencionado meio de comunicação sonora.

No Brasil, a radiodifusão teve sua transmissão inaugural-experimental-oficial no início da primeira metade do século XX, em 1922, no Rio de Janeiro, durante a Exposição Internacional do Centenário da Independência. Pensando contextualmente nesta como uma ação realizada por expectativas de se alcançar fins particulares, é possível destacar a atuação e influência do então Presidente da República, Epitácio Pessoa, tanto no que se refere: a) ao momento histórico e simbólico em que ele dá anuência para a implantação do meio radiofônico no país, no intuito também de, a partir disso, *fortalecer um sentimento de nacionalidade* em um período pós-guerra e de insatisfações dos

militares e da classe média oligárquica no país; b) às condições nas quais ele autorizou tal acontecimento, realizado *com tecnologia estrangeira das empresas americanas Westinghouse e Western Electric*, as quais forneceram os equipamentos necessários à demonstração; c) quanto aos registros que se tem da sua interferência<sup>14</sup> naquilo que deveria ser o conteúdo transmitido pelo referido meio de comunicação: uma *programação erudita voltada para a produção cultural das elites*.

**Figura 01** – Síntese das ações de Eptácio Pessoa na conformação da radiodifusão no Brasil

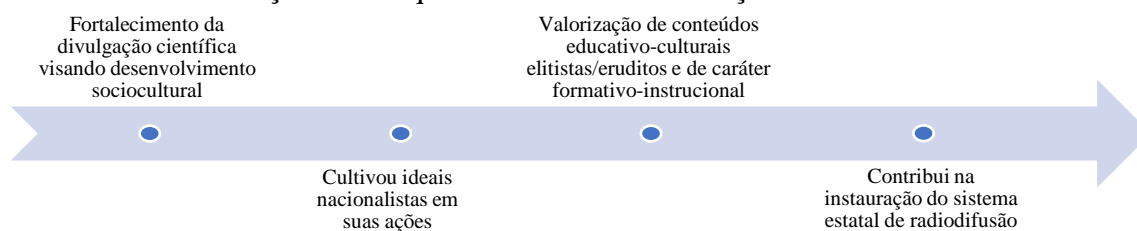


**Fonte:** Elaborado pelo do autor.

Assim como Eptácio Pessoa, outros indivíduos são, de fato, autores de posturas (ações e omissões) representativas para compreensão do processo de conformação do SRP brasileiro. Sem esgotar exemplos nesse sentido, expomos, a seguir, a síntese de algumas ações destes que elucidam nossas premissas.

Edgar Roquette-Pinto apregoava, com recorrência, aquela que considerava como a finalidade maior do rádio: educar para “o progresso da pátria” (ROQUETTE-PINTO, 1953 *apud* RIBAS, 1990, p. 98). Ele foi, assim, um protagonista no surgimento da radiodifusão “educativa”. Todavia, atuou muito mais a favor do caráter “formativo” e “instrucional” do serviço que acreditava ter o potencial de transformar a realidade social dos “brasilianos”.

**Figura 02** – Síntese das ações de Roquette-Pinto na conformação da radiodifusão no Brasil



**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Uma questão a ser destacada é o ambiente que predominava na esfera do governo federal brasileira quando Roquette-Pinto fez a este a doação da Rádio Sociedade. Neste ano, 1936, o país

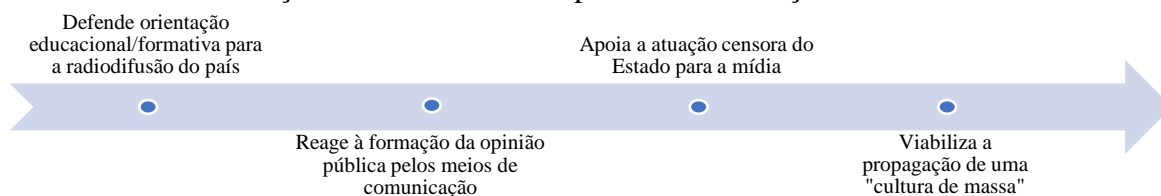
<sup>14</sup> O especial “Rádio 90 anos”, produzido pela EBC, registrou a influência do Presidente Eptácio Pessoa naquela que ele considerava ser o conteúdo adequado às futuras transmissões radiofônicas, o que excluía, por exemplo, a transmissão de ritmos musicais populares genuinamente brasileiros e que faziam sucesso na década de 1920, como o maxixe. O Presidente defendia uma programação voltada às elites. O referido Programa especial pode ser acessado em: <<http://www.ebc.com.br/2012/09/primeira-transmissao-de-radio-no-brasil-completa-90-anos>>.



