

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

ZAMIRA ACHANG GONZÁLEZ

**COMUNICAÇÃO COMO POLÍTICA SOCIAL
EM PERSPECTIVA COMPARADA INTERNACIONAL:
AS INICIATIVAS COMUNITÁRIAS DE TV NO BRASIL E EM CUBA**

Niterói, RJ

2013

ZAMIRA ACHANG GONZÁLEZ

**COMUNICAÇÃO COMO POLÍTICA SOCIAL
EM PERSPECTIVA COMPARADA INTERNACIONAL:
AS INICIATIVAS COMUNITÁRIAS DE TV NO BRASIL E EM CUBA**

Dissertação desenvolvida como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Política Social pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, na linha de Avaliação de programas e projetos governamentais e não governamentais/Políticas de comunicação e cultura.

Orientador: Professor Dr. Adilson Vaz Cabral Filho.

Niterói, RJ

2013

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

A175 Achang González, Zamira.
Comunicação como política social em perspectiva comparada internacional: as iniciativas comunitárias de TV no Brasil e em Cuba / Zamira Achang González. – 2013.
144 f.
Orientador: Adilson Vaz Cabral Filho.
Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2013.
Bibliografia: f. 129-133.

1. Políticas públicas. 2. Política social. 3. Comunicação. 4. Televisão.
5. Participação comunitária. 6. Regulamento. 7. Desenvolvimento sustentável.
8. Gestão. 9. Diversidade cultural. 10. Pluralismo (Ciências Sociais). I. Cabral Filho, Adilson Vaz. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD 791.45

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

ZAMIRA ACHANG GONZÁLEZ

**COMUNICAÇÃO COMO POLÍTICA SOCIAL
EM PERSPECTIVA COMPARADA INTERNACIONAL:
AS INICIATIVAS COMUNITÁRIAS DE TV NO BRASIL E EM CUBA**

Dissertação desenvolvida como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Política Social pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, na linha de Avaliação de programas e projetos governamentais e não-governamentais/Políticas de comunicação e cultura.

Aprovada em _____ de julho de 2013, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Adilson Vaz Cabral Filho – Orientador
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Prof^a. Dra. Luciene Burlandy
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Prof. Dr. Marcelo Kischinhevsky
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Para Lázaro, pelo sonho feito realidade, pelos
muitos sonhos ainda por serem sonhados.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Adilson Cabral, que sempre acreditou que era possível desenvolver a pesquisa, pelas orientações acadêmicas, as correções de conteúdo, de estilo e de português, pela confiança confiante;

Aos professores da pós-graduação, Mônica Senna, Luciene Burlandy, João Bosco, Rita de Cássia Freitas, Luci Faria, pelos ensinamentos;

Ao professor Marcelo Kischinhevsky, pelas suas contribuições;

A Raquel Paiva, pelas aulas e as leituras, pela comunidade;

Aos amigos da turma de mestrado, Daguimar, Vagner, Claudia, Dalva, Adriana, Valentina, Carla, Gildete;

A Fátima, pela amizade e pela acolhida carinhosa;

A Luzia e Raquel da Secretaria da Pós, pela atenção e o carinho;

Aos amigos de Cuba, sempre presentes apesar da distância, Yole, Jorge, Alain;

Aos amigos do Rio, pela partilha nos três últimos anos;

A Mário Jefferson Leite Melo, Alice Campos, Olga Amélia Soares das TVs comunitárias no Brasil;

A Dagmar Herrera, Meysis Carmenati, María del Carmen Vasallo, Yosnaldi Milis das TVs em Cuba;

Aos meus pais, minha irmã, meus avós, tios e tias, primas, à família toda, pela força e o amor;

À família de Lázaro, também minha, pelo carinho e preocupação;

A todos aqueles que contribuíram para que este trabalho fosse possível.

“¿es quimera pensar en una sociedad que reconcilie al poema y al acto, que sea palabra viva y palabra vivida, creación de la comunidad y comunidad creadora?”

Octavio Paz.

RESUMO

O presente trabalho investiga desde uma perspectiva comparada internacional as políticas de comunicação comunitária em televisão, tendo como foco os canais brasileiros da TV a Cabo e as emissoras provinciais e municipais de televisão em Cuba. Foram indagados os seguintes aspectos das políticas nos dois contextos: os marcos regulatórios, as formas de sustentabilidade, as características da gestão dos processos e a efetivação dos princípios da diversidade e do pluralismo. O âmbito acadêmico da pesquisa se insere no campo das Políticas Públicas e Sociais na sua interlocução com a Comunicação Comunitária, sendo categorias fundamentais do estudo os atores e as diretrizes gerais dos processos decisórios das políticas. Para alcançar os objetivos propostos foram desenvolvidas, primeiramente, pesquisas bibliográfica e documental abrangendo literatura e documentos normativos dos dois países. Em segundo lugar, foram aplicados questionários aos gestores das ditas políticas na realidade cubana e brasileira. E, por último, se fez a seleção de duas emissoras de TV, uma no Brasil e outra em Cuba, para investigar como se manifestam na prática os aspectos indagados desde uma perspectiva geral (forma de regulação, sustentabilidade, gestão, diversidade e pluralismo). Trata-se de uma análise comparativa que visa determinar avanços e desafios, assim como convergências e divergências em dois países com sistemas políticos, sociais e graus de desenvolvimento econômico diferentes. As estruturas dos sistemas de comunicação também se mostram diferenciadas, mas apresentam elementos que permitem afirmar que, tanto em Cuba quanto no Brasil, precisa se desenvolver uma compreensão da comunicação comunitária como uma política de proteção, apoio e incentivo ao exercício da cidadania.

Palavras-Chave

Políticas públicas e sociais, comunicação comunitária, TV comunitária, marcos regulatórios, sustentabilidade, gestão, diversidade e pluralismo.

ABSTRACT

This academic work analyzes from an international comparative perspective communication policies in community television, focusing on the Brazilian channels of cable TV stations and provincial and municipal television in Cuba. There were investigated some policies' aspects in both contexts: regulatory frameworks, forms of sustainability, the characteristics of process management and the principles of diversity and pluralism. The scope of academic research belongs to the field of Public and Social Policies in its dialogue with the Community Communication, and study fundamental categories of the actors and the general guidelines of the decision-making policies. To achieve the proposed objectives were developed, first, bibliographical and documentary research covering literature and normative documents of the two countries. Secondly, questionnaires were applied to decision-makers of these policies in Cuban and Brazilian context. And lastly, two TV stations were selected, one in Brazil and another in Cuba, to investigate how they are manifested in the practical aspects asked from a general perspective (form of regulation, sustainability, management, diversity and pluralism). This is a comparative analysis that seeks to determine progress and challenges, as well as convergence and divergence in two countries with political, social and economic development of different degrees. The structures of communication systems also show differences, but have elements that allow us to affirm that, both in Cuba and in Brazil, there's a need to develop and understanding community communication as a policy of protection, support and encouragement to exercise citizenship.

Keywords

Public and Social Policies, Community Communication, community television, regulatory frameworks, sustainability, management, diversity and pluralism.

SIGLAS

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

ABERT - Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão

ABRA - Associação Brasileira de Radiodifusão

ABRATEL - Associação Brasileira de Radiodifusão, Tecnologia e Telecomunicações

ANJ - Associação Nacional de Jornais

ANER - Associação Nacional dos Editores de Revistas

ANCINAV – Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual

ABCCom – Associação Brasileira dos Canais Comunitários

ABVP – Associação Brasileira de Vídeo Popular

ALTERCOM - Associação Brasileira de Empresas e Empreendedores da Comunicação

AMARC – Associação Mundial de Rádios Comunitárias

ANCINE – Agência Nacional do Cinema

ABEPEC - Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais

ASTRAL - Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas

ABTU - Associação Brasileira de Televisão Universitária

CONFECOM – Conferência Nacional de Comunicação

CDR – Comitês de Defesa da Revolução

CBT – Código Brasileiro de Telecomunicações

CCS – Conselho de Comunicação Social

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil

DTH – Direct to Home (Televisão de Transmissão Via Satélite)

EBC – Empresa Brasil de Comunicação

FNDC – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação

FRENAVATEC - Frente Nacional pela Valorização das TVs do Campo Público

FSA – Fundo Setorial do Audiovisual

FRENTECOM - Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito a Comunicação com Participação Popular

ICRT – Instituto Cubano de Rádio e Televisão

ICR – Instituto Cubano de Radiodifusão

ICIC – Instituto Cubano de Investigação Cultural Juan Marinello

INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LGT – Lei Geral de Telecomunicações

MINCULT – Ministério de Cultura de Cuba

MMDS – Serviço de Distribuição de TV Multicanal Multiponto

PCC – Partido Comunista de Cuba

SUS – Sistema Único de Saúde

TVA – Televisão por Assinatura

UJC – União de Jovens Comunistas

UNEAC – União de Escritores e Artistas de Cuba

UPEC – União de Jornalistas de Cuba

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

URSS – União de Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO I AS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL E EM CUBA:	
CONCEPÇÕES, MODELOS, EXPERIÊNCIAS.	22
1.1 ARCABOUÇO NORMATIVO-JURÍDICO DAS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO. .	25
1.1.1 O caso brasileiro: a Constituição Federal de 1988 e o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/1962).....	25
1.1.2 A realidade cubana: a Constituição da República de Cuba de 1976 e a Lei nº 1030 que constitui o Instituto Cubano de Radiodifusão.	29
1.2 A ESTRUTURAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO: ATORES E INSTÂNCIAS DECISÓRIAS.	36
1.2.1 Mídia privada no Brasil: estratégias de legitimação hegemônica.	37
1.2.2 Os principais atores das políticas de comunicação no modelo de propriedade estatal dos meios em Cuba.	43
1.3 AVANÇOS E DESAFIOS IDENTIFICADOS NAS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL E EM CUBA. PRINCIPAIS SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS.	49
CAPÍTULO II UM OLHAR SOBRE AS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO COMUNITÁRIA EM TELEVISÃO.....	
2.1 A MATRIZ COMUNITÁRIA DA TV NO BRASIL E EM CUBA. DE QUE ESTAMOS FALANDO?	57
2.1.1 Televisões provinciais e municipais em Cuba.....	60
2.2 O COMPLEXO TERRITÓRIO DA REGULAÇÃO.....	64
2.2.1 A Lei nº 8.977/1995 sobre a TV a Cabo no Brasil.....	64
2.2.2 Documentos normativos sobre os canais de cobertura provincial e municipal em Cuba.....	70
2.3 CONHECENDO ALGUNS ASPECTOS SOBRE AS PRÁTICAS DA TELEVISÃO COMUNITÁRIA NO BRASIL E EM CUBA.	74
2.3.1 Formas de sustentabilidade.....	74
2.3.2 A ação do Estado como modelo de sustentabilidade.....	79
2.3.3 Características da gestão das TVs.	83
2.3.4 O papel das organizações políticas na gestão dos meios.....	84
2.3.5 Diversidade e pluralismo: princípios orientadores.	87

2.3.6 A diversidade e o pluralismo sob controle estatal.	91
CAPÍTULO III SEMELHANÇAS, DIFERENÇAS, POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES.	94
3.1 FORMAS E MECANISMOS PARA SUSTENTAR AS TVS: ACERTOS E DESAFIOS.	94
3.2 EXAMINANDO A GESTÃO: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS.	104
3.3 DIVERSIDADE E PLURALISMO: OS LIMITES DO POSSÍVEL.	109
3.4 ALCANCE DAS EMISSORAS DE TV COMUNITÁRIA NA REALIDADE BRASILEIRA E NO CASO CUBANO.	113
CONCLUSÕES	123
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	129
ANEXOS	134

INTRODUÇÃO

O foco desse estudo está na análise comparada das políticas de comunicação comunitária em televisão no Brasil e em Cuba, considerando os processos organizativos e políticos das iniciativas, em busca de indícios sobre potencialidades, fragilidades e o que há de próximo e/ou distante nos dois países. Serão aspectos principais da comparação os marcos regulatórios dos dois países no campo da comunicação, as formas de sustentabilidade das experiências, a gestão e o alcance, assim como a operacionalização dos princípios da diversidade e do pluralismo.

O interesse pela realização desse estudo em perspectiva comparada é fruto da minha formação e da minha identidade nacional. Sou cubana e me formei como jornalista na Universidade da Havana sendo que minha experiência investigativa de conclusão de curso foi um estudo a respeito da **Televisión Serrana**, uma emissora de televisão comunitária cubana. Posteriormente trabalhei durante três anos num canal de TV de cobertura regional na capital do país, fato que me permitiu vivenciar de perto a dinâmica produtiva e de gestão desse tipo de emissora.