seguia sob o governo de Getúlio Vargas, o qual, já em março de 1932, por meio do Decreto nº 21.111, regulamentou a publicidade no rádio, consolidando o “sistema que mais se desenvolveu e hegemonizou as ondas radiofônicas no Brasil: o comercial.” (ZUCULOTO, 2012, p. 255).

Ademais, os dois primeiros anos do governo Vargas (1930-1932) foram marcados pela atuação de Francisco Campos no então Ministério da Educação e da Saúde (MES), mas foram os temas políticos que, de fato, sobressaíram em sua atuação. Assim, já quando a frente do Ministério da Justiça do Governo Vargas, Francisco Campos demonstrou forte preocupação com a opinião pública, considerando os meios de comunicação como detentores de um papel decisivo nesse sentido. Defendeu, então, ações de governo em termos de censura e de controle da opinião pública. Para Campos, o Estado seria a única organização capaz “de arbitrar ou de exercer um poder justo.

**Figura 03** – Síntese das ações de Francisco Campos na conformação da radiodifusão no Brasil

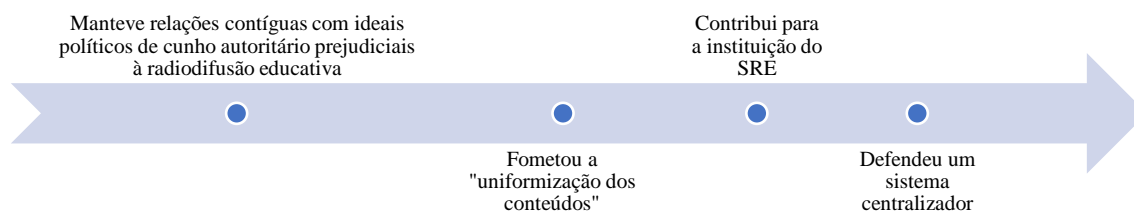


**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Após a breve passagem de Francisco Campos pelo MES, coube ao jurista Gustavo Capanema o comando da referida pasta, na qual permaneceu por onze anos, de 1934 a 1945. A sua atuação em relação ao serviço de radiodifusão foi, em alguma medida, diferente da de Francisco Campos, entretanto, manteve relações contíguas com os ideais políticos de cunho autoritário e repressor do governo Vargas. Capanema tinha uma visão sobre a radiodifusão educativa vinculada à formação escolar instrucional e enxergava para esta uma atuação uniforme sob o controle do Estado.

Durante a gestão de Capanema no MES foi realizada a inclusão, na Lei nº 378 de 1937 – que reconfigurou o Ministério da Educação e Saúde brasileiro – do artigo nº 50, o qual instituiu o Serviço de Radiodifusão Educativo (SRE). Ainda assim, pode-se considerar que o SRE surgiu muito mais com a finalidade de, atendendo as expectativas de seus entusiastas, buscar “uniformizar, padronizar, a partir de um sistema centralizado e baseado no difusionismo cultural.” (PATRÍCIO, 2017, p. 189). Prova disso é que sob a responsabilidade do SRE esteve, por exemplo, o Projeto Minerva, que integrou “linhas políticas da ditadura militar para desenvolvimento das comunicações e da educação a distância via rádio como meio de integração nacional e propagação de sua ideologia.” (ZUCULOTO, 2010, p. 234).

**Figura 04** – Síntese das ações de Gustavo Capanema na conformação da radiodifusão no Brasil

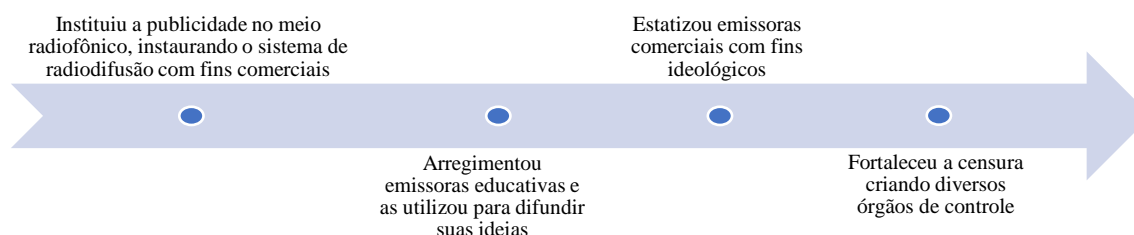


**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Sob a liderança de Getúlio Vargas, tanto Campos quanto Capanema, e até mesmo o próprio Roquette-Pinto, contribuíram para a conformação de um modelo de radiodifusão, principalmente em termos de gestão e de programação, que segue reverberando nas emissoras brasileiras hoje denominadas públicas, as quais são, em grande parte, exatamente aquelas que nasceram sob um viés educativo verticalizado. Entre 1930 e 1945, Vargas, ao regulamentar e conceder incentivos públicos para o incremento técnico, comercial e profissional do rádio, usou o referido meio, sobretudo, como instrumento de comunicação vertical do governo para a sociedade. Nessa época em que afloravam as primeiras estações radiofônicas do país, “a participação governamental se deu através da aquisição de emissoras e produção de programas estatais e o controle rigoroso das estações privadas através de sua máquina de propaganda e da censura.” (OLIVEIRA, 2006, p. 5). Além disso, como afirma Moreira (1991, p. 18), “grande parte dos projetos previstos sofreu a interferência direta de órgão governamental existente na época: o temido e poderoso Departamento de Imprensa e Propaganda.”

Durante a era Vargas, portanto, todas as práticas de radiodifusão estiveram moldadas pelos interesses e estratégias do governo em disseminar suas causas próprias. A padronização de programações, como o então chamado *Programa a Hora do Brasil*, por exemplo, o modo como o governo arregimentava as emissoras educativas e controlava também aquelas do sistema comercial podem ser consideradas como ações que, em alguma medida, ainda hoje contribuem para a concretização de um “passivo simbólico” (BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2013) junto à sociedade, no sentido de que afetam e cristalizam a visão de uma camada expressiva dos cidadãos e cidadãs sobre o que pensam do (e como se relacionam com o) Serviço de Radiodifusão Pública no Brasil: consideram algo estritamente ligado ao governo, partidos ou ideologias políticas.

**Figura 05** – Síntese das ações de Getúlio Vargas na conformação da radiodifusão no Brasil



**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Os exemplos aqui citados – de Eptácio Pessoa, Roquette-Pinto, Francisco Campos, Gustavo Capanema, Getúlio Vargas – não esgotam o número de atores cujas ações impactaram o processo de conformação da radiodifusão no Brasil. Ainda assim, este estudo os considera como indivíduos que, a partir da liderança/protagonismo que exerceram, influenciaram, de modo racional, as características dos sistemas de radiodifusão da atualidade, de modo particular, o serviço público, que tem suas condições de origem atreladas aos mencionados sistemas educativo e estatal, sobretudo no que se refere ao tipo de conteúdo produzido e à cultura organizacional (de gestão) que se criou em tais modelos. A compreensão da ação social determinada de modo racional referente a fins (WEBER, 2014) traz à luz, portanto, como a busca de ideais particulares, em detrimento da *res publica*, impacta, negativamente, o SRP brasileiro.

Para além desta, outros tipos de ações que em nosso entendimento, ajudaram a conformar e impactam a atuação do Serviço de Radiodifusão Pública brasileiro, os quais são abordados a seguir.

### **3.1.2 A radiodifusão brasileira e a ação social referente a valores**

Como já elucidado, considera-se que as ações mencionadas no tópico anterior foram realizadas de uma maneira na qual as suas consequências foram previamente articuladas: desejava-se, por meio da radiodifusão sonora, educar/instruir a população para elevar níveis de desenvolvimento econômico do país, para propagar ideologias, para “integrar doutrinando”, para disseminar e supervalorizar a produção cultural da elite, enfim: a expectativa pelos resultados das ações lideradas pelos atores mencionados era, em considerável medida, racional, estava atrelada a anseios de projetos particulares e, pode-se dizer, tinha metas planejadas.