Encontro-me há dois anos no Brasil e em agosto de 2011 comecei o Mestrado em Política Social no Programa de Pós-graduação em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense sob a orientação do Prof. Adilson Cabral. O interesse primeiro na televisão comunitária veio, então, a ser enriquecido com o conhecimento da realidade brasileira e, especificamente, do histórico da TV comunitária, o qual apresenta pontos de contato e de divergência em relação ao histórico da TV local em Cuba. Eis a gênese da abordagem que me proponho a fazer.

Em nossos dias, a televisão comunitária – e de modo geral a comunicação comunitária – é uma área de política pública muito pouco institucionalizada, que aos poucos vem se construindo a partir da formulação do arcabouço legal específico, da institucionalização de um conjunto de práticas e da mobilização de setores da sociedade em prol da democratização da mídia¹. A relevância do estudo está na identificação das semelhanças e diferenças nos modos de condução das políticas de comunicação, de modo geral, e das políticas de

¹ Quando falamos de democratização da mídia, nos referimos não ao aumento do número de veículos e meios na sociedade, mas à possibilidade de potencializar a participação e o acesso público dos mais diversos setores da sociedade à mídia, contribuindo assim para que haja pluralidade de interesses e representações nas mensagens que circulam.

comunicação comunitária em televisão, especificamente, nos contextos brasileiro e cubano. Nesse sentido, busca-se revelar como se compreende a política social – ou a ausência dessa preocupação – na área de Comunicação Comunitária em televisão nos países objeto de estudo, bem como assinalar as potencialidades e fragilidades das respectivas compreensões.

Os processos de comunicação comunitária caracterizam-se pela sua diversidade, razão pela qual é perigoso enquadrá-los em modelos essencialistas, que podem excluir experiências nesse âmbito. Do mesmo modo, não podemos seguir uma concepção idealista quando há apropriações do termo comunitário por interesses opostos que nada dizem sobre esses processos. Contudo, há características gerais que definem as iniciativas em diferentes meios tecnológicos e canais de expressão.

Para Cicília Peruzzo (2006, p.9-10), as iniciativas comunitárias de comunicação se baseiam em princípios públicos, não tem fins lucrativos, desenvolvem a modalidade de propriedade coletiva, propiciam a participação ativa da população e tem um papel importante na difusão de conteúdos educativos, culturais e de ampliação da cidadania.

As experiências de comunicação comunitária surgem a partir de movimentos, associações e organizações da sociedade civil e a partir delas “realiza-se o direito à comunicação na perspectiva do acesso aos canais para se comunicar. Trata-se não apenas do direito do cidadão à informação, enquanto receptor – tão presente quando se fala em grande mídia –, mas do direito ao acesso aos meios de comunicação na condição de emissor e difusor de conteúdos” (PERUZZO, 2006, p.10).

Referindo-se às emissoras comunitárias, sejam elas de radiodifusão e/ou de TV, Mendel e Salomon (2011, p.52) apontam como aspecto que as define o vínculo com a comunidade.

Uma característica essencial dessas emissoras é sua forte ligação com uma determinada comunidade, seja ela geográfica ou de interesse, oferecendo programação específica para e sobre essa comunidade, suprimindo suas necessidades de informação local e dando voz a seus membros. Na sua forma mais avançada, esse vínculo se consolida com a propriedade da estação assumida por representantes comunitários que cuidam da administração e da programação.

As mídias comunitárias se pautam por valores cidadãos, os quais determinam suas lógicas de produção e programação e o engajamento das comunidades com propostas éticas, que se diferenciam daquelas da mídia tradicional tais como a geração de lucro e a espetacularização da vida privada das pessoas.

No Brasil, os meios de comunicação comunitária integram o sistema público de comunicação. Quando falamos em sistema público de comunicação, a discussão se insere no debate que vem sendo legislado desde a Constituição Federal de 1988, mas que até hoje não tem uma definição e regulamentação específica. Segundo o Artigo 223 do texto

constitucional, existem três sistemas de comunicação complementares: o estatal, o privado e o público. O sistema privado/comercial tornou-se hegemônico na realidade brasileira - com a concentração da maioria dos meios em poucos grupos, que atuam em nível nacional faturando a maior parte das verbas publicitárias no país -, enquanto o sistema estatal resulta de institucionalização recente, com incipientes incentivos para seu desenvolvimento.

O conceito de sistema público de comunicação remete a um conjunto de mídias públicas (nos diversos suportes como rádio, televisão, internet, etc.) que operam na sociedade de modo integrado e sistêmico, tendo como horizonte o interesse dos cidadãos. Para representar os interesses dos cidadãos, uma mídia pública deve ser autônoma em relação ao mercado e também no que concerne aos interesses governamentais e do Estado. Assim mesmo, deve apresentar algum nível de participação da sociedade em sua gestão e dar ênfase ao debate público de questões relacionadas a promover o bem-estar das pessoas.

Existem no Brasil diversas expressões de comunicação pública que emergem da mobilização da sociedade organizada. Contam-se dentre elas as rádios comunitárias, as emissoras educativas estatais, as TVs das universidades, aquelas ligadas a organizações civis sem fins lucrativos e os canais comunitários da TV a cabo. Sendo que todas enfrentam dificuldades de reconhecimento legal, de caráter financeiro, tecnológico e de ingerência política.

Ao observar as iniciativas de televisão comunitária no Brasil, delimitamos como o nosso objeto de estudo os canais comunitários da TV a cabo, pois tem se articulado como uma perspectiva institucional de via regulatória que garante a participação da sociedade civil, seja na figura dos indivíduos, seja através de entidades e associações específicas. Cicília Peruzzo (2007, p.36-37) afirma que os canais comunitários na televisão a cabo são totalmente diferentes das experiências de televisão comunitária que proliferaram com anterioridade no Brasil. Como características fundamentais desses meios, a autora define:

São canais televisivos, de fato, pois têm o potencial de entrar na casa dos assinantes das TVs a cabo; sua operacionalização está garantida em lei; (...) se caracterizam como espaço de acesso gratuito, destinado a todas as entidades não governamentais e sem fins lucrativos, sem a tutela do Estado, de empresas e nem da grande mídia proprietária da concessão; o espaço da programação, do planejamento e da gestão tende a ser aberto e democrático; (...) a propriedade é coletiva; a programação tende a ser pluralista e eclética (...).

A Lei nº 8.977 de 1995, que dispõe sobre a TV a Cabo, estabelece a obrigatoriedade das operadoras de TV a Cabo disponibilizar essas frequências para uso de entidades sem fins lucrativos, que visem o interesse público. Após década e meia de formulação da regulamentação referida constata-se um panorama de avanços limitados na área. A política

que determina a obrigatoriedade dos canais não especifica nenhum tipo ou forma de financiamento - limita-se a permitir patrocínio na forma de apoio cultural - o que fragiliza a existência das TVs devido a dificuldades econômicas recorrentes.

O posicionamento do Estado brasileiro, visivelmente favorável aos interesses privados no âmbito da mídia e no contexto de hegemonia das políticas neoliberais, se define pela não responsabilidade com a viabilização da política de televisão comunitária. Seja a partir do fomento, capacitação e sustentabilidade através de fundos públicos, ou pelo compromisso e reivindicação de marcos regulatórios que compreendam a comunicação comunitária como política social e direito cidadão.

Do mesmo modo, confirma-se a insuficiente mobilização da sociedade para reivindicar esses espaços e para se apropriar deles. As restrições relativas à existência de um canal apenas por cidade, assim como a inexistência legal da figura do acesso público, faz desses canais um espaço para a consolidação de poder por associações locais, quando não por políticos, empresários locais e grupos religiosos, tal como estamos vendo acontecer nas tantas cidades onde esses canais atuam; quando o ideal² dos canais comunitários é que sejam espaços da sociedade e para a sociedade.

Mais recentemente, em setembro de 2011, no governo da presidente Dilma Rousseff foi aprovada a Lei nº 12.485, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. No Artigo 32 da referida lei, se estabelece a obrigatoriedade das prestadoras do serviço de acesso condicionado, sem distinção da tecnologia de distribuição empregada (TVC, MMDS, DTH), de disponibilizar gratuitamente aos assinantes, em todos os pacotes ofertados, canais de programação de distribuição obrigatória, dentre eles o canal comunitário para utilização livre e compartilhada por entidades não governamentais e sem fins lucrativos.

Até o momento, a legislação brasileira só compreendia a televisão comunitária no sistema de TV a cabo. Portanto, a Lei nº 12.485/2011 avançou, na medida em que regulamenta a existência dos canais para uso da comunidade nas outras tecnologias de acesso condicionado. Contudo, não tem se verificado a formulação de decisões de governo para efetivar na prática o regulamentado na lei nem o surgimento de iniciativas concretas na forma de canais de TV comunitária nos demais serviços de acesso condicionado.

² A televisão comunitária na sua concepção idealista visa a efetivação do direito a comunicação, sendo ele um direito coletivo, de toda a sociedade. Daí que as diversas iniciativas de TV comunitária objetivem, explícita ou implicitamente, a oposição à lógica comercial da mídia, na qual os principais veículos de comunicação encontram-se nas mãos de uns poucos, criando assim um desequilíbrio nos locais de fala e de poder que permite àqueles que têm acesso à mídia agenciar sentidos e significados na sociedade; a diferença dos setores marginalizados que encontram inúmeras dificuldades para acionar suas demandas.

Cabe mencionar também, como perspectiva regulatória recente, a Portaria 489/2012 do Ministério das Comunicações. A portaria estabelece na prática a figura do Canal da Cidadania, um canal de TV aberta, operando de forma digital e em multiprogramação. O canal foi uma determinação do Decreto nº 5.820/2006 sobre a TV Digital no Brasil. Ainda se está por ver como esses canais serão viabilizados, a quais entidades será garantido o acesso e a participação na gestão, com que princípios irão operar, como se dará a fiscalização desses espaços, dentre outras questões. Até hoje, nenhuma das duas perspectivas antes mencionadas – Lei nº 12.485/2011 e Portaria 489/2012 – deram origem a iniciativas concretas de televisão comunitária e, em decorrência, não formam parte do objeto de estudo, porém constituem condições de possibilidade para futuros encaminhamentos no âmbito da comunicação comunitária no país.

O outro pólo da nossa análise compreende as práticas participativas e comunitárias que se desenvolvem na televisão de cobertura provincial e municipal em Cuba. A diferença do sistema de comunicação brasileiro – e de muitos outros países – o modelo cubano de sistema de comunicação é público-estatal³, sendo que não existe na ilha um setor privado nem um setor da sociedade civil organizada propriamente dito que estejam ligados à comunicação como atividade social.

Devemos sinalizar que não existe em Cuba televisão comunitária tal qual ela se apresenta no Brasil. O mais próximo que temos no país é a Televisión Serrana (Televisão Serrana), uma produtora de documentários em que os processos de produção, gestão e, principalmente, os níveis de participação da comunidade assemelham-se à lógica das TVs comunitárias. Contudo, a TV Serrana pertence ao Instituto Cubano de Radio y Televisión (Instituto Cubano de Rádio e Televisão, ICRT) e, em decorrência, não é completamente autônoma em relação aos interesses da instituição e do governo. Além disso, ela não é um canal de TV propriamente dito, pois a veiculação dos conteúdos se faz ao modo das TVs de rua nas principais comunidades da região de abrangência e em alguns espaços da programação dos canais nacionais do país.

No entanto, observa-se nos canais de cobertura provincial e municipal - sem que eles sejam emissoras de televisão comunitária - o desenvolvimento de práticas que se inserem nas

³ Os canais provinciais e municipais assim como os demais canais de TV nacionais e o canal internacional pertencem ao Instituto Cubano de Radio y Televisión (Instituto Cubano de Rádio e Televisão, ICRT), órgão encarregado de orientar, dirigir e regulamentar a radiodifusão de sons e de sons e imagens no país. No caso, os canais referidos são orientados diretamente pela Dirección Nacional de Telecentros (Direção Nacional de Telecentros), entidade pertencente ao ICRT, a qual dispõe sobre questões relacionadas ao funcionamento interno, à produção, à transmissão e à programação. Do mesmo modo, as emissoras de radiodifusão e os jornais que circulam no país são financiados e dirigidos pelo Estado cubano e suas instituições políticas representativas como o Partido Comunista de Cuba (PCC) e o Conselho de Ministros de Cuba.

dinâmicas de participação cidadã e de vinculação comunitária condizentes com as práticas das TVs comunitárias latino-americanas e brasileiras.

A função social reconhecida a esses meios coloca o foco na produção de programação de TV autônoma no território de abrangência que se destine a valorizar a história, as tradições e a cultura dos cidadãos, assim como a divulgar as problemáticas próprias da localidade contribuindo ao desenvolvimento local. A participação da comunidade se evidencia através de diversos mecanismos tais como a colaboração sem fins lucrativos na produção, o intercâmbio de opiniões, sugestões e temáticas para a elaboração das grades de programação e a implementação de estratégias para contribuir à sustentabilidade diante de dificuldades financeiras e de recursos.

Contudo, os fins de orientação política constituem um elemento fundamental que define a atuação das emissoras no contexto midiático cubano. Sendo que o Partido Comunista de Cuba (PCC), em nível provincial e municipal, determina e orienta a política informativa, a propaganda, assim como a política educativa e cultural que devem estabelecer as TVs. Além disso, as TVs provinciais e municipais em Cuba funcionam com recursos financeiros, tecnológicos e infraestruturais fornecidos pelo Estado.

Conseqüentemente, não são autônomas em relação ao projeto de desenvolvimento social e político do Estado cubano, mas contribuem para consolidar esse projeto governamental em espaços locais. Dagmar Herrera (2008, p.74), em pesquisa a respeito dos recentes canais municipais, aponta que existe uma relação direta de dependência entre os meios cubanos e o sistema político, ou seja, o papel e o objeto social dos novos canais estão determinados pelo contexto e as instituições políticas cubanas.

Diversos estudos realizados em Cuba no âmbito da comunicação e especificamente da TV⁴ sinalizam que, contrariamente à experiência latino-americana de televisão comunitária, o surgimento dos canais de cobertura provincial e local não responde em Cuba a uma necessidade sentida das comunidades. As emissoras de TV são criadas a partir do incentivo estatal e, uma vez em funcionamento, começa a se vivenciar a apropriação do meio pelos cidadãos e pela comunidade, sendo que nem sempre se dá no mesmo grau em diferentes experiências.

⁴ Fazemos referência à pesquisa de mestrado *La localidad en pantalla: Un estudio sobre el desarrollo de la televisión de cobertura local en Cuba* (A localidade na tela: Um estudo sobre o desenvolvimento da televisão de cobertura local em Cuba) concluída em 2008 pela pesquisadora Dagmar Herrera e à dissertação de mestrado de Neiky Machado Flores, *TV-Escambray, Oasis TV y Corralillo Visión: ¿El palpito de la comunidad? Un estudio sobre las características de la Televisión Comunitaria Latinoamericana en el proceso productivo de tres corresponsalías de Televisión Municipal* (TV-Escambray, Oasis TV e Corralillo Visión: O palpite da comunidade? Um estudo sobre as características da Televisão Comunitária Latinoamericana no processo produtivo de três sucursais de Televisão Municipal)

De modo concomitante, se observa em Cuba a tutela e controle do Estado no modelo de televisão, o qual é definido de “cima para baixo” a partir de diretrizes políticas e interesses governamentais, e a emergência e implementação de práticas participativas com limites claros para a atuação dos atores próprios da comunidade. Esses limites referem-se aos conteúdos, à gestão, em fim, à apropriação das emissoras como canais de expressão das comunidades e dos cidadãos. Se por um lado, o governo define como objetivo dos canais satisfazer as necessidades informativas do território, por outro, restringe essas necessidades aos interesses informativos do ente governamental cooptando o direito a comunicação da sociedade civil em Cuba.

A análise do documento orientador⁵ da televisão de alcance municipal em Cuba confirma uma carência de referências à relação da televisão com os seus públicos. Também não se propõem formas de incentivar o desenvolvimento de vínculos entre a televisão e a comunidade. O que tem sido claramente determinado nos documentos normativos é a relação das emissoras em nível provincial e municipal com as organizações políticas tais como o PCC e outras, também de viés político, como a Unión de Jóvenes Comunistas (União de Jovens Comunistas, UJC), organizações de massas como os Comités de Defensa de la Revolución (Comitês de Defesa da Revolução, CDR) e de caráter cultural (União de Escritores e Artistas de Cuba, UNEAC) e profissional (União de Jornalistas de Cuba, UPEC por suas siglas em espanhol), as quais são controladas e dirigidas em suas diretrizes fundamentais pelo Estado cubano.

Como vem sendo colocado nas linhas anteriores, os modos de estruturar as políticas de comunicação comunitária em televisão resultam diferenciados em Cuba e no Brasil. Nesse sentido, defendemos a hipótese de que em contextos políticos, econômicos e sociais diferentes as visões de mundo favorecem uma determinada escolha ao respeito da estrutura da comunicação como um subsistema específico dentro do sistema social.

O estudo das abordagens que as políticas públicas de comunicação comunitária (em TV) recebem no contexto cubano e brasileiro é inquietante porque, embora haja pontos divergentes na concepção e implementação da TV comunitária (e das práticas comunitárias de televisão em Cuba), as análises apontam para a indisposição do Estado na viabilização da atuação dos atores da televisão comunitária – observa-se inclusive um deslocamento desses atores em relação aos locais de fala da mídia comunitária. Uma hipótese é colocada em seguida: as relações e os conflitos de interesses entre Estado e sociedade, tanto no Brasil quanto em Cuba, condicionam o desenvolvimento das iniciativas de TV comunitária a Cabo e das práticas

⁵ Referimo-nos ao documento “*Objetivos, Funciones y Deberes de los Telecentros Municipales*” (Objetivos, Funções e Deveres dos Canais Municipais), que data do ano 2006 e regulamentou aspectos do funcionamento dos canais municipais.

participativas na televisão de cobertura provincial e municipal, sendo que os sentidos e as práticas comunitárias esbarram em políticas insuficientes para a efetivação do direito à comunicação. Tanto em Cuba quanto no Brasil, os princípios de diversidade e pluralismo almejados nas iniciativas de TV comunitária e local encontram-se comprometidos em complexos processos de decisão e atuação política.

O estudo, desde uma perspectiva comparada das políticas de comunicação, com especial ênfase na televisão comunitária, nos permitirá debruçarmos na compreensão dos elementos que caracterizam suas proximidades e divergências. Além disso, objetivamos apresentar na pesquisa quais avanços e entraves principais se colocam na efetivação de práticas democráticas de TV nos dois países. A partir da percepção do grande desafio que se configura na comparação de duas realidades diferentes e multifacetadas, a pesquisa que se pretende realizar será orientada pela seguinte questão:

- Ao analisar o processo de implantação da televisão comunitária a cabo no Brasil e o desenvolvimento de práticas participativas e comunitárias nos canais de cobertura provincial e municipal em Cuba que potencialidades e fragilidades, semelhanças e diferenças podem ser identificadas?

Como objetivos específicos do estudo buscamos descrever os marcos regulatórios das políticas de comunicação comunitária em televisão, identificar as principais formas de sustentabilidade institucionalizadas e/ou viabilizadas pelos atores da televisão comunitária e da televisão provincial e municipal nos dois países assim como examinar as características dos processos de gestão e a efetivação da diversidade e do pluralismo como princípios da radiodifusão pública e comunitária.

O âmbito acadêmico em que se insere a pesquisa é o campo das Políticas Públicas e Sociais, entendendo este na sua interlocução com o campo da Comunicação. A Comunicação Comunitária, a área mais específica de desenvolvimento do estudo dentro do campo da Comunicação, resulta desde o século passado um terreno prolífico para a compreensão do direito a comunicação, sendo este de formulação recente e ainda pouco institucionalizado em muitos países. Ao longo da pesquisa assumimos sua importância no incentivo e na formulação de políticas sociais, que contribuam ao fortalecimento da sociedade civil e à ampliação dos direitos cidadãos, bem como ao bem-estar de segmentos excluídos da propriedade dos meios de produção do setor.

Entendemos as políticas sociais na área de comunicação comunitária como aquelas ações e/ou intervenções do Estado e/ou da sociedade organizada com o objetivo de garantir o direito à comunicação dos cidadãos e das comunidades - sejam geográficas ou de interesse –

como um direito humano fundamental que diz ao respeito da possibilidade das pessoas se tornarem emissores de suas próprias mensagens e não unicamente receptores. Em regimes políticos, contextos sociais e sistemas diferentes, as políticas sociais assumem expressões distintas, que respondem às estruturas legais e aos graus de institucionalidade em que são produzidas, assim como às demandas sociais, e os níveis de organização e representatividade que a sociedade apresenta.

O primeiro capítulo, “As políticas de comunicação no Brasil e em Cuba: concepções, modelos, experiências”, traz a descrição do funcionamento das políticas de comunicação de modo geral. O caminho que se percorre coloca elementos dos dois contextos, necessários para compreender como se efetivam os processos de decisão política no âmbito da radiodifusão e quais os modos de regulação próprios das experiências.

Já o segundo capítulo, titulado “Um olhar sobre as políticas de comunicação comunitária em televisão”, apresenta os modelos de regulamentação desenvolvidos para a televisão comunitária brasileira na radiodifusão e para a TV de cobertura provincial e municipal em Cuba. Mostram-se também aspectos sobre as formas de sustentabilidade implementadas e as modalidades de gestão que se desenvolvem pelos atores das iniciativas nos países objeto da comparação. Assim mesmo, colocam-se considerações sobre como entender a diversidade e o pluralismo na realidade cubana e brasileira, partindo de concepções de agências multilaterais como a UNESCO e de organizações internacionais relacionadas ao debate e promoção do direito à comunicação.

“Semelhanças, diferenças, potencialidades e fragilidades” é o título do terceiro e último capítulo da dissertação. A abordagem em perspectiva comparada das duas realidades mostra elementos divergentes e convergentes no Brasil e em Cuba, com ênfase nos aspectos que vêm sendo trabalhados ao longo dos dois capítulos anteriores. O capítulo traz considerações a respeito do alcance das políticas públicas de comunicação relativas à radiodifusão comunitária de sons e imagens, identificando avanços e desafios que são colocados para as emissoras. A indagação visa explicitar os debates e posicionamentos existentes nas respectivas sociedades, para compreender se a comunicação comunitária está (ou não) sendo viabilizada como uma política de proteção e apoio ao exercício da cidadania e ao desenvolvimento social como um todo.

Os objetivos da pesquisa foram alcançados a partir da pesquisa bibliográfica que buscou investigar as literaturas relacionadas com a temática e também dissertações e teses já defendidas por mestrandos e doutorandos no Brasil e na Faculdade de Comunicação da Universidade da Havana em Cuba, que constituem estudos anteriores e cujos resultados são relevantes para a construção de evidências empíricas próprias da presente investigação. Para a coleta de dados o

procedimento da análise documental revelou-se fundamental, sendo analisadas as legislações dos dois países, e outros documentos legais e normativos, assim como documentos dos canais cubanos e brasileiros e das associações e instituições a eles vinculadas.

Para confrontar as informações e constatações obtidas nas pesquisas bibliográfica e documental foram aplicados questionários via correio eletrônico aos atores vinculados aos processos de desenho e formulação das políticas e a responsáveis pela produção e programação nas emissoras. Devemos sinalizar que a possibilidade de aplicar questionários via correio eletrônico foi implementada como alternativa para a realização de entrevistas em profundidade, devido à indisponibilidade de tempo e à impossibilidade de contatar diretamente os atores nos países objeto da investigação.

Ainda é preciso apontar que houve dificuldades para acessar informação e atores no âmbito da formulação de políticas, tanto no Brasil quanto em Cuba.

Como evidências empíricas para a pesquisa foram escolhidas duas TVs: o Canal Habana, uma TV de cobertura provincial na capital de Cuba e a TV Comunitária do Rio de Janeiro no Brasil. Foram aplicados questionários junto aos atores desses dois meios de radiodifusão para indagar sobre as lógicas de funcionamento (modalidade de gestão, princípios orientadores, participação da comunidade, sustentabilidade). Também foram indagadas questões relacionadas ao posicionamento dos atores em relação à política de comunicação comunitária em televisão nos respectivos países.

É válido ressaltar que não se optou pela observação direta ou pesquisa participante, porque o objetivo do estudo não é descrever o funcionamento em si das televisões cubanas de cobertura provincial e municipal e dos canais comunitários no Brasil. Como vem sendo apontado, a pesquisa objetiva comparar as políticas em seus aspectos gerais com ênfase na formulação envolvendo atores políticos e diretrizes gerais definidoras do processo decisório.

O caráter da pesquisa é essencialmente descritivo e traz uma abordagem qualitativa na análise dos dados, sendo que entendemos as políticas de comunicação no âmbito comunitário como fenômenos sociais complexos. A perspectiva comparada propôs uma primeira aproximação aos processos regulatórios dos dois países, que poderá no futuro ser aprofundada em outras pesquisas e trabalhos de investigação.

CAPÍTULO I

AS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL E EM CUBA: CONCEPÇÕES, MODELOS, EXPERIÊNCIAS.