Contudo, Weber (2014, p. 16) explica que “só muito raramente a ação (...) social orienta-se exclusivamente de uma maneira”. Nessa direção, é possível afirmar que nem toda ação desenvolvida no processo de conformação da radiodifusão no Brasil se deu totalmente de modo relacionado a fins previamente (e racionalmente) estabelecidos. Muitas delas se deram também pela “crença consciente no valor” (*idem*, p. 15) educativo e cultural do meio radiofônico, por exemplo. O referido teórico chega a mencionar que “do ponto de vista da racionalidade referente a fins, entretanto, a racionalidade referente a valores terá sempre caráter irracional (...); pois quanto mais considere o valor próprio da ação (...) tanto menos refletirá as consequências dessa ação.” (*idem*, p. 16).

Pois bem, paradoxalmente, a atuação e influência de Edgard Roquette-Pinto no processo de conformação da radiodifusão brasileira podem ser também consideradas, a partir da compreensão contextual da teoria weberiana, dentro do escopo das ações sociais determinadas de *modo racional referente a valores*. Veja-se: a “crença” dele no “valor” (WEBER, 2014) educativo do meio sonoro superou até mesmo aquela que poderia ser considerada a maior adversidade encontrada em seu

caminho: a falta de recursos para manutenção da rádio, fazendo-o doar, mas sob fortes ressalvas relacionadas ao compromisso educativo da emissora, o instrumento-base de suas convicções nas mãos do Estado governado, naquela época, pelo presidente Getúlio Vargas.

Esta atitude, ainda que para muitos possa soar subjetiva em termos de racionalidade, demonstra o “valor” simbólico que possuía a emissora educativa carioca para aquele que foi seu criador, considerado por um conjunto expressivo de estudiosos da mídia sonora no país como o pioneiro da radiodifusão no Brasil. É possível enxergar nesse gesto de Roquette-Pinto uma “crença” – nos moldes weberianos aqui contextualizados – no caráter educativo do meio.

*Age de maneira puramente racional referente a valores quem, sem considerar as consequências previsíveis, age a serviço de sua convicção sobre o que pareçam ordenar-lhe o dever, a dignidade, a beleza, as diretivas religiosas, a piedade ou a importância de uma “causa” de qualquer natureza. Em todos os casos, a ação racional referente a valores (...) é uma ação segundo “mandamentos” ou de acordos como “exigências” que o agente crê dirigidos a ele. (Grifos nossos). (WEBER, 2014, p. 15).*

Difere-se deste tipo de ação referente a valores a ação afetiva, discutida no tópico a seguir.

### **3.1.3 A radiodifusão brasileira e a ação social afetiva**

Nem todas as ações realizadas durante o processo de conformação da radiodifusão no Brasil tiveram seus sentidos vinculados a resultados racionais – sejam estes referentes a fins e/ou a valores – como os já expostos até aqui. A conduta de muitos atores e grupos envolvidos nos primeiros encaminhamentos do meio radiofônico no país esteve também movida por relações *afetivas* (WEBER, 2014) as quais, pode-se afirmar, ajudaram a consolidar as emissoras de rádio pioneiras no país e a moldar suas características em termos de programação e de gestão. Ressalta-se, igualmente, que esse tipo de ação foi o que também sustentou financeiramente as primeiras emissoras brasileiras, muitas delas então denominadas como Educadoras, Sociedades ou Clubes.

Weber (2014, p. 15) explica que o sentido da “ação determinada de modo afetivo, especialmente emocional: por afetos ou estados emocionais atuais” está, de fato, na “própria ação em sua peculiaridade”. Ainda de acordo com o pensamento weberiano (idem, ibidem), “age de maneira afetiva quem satisfaz sua necessidade atual (...) de gozo, de entrega, de felicidade contemplativa ou de descarga de afetos (seja de maneira bruta ou sublimada).”

Nessa direção, destaca-se aqui, sobretudo, a ação desenvolvida – de modo afetivo – por grupos de intelectuais que se organizavam em formato de sociedades ou clubes para apoiar/dar sustentação às emissões radiofônicas pioneiras. O caso da Rádio Sociedade é, nesse sentido, paradigmático: o próprio regimento desta emissora, quando da sua fundação, chegava a citar os nomes dos(as) sócios(as) responsáveis por determinados conteúdos e até a duração das transmissões de cada um

deles(as). Mas a peculiaridade deste tipo de ação, por outro lado, contribuiu para que o rádio se configurasse em seus primeiros anos como um meio elitista, erudito, voltado apenas para camadas da população com poder aquisitivo alto e nível elevado de escolaridade. Tratava-se de um rádio no qual os produtores – seus sócios – produziam, sobremaneira, para si mesmos. (cf. ZUCULOTO, 2012).