As políticas públicas possuem uma trajetória e discussão específica em cada contexto histórico. Em decorrência, a análise que propomos sobre o tema não visa em momento algum impor generalizações, apenas apresentar aproximações e comparativos a respeito da estruturação das políticas em sociedades diferentes.

Contudo, existem princípios e definições clássicas que ajudam na compreensão do campo das políticas públicas de modo geral. Esses princípios tem orientado as abordagens posteriores na área, sejam elas provenientes de matrizes como o marxismo, o institucionalismo, as correntes neo-institucionalistas, as compreensões de matriz sociológica, dentre outras. Segundo Maria Helena Guimarães de Castro (2008, p.66) uma das definições clássicas é aquela que coloca o Estado como ator social central para as políticas,

O Estado é fundamental na mobilização e articulação dos diferentes interesses (setor privado, sociedade civil, etc.) envolvidos nas políticas públicas. É determinante seja na formulação direta delas, seja na definição do marco regulatório da sua implementação – não importando se ela terá lugar dentro ou fora do Estado. (CASTRO, 2008, p.66)

A concepção formulada por T.H. Marshall a respeito da política social constitui o cerne da segunda definição clássica para Castro. Na perspectiva do sociólogo inglês aqueles bens que são produzidos com a finalidade de promover o bem-estar e o desenvolvimento dos coletivos humanos em diversas áreas como a saúde, o trabalho, a educação, o transporte, etc. constituem o campo da política social. A proposta desse autor se inscreve no campo da democracia liberal e da social-democracia, dando origem a um amplo campo de estudos sobre o Estado de bem-estar social que chega até nossos dias (IDEM, 2008, p.66-67).

Maria Lúcia T. W. Vianna (2002) sinaliza que as definições de política social são imprecisas na literatura a respeito da temática. Dentre as convenções acadêmicas mais comuns a pesquisadora aponta que política social é entendida como modalidade de política pública, sendo “ação governamental com objetivos específicos relacionados à proteção social” (VIANNA, 2002, p.2). Para a autora, além das convenções devem se atentar às dimensões histórica e política do conceito quando se quer avançar na sua compreensão. Sendo que aspectos como a natureza do Estado, as formas de governo, os processos decisórios que

vigoram na sociedade, assim como os atores sociais e sua capacidade de negociação política influenciam e determinam modos diversos de pôr em prática a política social.

Na discussão em relação às políticas públicas de comunicação devemos atentar outro conceito importante. Quando falamos em *público*, diversas compreensões emergem no debate. Uma delas compreende o público como diretamente relacionado com algo que pertence ao Estado, ou que o Estado representa como instituição de significativo poder na sociedade. Outras definições revestem de caráter público aquilo que se encontra no âmbito da sociedade civil, nas esferas públicas da sociedade (DRAIBE, 2001, p.17), estabelecendo a diferenciação entre estatal e público. Daí que conceituações recentes tenham elaborado a categoria de público como um outro setor, diferente do estatal e também do setor privado ou comercial.

Na área da comunicação, o lugar desse outro setor - chamado de público, social e/ou comunitário – vem sendo alvo de debates amplos nas instituições internacionais relacionadas à temática, no âmbito específico dos países e nos espaços de discussão regionais de temas afins. Em alguns países como a Argentina, o Uruguai e a Venezuela estão sendo introduzidas transformações significativas nos cenários midiáticos. Certamente o consenso não tem sido alcançado nas discussões ao respeito, as quais envolvem aspectos teóricos fundamentais para a operacionalização da prática e a regulamentação em âmbitos diversos, questão que fragiliza as iniciativas comunitárias.

Nesse sentido resulta marcante a necessidade de formular e implementar políticas públicas que contribuam ao fortalecimento do setor. As iniciativas comunitárias, as associações constitutivas da sociedade, os movimentos sociais ligados à comunicação e aqueles mais gerais são os encarregados de desenvolver capacidades e competências que afirmem a comunicação como um direito e viabilizem suas expressões comunitárias e públicas. Cabe a esses diversos setores a sua organização para demandar uma ação do Estado compatível com esses objetivos.

Por outra parte, o caráter público é inerente à comunicação como campo que visa garantir a circulação da informação na sociedade, contribuir para o debate de questões que afetam a vida dos sujeitos de forma individual ou coletiva e, de modo geral, favorecer o compartilhamento de ideias, opiniões e fatos. Porém, ao falar de mídias comunitárias o caráter público relaciona-se também a questões como o acesso, sendo que o acesso público dos cidadãos individualmente, dos grupos, organizações e comunidades deve ser um princípio garantido. Do mesmo modo, a afirmação do desenvolvimento humano e social se configura como um dos pilares das iniciativas.

Relacionado também com o caráter público dos sistemas de comunicação emergem no debate conceitos como serviço público e interesse público. Em tese, todo sistema de comunicação tem a missão de prestar um serviço público, ou seja, um serviço para benefício e usufruto de toda a sociedade. Isso se torna muito claro no caso da radiodifusão, pois os meios operam com bens públicos finitos, geralmente a partir de concessões públicas. Contudo, nem sempre o fato de prestar um serviço público determina que as mídias atendam o interesse público.

Venício Lima (2011, p.81) ao se referir ao interesse público, o diferencia dos interesses estatais e também dos interesses privados. O interesse público diz respeito às práticas democráticas numa dada sociedade, diz respeito também à diversidade “que não deve ser confundida com diferença ou segmentação mercadológica, mas diversidade na representação de distintos interesses da sociedade” (IDEM, p.223).

Para este autor, quando um serviço público – seja ele de rádio e/ou de televisão – é utilizado para o benefício do Estado num país ou para o proveito de interesses privados de pessoas ou grupos, se efetiva uma prática antidemocrática na sociedade. O interesse público, na perspectiva de este autor, encontra-se estreitamente relacionado com o conceito de cidadania e o direito à comunicação:

A condição básica para a realização dos *direitos políticos* da cidadania no mundo contemporâneo é a existência de um mercado de mídia policêntrico e democrático, vale dizer, garantia para que cada um possa exercer plenamente seu *direito a comunicação* (LIMA, 2011, p.215, grifos do autor).

No âmbito das políticas de comunicação, portanto, o interesse público coloca-se como horizonte para avançar no fortalecimento da democracia nas sociedades. Porém, como é garantido esse interesse público na contemporaneidade quando o componente econômico da mídia resulta essencial para a configuração hegemônica do mercado nos sistemas de comunicação? Qual o papel do Estado, idealmente concebido como mediador, regulador e garantidor da distribuição equilibrada dos bens coletivos? O caráter do público se esgota e é garantido no estatal? As demandas da sociedade civil relacionadas à democratização da mídia (não) têm conseguido se colocar suficientemente no âmbito da comunicação?

O debate sobre o sistema público, privado e estatal de comunicação ocupa hoje importantes espaços na comunidade acadêmica da área. Num contexto de reconfiguração das comunicações visando uma estrutura mais democrática da mídia, governos progressistas surgidos no continente latino-americano (re)colocam o público como matriz imprescindível para avançar no horizonte de políticas inclusivas, que consigam abrir brechas nas tradições autoritaristas dos governos e na hegemonia dos interesses empresariais privados.

No entanto, a mídia brasileira não tem evidenciado grandes transformações no sentido de estabelecer pluralidade de vozes e participação nos meios. Por outra parte, a nossa análise comparativa abrange o sistema de comunicação cubano em que a gestão de toda política pública é única e essencialmente estatal. Fato que coloca novas questões a atentar. Quais os atores e a configuração das políticas de comunicação que estão contribuindo para esse ordenamento da mídia brasileira e do sistema de comunicação cubano? Existem nos dois países políticas públicas garantidoras do acesso dos cidadãos e dos diversos setores da sociedade organizada aos meios de comunicação? Quais os posicionamentos ao respeito?

O presente capítulo propõe uma análise sobre como se fundamentam legalmente as políticas de comunicação em Cuba e no Brasil para desvendar aspectos do processo decisório dos programas e das políticas que vigoram nos dois países. Concluímos apresentando considerações sobre as potencialidades e fragilidades das políticas em perspectiva comparada e apontando os elementos de proximidade e de divergência nos contextos estudados.

1.1 ARCABOUÇO NORMATIVO-JURÍDICO DAS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO.

1.1.1 O caso brasileiro: a Constituição Federal de 1988 e o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/1962).

A perspectiva normativa constitui um referencial fundamental para compreender quais os princípios que regem o âmbito das políticas públicas. A leitura de documentos oficiais, de decretos, de leis, e, ainda mais, da lei máxima de uma nação - expressa na sua Constituição - resulta de grande relevância para entender como se deram os processos de formulação de demandas e de reconhecimento de direitos dos cidadãos. Nesse intuito, é preciso levar em consideração que por trás do marco regulatório de qualquer política sempre há interesses e uma ideologia (CASTRO, 2008, p. 69). Atentar para esses interesses é de grande importância para recompor o porquê dos desenhos de uma dada realidade.

Em seguida, analisaremos a Constituição Federal de 1988 e o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/1962) como marcos principais para as políticas de comunicação no contexto brasileiro. O percurso pelos textos legais será confrontado com a realidade observada na estrutura da comunicação que determina a implementação na prática de políticas e programas.

Com a introdução da televisão no Brasil e as potencialidades que o meio significou, torna-se possível enxergar a necessidade de regulação do setor. Abrangendo a radiodifusão de sons e imagens – que em pouco tempo tinha se expandido pelo país com a multiplicação do número de emissoras e o aumento da participação no bolo publicitário – e a telefonia, se instituiu o primeiro grande marco regulatório da radiodifusão brasileira: o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) aprovado em 1962. O CBT, que vigora até hoje, com modificações posteriores a sua aprovação, veio ratificar e consolidar os interesses dos empresários da radiodifusão cuja força vinha sendo evidenciada no país.

As principais variações no âmbito da legislação foram introduzidas pelo Decreto-lei nº 236 de 1967, que complementa e modifica a Lei nº 4.117/1962, a qual instituiu o CBT, e mais recentemente, no contexto de profundas mudanças no setor das telecomunicações, pela Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997). O texto da LGT estabelece mudanças relacionadas à organização do serviço de telecomunicações e cria a ANATEL como órgão regulador.

A aprovação do Código refletiu o grau de organização alcançado pelo empresariado e sua força e influência no processo de decisão. Vários artigos do texto foram vetados pelo presidente João Goulart na época (PIERANTI, MARTINS, 2007, p.7), mas o posicionamento dos congressistas e dos empresários da mídia – sendo que os papéis de uns e outros se confundem pelos históricos vínculos de senadores e deputados com as concessões de rádio e TV no Brasil – acabou afirmando um conjunto de disposições que contrariam o fortalecimento do Estado como instância reguladora da radiodifusão brasileira.

Dentre os principais artigos vetados pelo presidente – cujos vetos seriam logo derrubados em votação nominal no Congresso Nacional - se encontra o Art. 33 § 3º:

Os prazos de concessão e autorização serão de 10 (dez) anos para o serviço de radiodifusão sonora e de 15 (quinze) anos para o de televisão, podendo ser renovados por períodos sucessivos e iguais se os concessionários houverem cumprido todas as obrigações legais e contratuais, mantido a mesma idoneidade técnica, financeira e moral, e atendido o interesse público.

A atividade da radiodifusão se organizou no Brasil seguindo uma lógica que privilegia os interesses privados no setor. O Estado como ente regulador e formulador de políticas públicas outorga a exploração dos serviços de rádio e televisão a grupos e empresários provenientes de famílias e oligarquias de poder regional e local que exercem o monopólio na mídia. O padrão clientelista e o uso das outorgas como moeda de troca entre o poder público e os grupos privados se perpetuam até hoje sem modificações significativas.

Tanto é assim que os contratos em que o poder concedente estabelece 10 anos de duração para as concessões de radiodifusão e 15 anos para a televisão desconsideram o interesse público ao definir uma duração desmedida para a exploração desses serviços (LIMA, 2011, p.82) e ao limitar a intervenção do Poder Executivo na garantia do exercício democrático na mídia. Apesar das inúmeras contestações por movimentos sociais e setores vinculados à democratização do país, a vigência da norma sobre os prazos das concessões é um fato que parece irrevogável.

Um aspecto a ser ressaltado no dispositivo legal, nesse sentido, pela sua inobservância até hoje, é a vedação de exercer função de diretor ou gerente de empresa concessionária de rádio ou televisão àqueles que estejam no gozo de imunidade parlamentar, segundo consta no parágrafo único do Artigo 38 do CBT que equivale ao Artigo 54 da Constituição Federal de 1988. Correspondente com essa tendência, denominada de coronelismo eletrônico, políticos que são ao mesmo tempo concessionários de serviços de radiodifusão têm perpetuado a propriedade cruzada e a formação de oligopólios midiáticos os quais dominam sem oposição efetiva por parte do Executivo ou – ainda menos - de setores da sociedade civil.

Em decorrência, o contexto brasileiro no âmbito da formulação e implementação das políticas de comunicação encontra-se profundamente marcado por essa estrutura do sistema de mídia que, desde sua gênese, cria um desequilíbrio entre o interesse privado e o interesse público.

A Constituição Federal de 1988, como parte do espírito democratizador que estremecia o país após vários anos de ditadura, em tese deveria ter modificado o ambiente antidemocrático de políticas e práticas na estrutura da comunicação. Contudo, a realidade trouxe à tona o quão difícil resultaria romper com as engrenagens desse poderoso sistema de mídia, que continua a ser ator determinante na formulação e consolidação de políticas no setor.

Em primeiro lugar os princípios elencados no Artigo 221 do texto constitucional, a dizer, preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive a sua divulgação; regionalização da produção cultural, artística e jornalística e respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família; não orientam a produção e programação das emissoras de rádio e TV, sendo nula sua utilização como critério para outorgar, cancelar ou renovar a exploração desses serviços.

Objeto de amplo debate tem sido e é, ainda hoje, o princípio da complementariedade entre os sistemas público, privado e estatal, pela importância que expressa para os avanços no

exercício democrático. Segundo consta na Constituição Federal, Artigo 223: “Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”. Reconhecer a complementariedade teria significado uma transformação essencial da estrutura da comunicação, visto que implicaria o investimento no incentivo para desenvolver a matriz estatal da radiodifusão e, mais ainda, o incentivo e viabilização das iniciativas de caráter público e comunitário a contramão da hegemonia dos setores privados.

Ao respeito do significado da Constituição de 1988, Venício Lima salienta que

(...) introduziu normas relativas à regulação das comunicações cujo potencial democratizador, mesmo sem serem regulamentadas, fere interesses tradicionais dominantes no setor. Por isso, essas normas continuam objeto de múltiplas interpretações e, até mesmo, de propostas radicalmente opostas ao seu sentido original (LIMA, 2008, p.95).

A instituição do Conselho de Comunicação Social (CCS) como órgão auxiliar do Congresso Nacional é um dos aspectos que ressalva a Constituição Federal no seu capítulo sobre a Comunicação Social. O Conselho, segundo a proposta original, seria de significativa relevância no processo de formulação de políticas públicas e regulação do setor, sendo composto por representantes dos poderes públicos e uma maioria de membros provenientes de diferentes setores da sociedade civil. Porém, essa proposta de órgão regulador autônomo foi modificada e finalmente aprovada como órgão auxiliar. O CCS, durante sua existência, foi objeto de forte resistência por parte dos parlamentares e fez sua última reunião em 2006, sendo completamente esvaziado (LIMA, 2011, p.40-41).

Como vem sendo apresentado, embora a Constituição de 1988 tenha sido um momento de mobilização e articulação de setores que visaram a democratização do sistema de comunicação brasileiro, os principais artigos relacionados à comunicação continuam até hoje sem regulamentação específica. Na prática midiática, questões como a vedação de qualquer forma de censura de natureza política, ideológica; a restrição aos monopólios e oligopólios, a regionalização da produção, dentre outras, permanecem em situação de flagrante ilegalidade.

Segundo Lima (2011), em muitas das áreas da comunicação verifica-se até hoje a incapacidade do governo brasileiro de implementar políticas públicas democráticas. Existem dificuldades significativas para o incentivo e viabilização da comunicação comunitária. Com relação às rádios, a legislação (Lei nº 9.612/1998) apresenta-se insuficiente no setor e os veículos continuam a ser criminalizados, assim mesmo, as tramitações das outorgas são processos lentos e enviesados. As TVs, por sua parte, continuam sem garantias de

sustentabilidade e sofrem restrições arbitrárias. Princípios como a participação social, – que deve ser garantido em todas as instâncias e processos de formulação, implementação e avaliação de políticas de comunicação – a diversidade, o pluralismo e a universalização do acesso aos serviços e bens fundamentais; não tem se efetivado na mídia brasileira.

Na legislação observa-se a vigência de normas ultrapassadas pela dinâmica de transformações do campo. Existe uma superposição de leis, decretos e normas que torna a regulação uma função complexa demais. Além disso, é significativo o desrespeito dos princípios constitucionais e a interpretação deturpada dos textos legais.

Para Murilo César Ramos (2007, p.31), a institucionalidade vigente para a comunicação brasileira, que define como regularmente dispersa e politicamente fragmentada, ignora o valor social do trabalho e privilegia quase exclusivamente a livre iniciativa.

Tais dispersões e fragmentações não são fruto de um acaso. Elas nasceram de ações deliberadas do patronato da radiodifusão, levadas a termo principalmente após a Constituição de 1988, de modo a que a sociedade brasileira, por meio de representações parlamentares ou autônomas, não tivesse êxito na regulamentação orgânica dos artigos 220 a 224, que compõem o capítulo da Comunicação Social. As regulamentações que aconteceram no período, ou resultaram em medidas no interesse quase exclusivo do patronato, como a da permissão de capital estrangeiro no controle das empresas jornalísticas e de radiodifusão, ou medidas como a da instalação do Conselho de Comunicação Social, que, bandeira de luta de movimentos sociais por mais de dez anos, quando tornada realidade, tornou-se em pouco tempo apenas mais um instrumento de presença hegemônica do referido patronato nas discussões setoriais (IDEM, p.32-33).

1.1.2 A realidade cubana: a Constituição da República de Cuba de 1976 e a Lei nº 1030 que constitui o Instituto Cubano de Radiodifusão.

Para tratar as políticas de comunicação em Cuba devemos primeiramente situar na história da nação a grande virada que significou a Revolução Socialista que assume o governo do país no ano 1959. A transformação radical que se vivenciou nas mais diversas ordens política, econômica e social, também atingiu cedo a comunicação como um setor considerado estratégico para o desenvolvimento do amplo plano de mudanças governamental.

Historicamente tinha-se configurado no país um sistema de mídia com predominância dos interesses comerciais e a concentração em monopólios dos serviços de radiodifusão sonora e da TV.

Em um momento inicial, o governo revolucionário utilizou a imprensa e, de forma significativa, a televisão para informar ao povo das principais medidas que estavam sendo

implementadas na transição para um sistema socialista. Os estudos realizados⁶ sobre a televisão em Cuba no período apontam que a programação se manteve quase sem alteração, exceto pela migração de figuras principais do sistema de radiodifusão, que abandonam o país.

A partir do ano 1960 começou um amplo processo de nacionalização que abrangeu os grandes monopólios existentes no país, dentre eles, o petróleo, a telefonia, a indústria do açúcar, a indústria do tabaco, a eletricidade e o setor bancário; os quais passaram a mãos do Estado para a gestão das propriedades e dos serviços. Os donos das grandes empresas informativas do país fizeram resistência a esse processo de nacionalização, conflito que culminou com o êxodo da ilha. As empresas publicitárias também saíram do país. Vai ser então quando o Estado assume a gestão da totalidade das emissoras de radiodifusão de sons e de sons e imagens e, num primeiro momento, as propriedades são transferidas ao Ministério das Comunicações. Esse processo teve lugar nos primeiros meses do ano 1961, em seguida, em meados do ano será criada uma entidade denominada Oficina de Orientación y Coordinación de la Radiodifusión (Gabinete de Orientação e Coordenação da Radiodifusão) para gerir as atividades nesse setor.

Um ano depois, com a aprovação da Lei n° 1030 se cria o Instituto Cubano de Radiodifusión (Instituto Cubano da Radiodifusão, ICR), como instituição dirigente das atividades de radiodifusão em Cuba – que compreende as emissoras de rádio e de televisão. As atribuições desse órgão se orientam a: dirigir as atividades de rádio e televisão tanto nacionais quanto aquelas dirigidas a público internacional; administrar os bens pertencentes às emissoras de rádio e televisão que foram nacionalizados pelo Estado, assim como os bens que serão adquiridos em diante; pôr em prática medidas para melhorar os programas oferecidos ao povo através da capacitação técnica e da elevação do nível cultural e ideológico dos trabalhadores do setor; dentre outras disposições.

Em seu Artigo 1° a Lei n° 1030, dispõe que o Instituto Cubano de Radiodifusão é criado como órgão dependente do Conselho de Ministros⁷ de Cuba. Seguidamente no Artigo 7 a lei disporá que: O Instituto Cubano de Radiodifusão (ICR) consultará os distintos órgãos e

⁶ Ver os estudos: *Estudio de la televisión cubana entre enero de 1959 y mayo de 1962* (Estudo da televisão cubana entre janeiro de 1959 e maio de 1962), de Melvyn Yoel Quincoces Quintana (1997) e *De nacional a local... y vice-versa* (Do nacional ao local...e vice-versa) de Diana Rita Cabrera e Maylín Legañoa (2007).

⁷ O Conselho de Ministros de Cuba é o máximo órgão executivo e administrativo do Estado cubano. É constituído pelo Presidente da República – que também é o Presidente do Conselho de Estado -, o Vice-presidente – também Vice-presidente do Conselho de Estado -, os Vice-presidentes, que não tem número determinado, um Secretario, os ministros das diferentes áreas e os presidentes dos institutos nacionais, que são considerados em nível de ministérios, mesmo tendo a nomeação de institutos. A lei mais recente que dispõe sobre a estrutura do Conselho de Ministros (Decreto-Lei n° 272) foi aprovada em 16 de julho de 2010. Vale destacar que o Presidente do Instituto Cubano de Rádio e Televisão (ICRT) forma parte do Conselho de Ministros.

instituições do Estado e aplicará as orientações que eles lhe ofereçam em relação às atividades respectivas das ditas entidades (Artigo 7, Lei nº 1030/1962, tradução própria).

Continua o texto legal declarando que “o Instituto Cubano de Radiodifusão deverá levar em consideração as observações que formulem tais órgãos sobre sua programação geral em aspectos relacionados à suas competências específicas” (Artigo 7, Lei nº 1030/1962, tradução própria). Caso sejam desconsideradas as orientações dessas entidades vinculadas ao Estado, a decisão final será do Conselho de Ministros.

Definiu-se assim a centralidade do Estado, como estrutura de dominação de classe, com papel essencial na coordenação social e como entidade única capacitada para a tomada de decisões vinculantes estratégicas (ESPINA, 2008, p.113), e dos órgãos a ele vinculados na determinação da atuação do Instituto diretor da radiodifusão no país. Assim, se configurou definitivamente – com a eliminação da publicidade comercial⁸ e a saída dos donos das grandes empresas de comunicação – um sistema de meios público-estatal. Os interesses políticos dominantes em meio a um projeto socialista de construção da nação vão orientar as ações e a configuração dos meios.

A liberdade de palavra e de imprensa é reconhecida na lei máxima da Ilha, expressa no texto da Constituição da República de Cuba de 24 de fevereiro de 1976, também conhecida como a Constituição Socialista e vigente até hoje com modificações introduzidas em 1992. Porém, esses princípios aparecem atrelados aos fins de construção da sociedade socialista e seu exercício se baseia no reconhecimento da propriedade estatal dos meios de comunicação:

É reconhecida a liberdade de palavra e de imprensa aos cidadãos em conformidade com os fins da sociedade socialista. As condições materiais para seu exercício estão dadas pelo fato de que a imprensa, a rádio, a televisão, o cinema e outros meios de difusão massiva são de propriedade estatal ou social e não podem ser objeto, de nenhum modo, de propriedade privada, pelo qual se garante seu uso ao serviço exclusivo do povo trabalhador e do interesse da sociedade. (Artigo 53, Capítulo VII, tradução própria).

Mais adiante no texto constitucional é reforçada a figura do Estado e seus interesses no contexto da realidade cubana, sendo ressaltado o fato de que:

Nenhuma das liberdades reconhecidas aos cidadãos pode ser exercida contra o estabelecido na Constituição e nas leis, nem contra a decisão do povo cubano de construir o socialismo e o comunismo. A violação desse princípio é punível. (Artigo 62, Capítulo VII, tradução própria).

Dessa época data a mudança na nomeação do Instituto Cubano de Radiodifusão, o qual passa a ser até hoje o Instituto Cubano de Rádio e Televisão (ICRT). A empresa pública se

⁸ No dia 22 de fevereiro de 1961 o governo decidiu fazer um teste de 24 horas sem publicidade comercial no rádio e na televisão. Não se observou nenhuma reação contrária nas audiências, portanto eliminou-se definitivamente a publicidade comercial dos meios.

organiza em dois polos de atuação: a Rádio Cubana e a Televisão Cubana. Suas funções continuam as mesmas, ou seja, organizar, controlar e fiscalizar o desenvolvimento da radiodifusão no país.