Assim, não se pode desprezar o fato de que emissoras educativas – e que hoje são oficialmente ou se autodenominam públicas – surgiram e se mantiveram em funcionamento, ainda que por curto período, sobretudo entre 1923 e 1936, pela relação afetiva que ouvintes e sócios estabeleceram com estas. De fato, a paixão de muitos pelo meio sonoro contribuiu para que ele se expandisse, ainda que, em considerável medida, distante de fins mais democráticos – diversos, plurais, independentes (UNESCO, 2001).

Outro tipo de ação social, a “tradicional”, também impactou o processo de conformação da radiodifusão no Brasil, como se aborda no tópico a seguir.

### **3.1.4 A radiodifusão brasileira e a ação social tradicional**

Além das ações relacionadas – racionalmente – a fins (científicos, políticos, econômicos, sociais etc.); à crença em valores (educativo-instrucionais, culturais, ideológicos etc.); e estabelecidas – de maneira reativa – a partir de atos afetivos/emocionais (criação de clubes e sociedades de rádio), existe outro tipo de comportamento corresponsável pela trajetória e atual cenário da radiodifusão pública brasileira: aquele que ocorre de “modo tradicional, por costume arraigado” (WEBER, 2014, p. 15). Segundo o sociólogo alemão (*idem, ibidem*), “a grande maioria das ações cotidianas habituais aproxima-se desse tipo, que se inclui na sistemática não apenas como caso-limite mas também porque a vinculação ao habitual [tradição] (...) pode ser mantida conscientemente, em diversos graus (...)”

A compreensão que se tem deste tipo de ação no contexto da radiodifusão no Brasil é, basicamente, a de que, por exemplo, as formas de produção e disponibilização de conteúdo (linguagem, formatos, gêneros), de relacionamento com a audiência/sociedade e até de gestão, advindas ainda da época do surgimento das emissoras pioneiras – não comerciais / educativas / comerciais / estatais – tornaram-se uma espécie de “fórmula” que acaba sendo reproduzida pelas atuais emissoras públicas de maneira “irracional”, isto é, como uma “imitação puramente reativa” (WEBER, 2014, p. 15) de um modelo comunicacional que não dialoga a contento com a missão, princípios e objetivos da radiodifusão pública.

De acordo com Weber (*idem, ibidem*), o comportamento estritamente tradicional “encontra-se por completo *no limite* e muitas vezes *além daquilo que se pode chamar, em geral, ação orientada pelo sentido*. Pois frequentemente não passa *de uma reação surda a estímulos habituais* que decorre na direção da atitude arraigada.” (Grifos nossos). Assim, a ação social do tipo tradicional tem sido

---

um entrave ao SRP brasileiro. Ela, inclusive, pode ser considerada com uma das causas pelo precário grau de inserção e atuação das emissoras públicas no ambiente digital convergente e articulado em rede. As práticas observadas nesta direção seguem, notadamente, arraigadas a uma tradição vertical de produção de conteúdo que põe em dúvida o caráter público do Serviço.

Ressalta-se que Weber chama de costume ou tradição algo que está:

(...) em contraposição à “convenção” e ao “direito”, uma norma *não* garantida externamente e à qual o agente de fato se atém, seja de maneira “irrefletida”, seja por “comodidade” ou por razões quaisquer, e cuja provável observação, pelas mesmas razões, ele pode esperar de outras pessoas pertencentes ao mesmo círculo. (Grifo no original) (WEBER, 2014, p. 18).

Assim, em diálogo com o pensamento weberiano, seja por falta de reflexão ou por comodismo dos agentes envolvidos com o surgimento do SRP brasileiro, este se conformou sobre aspectos tradicionais, muitos dos quais, embora não oficiais, ou seja, não se constituindo como “norma”, seguiram (e seguem) impactando a sua “oficial” e recente atuação no país. Isto porque, conforme também explica Weber: “O costume, nesse sentido, não é uma coisa que está “em vigor”: não se exige de ninguém que ele se atenha. Naturalmente, a transição entre ele e a convenção válida ou o direito é absolutamente fluida. *Por toda parte, a tradição efetiva é mãe do que tem vigência.* (Grifo nosso) (WEBER, 2014, p. 18).