Uma das primeiras linhas de ação da política de comunicação implementada pelo governo foi a expansão dos meios no território nacional. Parte-se de uma realidade de concentração midiática na capital do país, Cidade da Havana, principal região de desenvolvimento socioeconômico. A descentralização do sistema de radiodifusão se realizará levando em conta os interesses políticos, ideológicos e sociais do Estado, assim como a disponibilidade tecnológica e de recursos. Começa com a criação de televisões nas províncias – com alcance regional - e amplia-se depois para a implementação de canais de cobertura local nos municípios.

Segundo pesquisa realizada na Faculdade de Comunicação da Universidade da Havana, a periodização compreende três etapas fundamentais: de 1968 até 1984 criou-se a primeira televisão fora da capital⁹ com programação e transmissão próprias cuja área de cobertura estendia-se até algumas cidades próximas; na segunda metade da década de oitenta desenvolve-se uma rede de sete emissoras de TV¹⁰ em outras províncias e desde os anos 1990 até o ano 2000, se completa a rede com a implementação de uma televisão em cada província¹¹ (CABRERA, LEGAÑO, 2007).

A pesquisadora Dagmar Herrera (2008, p.70, grifos da autora) introduz uma quarta fase no processo de descentralização da televisão em Cuba, a qual denomina *implementação das emissoras de televisão de cobertura local ou telecentros¹² municipais*. Esta última fase de ampliação da radiodifusão começa em 2003 e culmina nos anos 2006-2007.

Tanto a implantação das emissoras de televisão nas províncias, quanto a disponibilização dos telecentros municipais refletem a clara orientação da política do setor em prol da regionalização da produção, a qual, por sua vez, continua atrelada aos sentidos e princípios que orientam a produção em nível nacional. Os objetivos das duas tipologias de televisão – provincial e municipal – foram definidos pela Dirección Nacional de Telecentros¹³

⁹ Criou-se o canal Tele Rebelde em Santiago de Cuba e um estudo de televisão na cidade de Holguín.

¹⁰ As emissoras foram criadas nas cidades Pinar del Río, Isla de la Juventud, Villa Clara, Camagüey, Holguín, Santiago de Cuba e Guantánamo.

¹¹ Na atualidade existem em Cuba 15 províncias e um município especial.

¹² O conceito de telecentros em Cuba é diferente daquele usado no Brasil. Na ilha são chamados de telecentros os canais provinciais de televisão, ou seja, são centros de produção de programação de TV e transmissão, embora eles não tenham uma frequência de transmissão própria. Logo depois, os canais municipais, que contam com transmissão de sons e imagens própria, vão ser também chamados de telecentros municipais, pelas semelhanças que apresentam nas suas finalidades e estruturas de funcionamento com as TVs provinciais.

¹³ A Dirección Nacional de Telecentros é uma entidade do Instituto Cubano de Rádio e Televisão. Seu objetivo é orientar o funcionamento dos Telecentros Provinciais, dos Municipais e das Sucursais de TV. As

(Direção Nacional de Telecentros). Satisfazer necessidades informativas e educativas, assim como contribuir para o lazer da população dos territórios que atingem, bem como produzir uma programação de TV a partir da cultura, dos costumes e tradições próprias da região, constituem princípios orientadores desses veículos.

A partir do desenvolvimento das TVs no âmbito territorial busca-se uma diversificação da programação em nível nacional pelo aumento de informações e programas realizados nas províncias e municípios que começam a ser veiculados nos canais nacionais. A produção de materiais específicos, sobretudo informativos, para veiculação na TV de cobertura nacional está contemplada na política informativa dos canais provinciais e municipais.

Cabe assinalar que tanto a imprensa como a radiodifusão de sons foram objeto da política governamental de ampliação e descentralização ao território nacional. Existem emissoras de rádio¹⁴ em cada província e nos municípios que atingem os públicos regionais e locais. Do mesmo modo, existem jornais de circulação nacional – *Granma*, *Trabajadores* e *Juventud Rebelde* – e jornais de circulação limitada nas províncias e no município especial¹⁵.

A partir de 1959, e especialmente, com a institucionalização definitiva da comunicação como uma política estatal, observa-se um alto nível de ideologização nos usos da informação e da comunicação em Cuba. O Partido Comunista de Cuba (PCC) centraliza as orientações sobre a política editorial de jornais, rádios e TVs nos diferentes níveis nacional, provincial e municipal. Evidencia-se um modelo de descentralização que se organiza de “cima para baixo”. Segundo Herrera (2008) os telecentros municipais - os mais recentes veículos criados no país com um forte componente local de inserção na comunidade – devem, a semelhança com os canais provinciais,

cumprir as orientações estabelecidas pelo Partido Comunista de Cuba (PCC) em nível Provincial e Municipal a respeito da política informativa, da propaganda, educação, arte e cultura; ser um instrumento de orientação revolucionária e político-ideológica nos territórios; participar ativamente na preparação para a defesa, no cumprimento de suas responsabilidades em tempo de guerra e influir na formação dos valores defendidos pelo atual sistema político cubano. (HERRERA, 2008, p.73, tradução própria)

“corresponsalías” (traduzidas nesta pesquisa por sucursais) são unidades do sistema de televisão que se criam nas províncias e municípios para produção de informação que é veiculada nos canais nacionais e provinciais. Recentemente foram criadas sucursais nos municípios que também transmitem na localidade em que se encontram, em horário reduzido, e que produzem informação para os canais provinciais.

¹⁴ Segundo dados do Centro de Información para la Prensa (Centro de Informação para a Imprensa) existem até 2007: 67 emissoras municipais, 17 provinciais, 6 emissoras nacionais e uma internacional. Consultado em www.cip.cu em dezembro de 2012.

¹⁵ Em agosto de 2012 foi aprovada uma nova divisão político-administrativa para Cuba (Lei Modificativa da lei nº 1304 de 3 de julho de 1976). Com a nova divisão, o país fica dividido em 15 províncias e um município especial nomeado Isla de la Juventud. Esse município especial funciona como uma província, apesar da nomeação de município. Cada província tem um jornal de circulação no território com frequência semanal.

A ênfase no componente instrutivo e educativo da comunicação tem sido uma matriz essencial para a condução de programas e políticas no âmbito da mídia. A criação de dois canais educativos com programação em nível nacional é uma das iniciativas recentes. Porém, tem seguido um padrão fundamentalmente de difusão com poucos investimentos nos aspectos criativos e escassos estudos sobre os usos da televisão educativa e os impactos no contexto da realidade cubana.

O primeiro canal educativo – dos dois existentes no país – começou suas transmissões no dia 9 de maio de 2002. O canal foi intitulado Canal Educativo. A proposta desse espaço é a produção e emissão de programas educativos, dentre eles aulas televisionadas, em coordenação com os Ministérios de Educação e de Educação Superior da República de Cuba.

O segundo canal denominado Canal Educativo II foi inaugurado em 2004 com a transmissão da Olimpíada do Esporte Cubano. A programação, de modo geral, tem sido focada na produção de materiais e programas para os diferentes níveis de ensino com especial ênfase na cultura e educação.

A introdução das novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) ganha destaque no contexto das políticas do Estado cubano como parte das iniciativas que contribuem para o desenvolvimento de esferas diversas da economia e da sociedade em geral. Nesse marco de transformações é substituído o Ministério das Comunicações pelo Ministerio de la Informática y las Comunicaciones (Ministério da Informática e das Comunicações) com surgimento em 12 de janeiro de 2000. As funções do novo órgão incluem a regulação, direção e controle do desenvolvimento da informática, das telecomunicações, da radiodifusão, o uso do espectro radioelétrico e os serviços postais, dentre outros. O Ministério tem sob sua jurisdição as questões relacionadas com a implementação da técnica, a infraestrutura e a articulação de programas nas diferentes áreas de abrangência.

O processo de informatização da sociedade cubana se realiza sob uma intervenção decisiva do Estado e de diferentes ministérios, criando uma comissão interministerial para definir o marco regulatório específico, implementar a infraestrutura necessária e dispor sobre as condições do acesso. O princípio da seguridade nacional é fundamental para os formuladores das ações, segundo consta no Decreto n° 209 que normatiza o acesso às redes informáticas de alcance global aprovado em 1996.

A política assinalada anteriormente será implementada em função dos interesses nacionais, priorizando na conexão e o acesso à rede, as pessoas jurídicas e as instituições de maior relevância para a vida e o desenvolvimento do país.

Essa política deve garantir que, a informação que se divulgue seja confiável, e a que se obtenha se corresponda com os nossos princípios éticos, e não afete os interesses nem a seguridade do país. (DECRETO n° 209, Artigo 12, 1996, tradução própria)

Acabou configurando-se uma política de “acesso universal à informação”¹⁶, que se operacionaliza através de regulações. O acesso à Internet e serviços de correio eletrônico se disponibiliza mediante organizações de diferentes naturezas: universitárias, médicas, profissionais, dentre outras; garantindo o acesso à rede a partir de prioridades estabelecidas em programas nacionais científicos, técnicos e ambientais.

Como parte das ações do governo para introduzir na sociedade cubana as novas tecnologias da informação e da comunicação, e levando em consideração as condições econômicas vivenciadas na ilha, foram implementadas diferentes iniciativas. Dentre elas destacam a criação do programa Joven Club de Computación (Jovem Clube de Computação) – que compreende a disponibilização de espaços para a capacitação em informática e a utilização de algumas ferramentas de Internet e da computação -, a inauguração de Salas de Vídeo nas comunidades, com programação para crianças, jovens e adultos, além do espaço se transformar em lugar de promoção de eventos culturais diversos, a formação de instrutores de arte e a universalização do ensino superior. Esses e outros programas são parte integrante da política implementada em Cuba conhecida como Batalla de Ideas¹⁷ (Batalha das Ideias).

Como já foi dito o modelo de estatização implantado em Cuba impõe à radiodifusão e à imprensa pressupostos de funcionamento que determinam a subordinação direta dos meios ao órgão dirigente da política no país: o Comité Central do Partido Comunista de Cuba. Do mesmo modo, os meios de comunicação mantêm uma relação muito próxima com programas de caráter cultural – continuidade com a política ditada pelo Ministério de Cultura -, com as políticas em matéria de saúde desenhadas pelo Ministério da Saúde, com as políticas e programas da área da Educação, para mencionar alguns dos mais significativos.

Entre os dias 16 a 19 de abril de 2011 foi realizado na ilha o VI Congresso do Partido Comunista de Cuba. A reunião aconteceu no marco de um processo de reformas econômicas e sociais que se desenvolve no país e da mudança de liderança do órgão e da política nacional. Em relação aos meios de comunicação, no *Documento Base de la Conferencia Nacional del*

¹⁶ Dada a forma em que se desenvolve o processo de informatização da sociedade cubana consideramos que o acesso à Internet reveste modalidades seletivas que permitem o acesso unicamente a usuários autorizados pela sua atuação em instituições reconhecidas pela política estatal cubana. O marco regulatório reforça o caráter governamental da política de acesso. Para tais fins tem se criado instituições de controle.

¹⁷ A defesa da cultura geral e a capacitação e valorização das expressões nacionais de identidade como via para enfrentar o neoliberalismo são os princípios da política que se inicia em Cuba no ano 2000 com o nome de Batalha das Ideias. O acontecimento que marcou a definição da política foi a tentativa de trazer de volta dos Estados Unidos ao país a um menino cubano, Elián González. Visava-se especialmente ampliar a participação dos jovens e o compromisso deles com o projeto político do país. Além disso, eram objetivos fundamentais democratizar o acesso à cultura na sociedade e criar maiores oportunidades educativas ao alcance de todos. Como tal, os meios de comunicação tiveram um rol importante na difusão da cultura, da educação e dos projetos político-ideológicos do Estado.

Partido Comunista de Cuba (Documento Base da Conferência Nacional do Partido Comunista de Cuba) de 2012 são afirmadas suas funções no renovado contexto político da realidade cubana:

Refletir através dos meios audiovisuais, da imprensa e dos meios digitais, a realidade cubana, em toda sua diversidade, a respeito da situação econômica, profissional e social, de gênero, da cor da pele, das crenças religiosas, da orientação sexual e da origem territorial. (PARTIDO COMUNISTA DE CUBA, 2012, p.7, tradução própria)

Ainda no documento da Conferência Nacional sinaliza-se que o PCC deve trabalhar de conjunto com os veículos para

Incentivar que os meios de comunicação massiva sejam uma plataforma eficaz de expressão da cultura e do debate, que ofereçam caminhos ao conhecimento, à análise e ao exercício permanente da opinião; que desenvolvam um jornalismo objetivo e de investigação, que permita eliminar a autocensura, a mediocridade, a linguagem burocrática e edulcorada, a retórica, o triunfalismo e a banalidade. (PARTIDO COMUNISTA DE CUBA, 2012, p.7, tradução própria)

As transformações almejadas no discurso do órgão dirigente da política do país para os meios de comunicação resultam da análise do papel que vem desempenhando e da confrontação com o dever ser e a responsabilidade social do sistema de meios na sociedade. A ruptura com as tradições de burocratismo, censura e autocensura, pouca autonomia na gestão midiática, para mencionar algumas das deformações dos meios de difusão massiva no país, evidencia-se como um processo de grande complexidade.