Considera-se, portanto, que no campo da radiodifusão pública brasileira a reprodução de hábitos – principalmente relacionados a modos de produção de conteúdos e de gestão – que caracterizaram as condições de origem no sistema educativo e estatal sinalizam, de fato, que “o costume arraigado”, como menciona Weber (2014) ou, em outras palavras, “as forças do passado”, conforme assinala Fidler (1997), ainda permanece vigente nos modos contemporâneos de se fazer radiodifusão pública e, assim, “moldam futuro” do sistema a ponto de ameaçar a sua legitimidade social e sustentabilidade em um cenário midiático cada vez mais complexo .

A abordagem sobre ação social realizada até aqui, sintetizada no quadro 10 e, mais especificamente, sua contribuição para compreensão dos desafios e possibilidades que se apresentam ao SRP brasileiro, podem ser tensionadas de forma ainda mais aprofundada se observadas à luz de outra corrente do pensamento weberiano, a “sociologia da dominação”, a qual, merece destaque e, por questões de forma e limitação da extensão do presente texto, será cotejada com esse estudo em outro trabalho.

**Quadro 01:** Síntese dos tipos de ação social que permeiam a conformação do SRP no Brasil

Tipo de ação social	Como permeia / impacta o processo de conformação do SRP brasileiro	Nome(s) marcante(s) no desenvolvimento desse tipo de ação social
<b>De modo racional referente a fins</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intuito desenvolvimentista;</li> <li>- Intuito de promover o crescimento econômico do país;</li> <li>- Intuito de integração “e uniformização” do Brasil;</li> <li>- Intuito de fomentar o nacionalismo;</li> <li>- Intuito de abertura de mercado ao capital estrangeiro;</li> <li>- Intuito de ampliar a divulgação científica;</li> <li>- Intuito de erradicar o analfabetismo no país;</li> <li>- Intuito de formar mão de obra pelas ondas do rádio;</li> <li>- Intuito de fortalecer questões político-partidárias;</li> <li>- Intuito de obter retornos financeiros/comerciais;</li> <li>- Intuito de controlar, por meio Estado, as comunicações;</li> <li>- Intuito de fiscalizar e censurar a opinião pública.</li> </ul>	<p>Epitácio Pessoa Edgar Roquette-Pinto Francisco Campos Gustavo Capanema Getúlio Vargas</p>
<b>De modo racional referente a valores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crença e ação a serviço do valor educativo-instrucional;</li> <li>- Crença e ação a serviço da disseminação do valor da cultura erudita;</li> <li>- Crença e ação a serviço da difusão de ideologias políticas.</li> </ul>	<p>Edgar Roquette-Pinto Henrique Morize Tude Souza Getúlio Vargas</p>
<b>De modo afetivo, especialmente emocional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reações afetivas voltadas à radiodifusão e à educação;</li> <li>- Reações emocionais voltadas à manutenção de projetos, muitas vezes, pessoais;</li> <li>- Reações afetivas e emocionais voltadas à construção redes colaborativas (clubes ou sociedades ligadas ao rádio).</li> </ul>	<p>Ouvintes e sócios das emissoras radiofônicas, organizados em Clubes e/ou Sociedades.</p>
<b>De modo tradicional, por costume arraigado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tradição idealista (vinculada à educação);</li> <li>- Tradição desenvolvimentista (vinculada a temas nacionais);</li> <li>- Tradição elitista/erudita (vinculada aos conteúdos);</li> <li>- Tradição amadora (vinculada aos modos de produção);</li> <li>- Tradição organizacional (vinculadas às formas de gestão);</li> <li>- Tradição negocial (vinculada à expectativa de lucros);</li> <li>- Tradição tecnológica (vinculada à falta de especialização).</li> </ul>	<p>Autoridades governamentais; Servidores públicos; Prestadores de serviço comissionados; Gestores e demais profissionais sem formação específica ou com pouca experiência na área.</p>

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

#### 4 Síntese argumentativa e integradora

Pensar sobre a conformação – história/trajetória – do Serviço de Radiodifusão Pública brasileiro a partir do conceito de “ação social” permite a compreensão desse fenômeno sob uma perspectiva que traz à luz o “sentido inerente à ação” (WEBER, 2014, p. 14) daqueles que tensionaram tal processo. Considera-se, nesse sentido, que observar determinados “comportamentos humanos” e buscar compreender as motivações que os causaram pode contribuir para des(en)cobrir de novas abordagens sobre o tema em pesquisas da área de Políticas e Estratégias de Comunicação, constituindo-se, ao mesmo tempo, um exercício complexo, instigante e desafiador.

*Complexo* porque envolve, como é comum no universo da pesquisa acadêmica, a delimitação de um *corpus* que, neste caso, foi constituído, fundamentalmente, por atitudes de determinados atores os quais se apresentaram, assim como na metáfora de Edgar Allan Poe (1999), como “homens da

multidão”, os quais, apesar da intensa ligação com o mundo que os cercou, nem sempre se deixaram ler.

Mas foi exatamente por isso que a observação de tais comportamentos se tornou *instigante*. Compreender como agiram pessoas como Edgar Roquette-Pinto, Epitácio Pessoa, Francisco Campos, Gustavo Capanema e Getúlio Vargas em suas relações mais próximas com a radiodifusão constituiu-se como um passo necessário no des(en)cobrimto de questões que ainda hoje permeiam e impactam a atuação do SRP no Brasil. Seja na busca por fins próprios, pela crença consciente em valores, por reações afetivas/emocionais ou por costumes arraigados (tradição) (WEBER, 2014), o modo como tais sujeitos agiram em relação à radiodifusão em suas primeiras vibrações no Brasil, limitando-a, em linhas gerais, a ideais desenvolvimentistas, ainda que não seja o único elemento responsável pelos desafios e cenário contemporâneo de ameaças – à independência, ao caráter plural, à diversidade, à diferenciação (Cf. UNESCO, 2001), à legitimidade e à sustentabilidade – para as emissoras públicas revela, além do protagonismo e influência deles, uma opção teórico-metodológica que busca não só se constituir como uma alternativa aos estudos dialéticos estruturais já empreendidos na área, mas tensionar tal discussão com o subsídio de uma visão interdisciplinar.

É, assim, um caminho *desafiador* caracterizado, sobretudo, pelas dúvidas que podem persistir aos diferentes leitores de tal abordagem, todavia, como ensina Braga (2005), são as “dúvidas” que devem motivar tanto o processo inteiro de realização da pesquisa quanto a concepção de novos estudos que possam apresentar refutações e/ou conjecturas correlatas.

## Referências

- BRAGA, José Luiz. Para começar um projeto de pesquisa. **Comunicação & Educação**, v. 10, n. 3, p. 288-296, 2005.
- DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.
- FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “Estado da Arte”. In: **Educação e Sociedade**, ano XXIII, n. 79, agosto, 2002.
- FIDLER, Roger. **Mediamorphosis – Understanding New Media**. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 1997.
- MARTÍN-BARBERO, Jesús. Comunicação e mediações culturais. **Diálogos midiológicos**, v. 33, n. 1, jan./jun. de 2000.
- PINHEIRO, Elton Bruno. Radiodifusão Sonora Pública do Brasil: o processo de conformação do Serviço e os desafios de sua integração no ambiente digital. **Tese** (Doutorado em Comunicação e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação – Faculdade de Comunicação. Universidade de Brasília, 2019.
- SILVA, Juremir Machado da. **O que pesquisar quer dizer: Como fazer textos acadêmicos sem medo da ABNT e da CAPES**. Porto Alegre: Sulina, 2010.
- UNESCO. **La Radio y Televisión Pública; ¿Por qué? ¿Cómo?** Montreal: UNESCO - Consejo Mundial de Radio y Televisión, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2JNKxSw>. Acesso em: 05 mai 2019.
- WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. Parte 2. Tradução: Augustin Wernet. 2. Ed. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Volume 1. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4ª ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2014.
- ZUCULOTO, Valci Regina Mousquer. **A programação de rádios públicas brasileiras**. Florianópolis: Editora Insular, 2012.