1.2 A ESTRUTURAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO: ATORES E INSTÂNCIAS DECISÓRIAS.

Como viemos apontando nas linhas anteriores, existem no Brasil e em Cuba sistemas de mídia que tem se configurado de modos diferentes em consonância com a realidade política, econômica e social dos dois países. Buscamos compreender a seguir como se dá a formulação das políticas públicas no setor das comunicações. Porém, entendemos que a categoria processo decisório é de uma abrangência que dificilmente possa ser esgotada na análise. Para fins do nosso estudo, temos escolhido alguns aspectos que resultam fundamentais para desvendar quais significados são atribuídos à política social – ou à ausência desse referencial – na área de Comunicação no contexto brasileiro e na realidade cubana.

Um conjunto de questões emerge como guia da discussão: Quais os principais atores responsáveis pelas políticas em Cuba e no Brasil? Quais os níveis de envolvimento desses

atores e sua influência no desenho e formulação? A participação efetiva de setores não estatais e não privados é garantida na gestão das políticas? Que posicionamentos e proposições podem ser considerados a respeito no Brasil e em Cuba?

1.2.1 Mídia privada no Brasil: estratégias de legitimação hegemônica.

A centralidade do Estado parece ser um elemento comum nos dois países, embora as configurações de poder respondam a concepções diferentes. Venício Lima (2011, p.31) descreve como se desenvolve o processo de concessão, outorga e renovação da radiodifusão no Brasil apontando o Estado como um primeiro ator a considerar:

O processo de concessão de radiodifusão tem seu início no Executivo, mais precisamente no Ministério das Comunicações. Uma portaria de autorização é enviada para a Casa Civil e segue para a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Depois de avaliada politicamente, a portaria é encaminhada ao Legislativo e, na verdade, a concessão só se completa com um Decreto Legislativo assinado pelo presidente do Congresso Nacional (IDEM, 2011, p.31).

Anteriormente ao ano 1988, a decisão de outorgar uma concessão de radiodifusão estava restrita ao Executivo. A participação do Congresso Nacional foi estabelecida na Constituição Federal. No lugar de garantir um equilíbrio no processo, como poderia se esperar ao estabelecer a partilha na competência para outorgar e renovar a exploração de serviços de radiodifusão entre o Poder Executivo e o Legislativo, verifica-se a viabilização da figura do coronelismo eletrônico, pois aqueles que concedem são, em muitos casos, os próprios beneficiários da concessão. A prerrogativa dos parlamentares vai deturpar o bem-estar da coletividade que toda política pública deve promover, pois consolida o poder das oligarquias locais e dos políticos que utilizam os meios como tribuna e moeda de troca.

Nesse contexto, as possibilidades do Estado brasileiro atuar na contramão dos interesses privados resultam em projetos e políticas que não conseguem avançar na maioria das vezes, em demandas que dificilmente sejam consideradas na tomada de decisão na área da Comunicação.

Juntos, empresariado e parte do Congresso Nacional (seja os primeiros representados no segundo, seja o inverso) constituem entrave considerável à possível (e nem sempre frequente) oposição do Poder Executivo. Decisões, em contextos democráticos, do Presidente da República que contrariem esses interesses dificilmente encontram respaldo e apoio decisivo no Congresso Nacional (PIERANTI, MARTINS, 2007, p.13).

O segundo ator são os grupos empresariais privados. Eles são hegemônicos no controle da mídia brasileira, tanto impressa quanto eletrônica (LIMA, 2011, p.32). Segundo o professor, incluem-se nesses grupos privados os conglomerados de radiodifusão e mídia impressa – em que se contam também entidades representativas como a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), a Associação Brasileira de Radiodifusão (ABRA), a Associação Brasileira de Radiodifusão, Tecnologia e Telecomunicações (ABRATEL) e outras como a Associação Nacional de Jornais (ANJ) e a Associação Nacional dos Editores de Revistas (ANER) -; as teles - as quais se encontram vinculadas aos conglomerados globais e, a partir da convergência tecnológica e da privatização das telecomunicações no país, começam a aparecer no campo das comunicações, sendo que se apresentam como concorrentes aos grupos hegemônicos da mídia liderados pelo Globo -; e, por último, a indústria eletroeletrônica.

Oportuno lembrar que as Organizações Globo são hoje o maior grupo de mídia do Brasil, sendo que se configura como um grupo empresarial multimídia baseado na propriedade cruzada dos meios de comunicação, violação flagrante dos princípios democráticos de organização do setor. Em 2008, durante a presidência de Lula, foram renovadas as concessões da Rede por mais 15 anos. A renovação aconteceu de forma automática sem que se gerasse uma instância democrática de discussão do tema no seio da sociedade civil.

O poder dos grupos tradicionais de mídia no país foi fato evidente também na aprovação do 3º Plano Nacional de Direitos Humanos. Desta vez, o governo Lula sofre novamente as pressões dos monopólios midiáticos hegemônicos e o resultado foi a supressão das disposições relacionadas com o controle público da comunicação, assim como dos apontamentos referentes à defesa dos direitos humanos na cobertura da mídia.

Por outra parte, a implantação da tecnologia digital para a transmissão de sons e imagens vai ser logo regulamentada no primeiro mandato do Governo Lula, com o Decreto nº 5.820 de junho de 2006. As possibilidades de avanço da democracia que se almejam com o sistema digital não chegaram a ser afirmadas. A adoção do padrão japonês de televisão digital frustrou a possibilidade concreta de aumento significativo do número de concessionários e, em consequência, a democratização das outorgas. Os concessionários não se multiplicaram, mas as redes privadas foram favorecidas com a maioria dos canais.

Outros episódios do governo Lula afirmam como a pressão exercida pela grande mídia se traduz em recuos das ações que possibilitariam uma reconfiguração das comunicações. Tal é o caso das propostas de criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual

(Ancinav) – que foi objeto de forte campanha de oposição por grupos tradicionais de mídia e não teve nem versão final com evidente retrocesso da posição do governo - e do Conselho Federal de Jornalismo – projeto que foi desconsiderado por votação simbólica da Câmara dos Deputados (LIMA, 2011, p.34-35).

A influência dos grupos de mídia privados tem se consolidado historicamente no Brasil, mesmo em contextos de aprofundamento da democracia. Eles definem, em grande medida, os desenhos e a formulação das políticas de comunicação. Esses grupos de poder, que podem estar no Estado ou fora dele, conseguem, até hoje, se organizar e pressionar pelas suas demandas, afetando consideravelmente o processo decisório no âmbito da comunicação para afirmar interesses específicos.

Na década dos anos 1980 se vivencia a emergência no país de novos sujeitos que, a partir da articulação de múltiplas formas de associação e da organização em movimentos sociais, operam modificações significativas colocando a possibilidade da constituição de um marco democrático capaz de incidir com efetividade em processos de transformação econômico-social (NETTO, 2004, p.76-77). A mudança no campo das políticas sociais é de notável importância no período. A Constituição Federal de 1988 traz grandes avanços no campo dos direitos, na concepção da seguridade social - que se alicerça em três pilares, sendo eles a previdência, a saúde e a assistência social, reconhecidos como direitos dos cidadãos brasileiros – assim como no padrão de proteção social de modo geral. Instituem-se como princípios na arena das políticas sociais a participação e a responsabilidade pública na formulação, implementação e regulação; a descentralização como forma de operacionalizar os programas e políticas na federação brasileira; assim como o controle social, a intersetorialidade e a equidade visando promover políticas inclusivas na sociedade.

Contudo, múltiplos entraves se colocam para a efetivação de direitos e o redesenho das políticas sociais. Em alguns âmbitos, tem se verificado avanços significativos, tal é o caso da formação do Sistema Único de Saúde (SUS). Esses avanços se correspondem com a atuação de movimentos políticos e sociais que historicamente exerceram pressão e conseguiram formular suas demandas em campos específicos.

A comunicação como campo de política tem sido alvo de mudanças, mais não da abrangência e radicalidade almejada. O professor Venício Lima destaca a respeito que, ao analisar as políticas públicas de comunicação no Brasil, se pode falar dos “não atores” (LIMA, 2011, p.33, grifos do autor), os quais identifica como as organizações da sociedade civil, as entidades de representação da mídia pública, o Ministério Público, dentre outros.

Esses setores tomam posições públicas, articulam atividades, se utilizam de canais alternativos para expressão de suas posições, se manifestam, mas não são capazes de exercer influência significativa. Na verdade, não tem peso na correlação de forças que define as políticas públicas do setor (IDEM, 2011, p.33).

Nas considerações de José Paulo Netto (2004, p.77), a alternativa democrática no Brasil não conseguiu romper com a estrutura estatal construída pela ditadura e a hegemonia do capital:

tratou-se da participação de classes e camadas da sociedade civil que até então não tinham conseguido, em razão da natureza abertamente ditatorial do regime de 64, articular e viabilizar instrumentos de participação política. Quando o conseguiram, e a duras penas, abriu-se a alternativa democrática. Mas logo se haveria de perceber que, sem ferir a estrutura do Estado, as possibilidades contidas nessa alternativa viam-se muito reduzidas (IDEM, 2004, p.77).

Apesar disso, esses novos atores vão ser responsáveis por um conjunto de mudanças na concepção da comunicação. Nesse sentido, se verifica um aumento considerável no número de veículos, que de uma forma ou de outra, representam interesses não estatais e não comerciais. Os meios são nomeados de populares, alternativos, radicais, contra-hegemônicos, comunitários - algumas dentre as muitas classificações - respondendo a diferentes características de suas propostas.

É significativo, nas últimas três décadas, o tensionamento pela institucionalização da via regulatória da comunicação, que possibilite a regulamentação dos Artigos 220 ao 224 da Constituição Federal de 1988 relacionados à Comunicação, bem como sua efetivação na prática do sistema de mídia. A interlocução da sociedade civil se produz no Brasil a partir da organização de movimentos populares, setores sindicais e ONGs que alcançam um nível de articulação considerável no Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC). Do movimento pela democratização participam também ativistas, intelectuais, movimentos universitários, que visam trazer ao conjunto da sociedade o debate sobre a necessidade de ruptura com o padrão tradicional da mídia comercial no país.

A Lei de TV a Cabo (Lei nº 8.977 de 1995) - que institui a obrigatoriedade de garantir um canal comunitário para uso dos cidadãos e das entidades da sociedade sem fins lucrativos - assim como a Lei nº 9.612/1998 de Radiodifusão Comunitária, constituíram avanços no marco das comunicações. Os textos legais indicam o reconhecimento da existência de um setor público não estatal que complementa e resulta necessário no sistema de mídia para garantir a pluralidade democrática. Porém, as oposições por parte da mídia tradicional também resultam visíveis na análise dos documentos normativos, com evidentes limitações e insuficiências, e mais ainda, na prática que conseguem instituir ou, melhor dizendo, nas práticas que inviabilizam.

No caso da Lei nº 9.612/1998 é extremamente restritiva ao limitar as rádios comunitárias a uma por cidade, com apenas 1 km de alcance e 25 watts de potência. Os processos legais para a concessão são consideravelmente burocráticos e mostram altos índices de arquivamento no Ministério das Comunicações. No livro *Regulação das comunicações: História, poder e direitos* do professor Venício Lima, se refere que, como média no Brasil, para cada processo de outorga de radiodifusão comunitária, outros cinco são arquivados. Na maioria dos casos, as razões são a falta de algum dos muitos documentos exigidos para apresentar a tramitação do pedido.

A pesquisa conclui que as outorgas de radiodifusão comunitária acabam sendo moedas de barganha política. “Os resultados obtidos (...) demonstram uma alta prevalência de vínculos políticos nas rádios comunitárias regularmente outorgadas no país” (LIMA, 2011, p.130).

Em relação à televisão comunitária, se comprova na implementação da regulamentação da TV a cabo (Lei nº 8.977/1995) que, embora a lei estabeleça a obrigatoriedade das operadoras desse serviço em disponibilizar os canais comunitários para acesso gratuito da população e as organizações da sociedade, existem poucas concessionárias que efetivamente têm canais comunitários nas suas grades de programação. Somam-se a isso, as condições de precariedade em que esses canais funcionam devido à insuficiência nos mecanismos de sustentabilidade, alguns deles interditados nas normativas a respeito desses espaços, por exemplo, a veiculação de publicidade.

A precária operacionalização das leis mais recentes (PIERANTI, 2006, p.117) demonstra a vigência da histórica interdependência entre a mídia hegemônica e o poder público no Brasil. Resultado disso é a constatação no universo da regulação de brechas legais que possibilitam a afirmação dos atores privados e dos interesses políticos.

Alguns dos possíveis encaminhamentos das ações no setor da comunicação para avançar na democratização apontam que urge articular os diferentes atores dos movimentos em prol da inclusão da sociedade no debate e na produção da comunicação, quanto promover a atuação conjunta com os movimentos sociais em geral. Ao respeito, o professor Adilson Cabral sinaliza que,

A articulação entre distintos movimentos, que têm por fio condutor o incremento do uso dos meios e processos comunicacionais, permite reivindicar do Estado a regulamentação e a ocupação democrática do espectro eletromagnético (CABRAL, 2008, p.247).

A atuação pouco coordenada dos movimentos pode ser claramente observada no debate sobre a televisão comunitária. Duas organizações com caráter nacional reivindicam os direitos

das TVs Comunitárias no Brasil: a Associação Brasileira dos Canais Comunitários (ABCCom) e a Frente Nacional de Valorização das Televisões Comunitárias (FRENAVATEC).

Diante da nova regulamentação do serviço de acesso condicionado (Lei nº 12.485/2011), as duas organizações apresentam suas posições defendendo que sejam considerados aspectos essenciais para a sobrevivência dos meios televisivos que, com o advento da Lei, continuam sendo grandes obstáculos para o desenvolvimento das experiências. Entre eles salientaram a questão da restrição da veiculação remunerada de anúncios e seus efeitos na subsistência financeira, a necessidade de regulamentar como será estabelecida a operação dos canais comunitários, atendendo ao critério de área de cobertura a depender da tecnologia empregada pela prestadora do serviço, assim como a inclusão das TVs comunitárias nos planos de mídia do governo.

Porém, as ações da ABCCom e da FRENAVATEC foram realizadas de forma independente, sem colaboração. Ficando a impressão de que as demandas reivindicatórias atentam objetivos diferentes, quando na realidade a defesa do campo público da TV, especialmente da TV comunitária, é razão de ser das organizações.

Um importante passo de avanço no setor foi a celebração da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), que aconteceu em dezembro de 2009 em Brasília. Sendo a última conferência nacional a ser convocada de todos os setores contemplados pelo capítulo da Ordem Social da Constituição Federal de 1988, resultou significativa a mobilização da sociedade e a conscientização sobre o papel a desempenhar na formulação de políticas no setor. O conjunto de propostas que foram aprovadas diz respeito à emergência no espaço público do debate sobre o marco regulatório das comunicações.

Mais uma vez a mídia hegemônica faz sentir sua presença e sua força:

Há, todavia, um obstáculo formidável a ser vencido na consolidação das políticas públicas de comunicações como tema da agenda pública. A instituição que exerce o maior poder de definir essa agenda – a grande mídia – não se interessa pelo debate e, mais do que isso, boicota a cobertura jornalística das iniciativas e eventos que tentam promovê-lo, como fez no caso da 1ª Confecom (LIMA, 2011, p. 90).

A discussão sobre questões medulares como a formulação do novo marco regulatório para a comunicação, que deveria ser elaborado no final do governo Lula na Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, parece estar condenado à oposição dos setores dominantes e, finalmente, ao abandono por parte do governo brasileiro. Igual destino seguem os projetos e propostas que promovem mudanças no *status quo* da comunicação no país.

À sociedade continua interdita a participação no debate público de temas e problemáticas relacionadas às políticas públicas do setor. Outra estratégia é o bloqueio do funcionamento de normas legais uma vez que tem se conseguido aprovar. Um bom exemplo pode ser ilustrado com o Artigo 224 da Constituição Federal de 1988: Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.

Apesar da inclusão de artigos referentes à criação de conselhos estaduais de comunicação em muitos dos textos constitucionais dos Estados da federação, somente o Conselho Estadual de Comunicação da Bahia foi efetivamente instituído no Brasil. A assimetria regulatória impede a efetivação do controle social, assim como a mobilização social, favorecendo a histórica predominância dos interesses privados.

1.2.2 Os principais atores das políticas de comunicação no modelo de propriedade estatal dos meios em Cuba.

Como foi colocado em páginas anteriores¹⁸, a partir do ano 1959 se inicia a construção em Cuba de um sistema social que tem como princípio a propriedade estatal dos meios de produção, claramente inspirado na experiência da União Soviética. Nesse processo, o Partido Comunista de Cuba se constitui, tanto em nível político quanto em nível social, o principal ator responsável pela formulação e pelo controle das políticas implementadas na sociedade cubana. Essa função também resulta evidente nos meios de comunicação e nas políticas ou programas que no âmbito se formulam nesse contexto.

Julio García Luis, ex-diretor da escola de comunicação da Universidade da Havana, em sua tese de doutorado intitulada *La regulación de la prensa en Cuba: referentes morales y deontológicos* (A regulação da imprensa em Cuba: referências morais e deontológicas) de 2004, aponta como se configurou o modelo de regulação dos meios com centralidade no Partido:

Em outubro de 1965 foram adotadas medidas de unificação e reorganização dos meios de comunicação, como parte de passos adicionais na direção política do país. As estruturas do Partido foram fortalecidas e profissionalizadas. Uns anos depois, em 1973, foi reestruturado o Comité Central e definiram-se com maior precisão os métodos de direção a ser aplicados por ele.

¹⁸ Referimos-nos ao processo conhecido como Revolução Cubana que chega ao poder em 1959, pondo fim à dominação dos Estados Unidos na ilha. Ver o subcapítulo **A realidade cubana: a Constituição da República de Cuba de 1976 e a Lei n° 1030 que constitui o Instituto Cubano de Radiodifusão.**

Em dezembro de 1975, nos marcos do Primeiro Congresso do Partido foi aprovada uma Tese e Resolução a respeito dos Meios de Difusão Massiva que combinou experiências cubanas com alguns aspectos próprios da teoria e da prática da imprensa soviética. (GARCÍA, 2004, p. 81, tradução própria)

Um dos resultados da pesquisa antes mencionada sinaliza que o modelo de regulação externa que se desenvolve em Cuba configura um cenário marcado por uma assimetria de poder nas relações dos meios com o sistema político, as instituições do Estado e da Administração, assim como com uma parte da sociedade civil, que se traduz numa regulação externa desequilibrada, em detrimento da imprensa¹⁹ (GARCÍA, 2004, p.86-87). A excessiva e peculiar centralização política coloca os meios de comunicação em uma situação de dependência direta das estruturas de poder partidárias e governamentais. Algumas das expressões cotidianas dessa dependência podem ser encontradas na regulação dos conteúdos, e a simplificação e redução dos mesmos, bem como na tutela e no controle externo da tomada de decisão em aspectos relacionados com a gestão e a programação dos veículos.

Outros atores resultam determinantes nas políticas de comunicação, tais como os diferentes ministérios e órgãos da administração do Estado²⁰. Há ministérios que tem maior influência pela maior prioridade que as políticas formuladas neles revestem para o sistema político. Nesses casos encontramos o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, o Ministério das Forças Armadas, o Ministério do Interior, o Ministério da Indústria Básica, dentre outros. Nos âmbitos concernentes a eles a formulação de políticas é extremamente centralizada.

Além disso, essas temáticas (saúde, defesa, educação, ordem interior) são consideradas como prioridade para o sistema político. Em razão da importância que têm, as políticas de comunicação deverão atender maioritariamente esses interesses específicos.

Um possível modelo que descreva o processo de formulação de políticas de comunicação em Cuba poderia construir-se do modo seguinte. Em um primeiro momento, o Comité Central do Partido Comunista de Cuba define uma determinada linha de ação em um campo ou área específica. Essa linha de ação é formulada conjuntamente, em nível ministerial, com as autoridades competentes do setor. Deve-se assinalar que, em muitas ocasiões, uma dada política resulta de formulação conjunta entre vários ministérios. Por último, se produz a implementação da política a partir da concepção de programas específicos

¹⁹ O termo imprensa em Cuba se usa tanto para a imprensa escrita (jornais e revistas) quanto para a rádio e a televisão. Fala-se na ilha em sistema de imprensa, imprensa radial e imprensa televisiva. Eu mantive o termo usado pelo autor na sua citação. Fala-se também na ilha em Sistema de Meios de Difusão Massiva.

²⁰ O Conselho de Ministros é o principal órgão administrativo do Estado cubano. Como tal, é marcada a sua influência nas políticas de comunicação no país.

no âmbito do ICRT e/ou do sistema de imprensa – que compreende os jornais e revistas. Esses programas podem ser objeto de implementação em nível nacional, em nível provincial, assim como em nível municipal ou também em vários níveis de forma simultânea.

A figura do presidente resulta de grande relevância no contexto cubano. O Presidente da República de Cuba é também o Presidente do Conselho de Estado²¹ e o Presidente do Conselho de Ministros. A superposição de funções é mais significativa se sinalizarmos que o chefe do Estado e do Governo Cubano é também a principal liderança do Partido Comunista de Cuba, ou seja, o Secretário Primeiro do Comité Central do PCC. Observa-se, portanto, uma realidade em que o presidente é um ator com amplo e efetivo poder de decisão no âmbito político, econômico e social. A sua influência na formulação, implementação e fiscalização não está unicamente determinada por sua função como representante máximo do Estado, mas também pelo papel que desempenha na direção da política geral do país e em atividades específicas relacionadas com ministérios e instituições da administração pública.

Uma significativa interlocução se estabelece entre a comunicação e as políticas culturais. Na ilha, o Ministério de Cultura²² determina – conjuntamente com a direção política – os princípios orientadores da política cultural nacional. Por sua vez, a política cultural encontra nos meios de difusão massiva um instrumento essencial para desenvolver ações que permitam alcançar os objetivos propostos. Segundo Abel Prieto, Ministro de Cultura de Cuba:

o modelo cultural cubano se caracteriza pela implementação do princípio da democratização massiva, quer dizer, que a cultura chegue a todos sem distinção de nenhum tipo. (...) um segundo princípio é a formação de um público receptor culto para todas as manifestações da arte, incluídas aquelas manifestações tradicionalmente mais requintadas. Para nós é transcendental a ideia de criar nas massas uma capacidade para apreciar e dominar os códigos artísticos de forma profunda. (...) Um terceiro elemento é que a massificação deve estar acompanhada também de uma exigência de qualidade (...). Nesse sentido, é importante assinalar o uso que, nos últimos tempos, o país vem fazendo das novas tecnologias da comunicação e da informação (tais como a televisão, o vídeo e a computação) para a difusão da educação e da cultura. (PRIETO, 2004, tradução própria)

Na fala do Ministro da Cultura pode-se constatar a função instrumental que os meios de comunicação têm na sociedade cubana. A função instrumental abrange também as políticas e os programas que no âmbito da comunicação são implementados. Isso resulta visível ao

²¹ O Conselho de Estado em Cuba é o órgão que atua em nome da Assembleia Nacional do Poder Popular - poder legislativo – fazendo cumprir os acordos assinados durante as sessões do legislativo. Os membros do Conselho são eleitos pela Assembleia Nacional ao início de cada legislatura, quer dizer, a cada cinco anos. O Conselho deve estar integrado por um Presidente, um Vice-presidente primeiro e cinco Vice-presidentes, um Secretário e 23 membros mais.

²² O Ministério de Cultura foi criado em 1976 como um Órgão da Administração Central do Estado da República de Cuba. Entre suas funções estão: dirigir, orientar, executar e controlar a implementação da política cultural do Estado e do Governo cubano; a preservação e a defesa do patrimônio cultural da nação; a defesa da identidade cultural cubana, das tradições e costumes nacionais e a democratização da cultura, dentre outros muitos objetivos.

analisar desde uma perspectiva crítica os usos que da imprensa, do rádio e da televisão fazem os distintos órgãos do Estado e do governo. Configura-se uma realidade em que a autonomia dos meios de comunicação e dos que fazem os meios está realmente limitada.

Em seu estudo sobre os meios de comunicação cubanos nos últimos 45 anos, Julio García Luis (2004) assinala que as tentativas de transformar o papel dos meios na sociedade cubana, que começam a serem discutidas no espaço público na segunda metade da década dos anos oitenta, esbarram na crise que significou a queda da URSS para a ilha caribenha, que afetou os rumos do projeto social que vinha sendo construído.

O IV Congresso do Partido, celebrado em outubro de 1991, que tinha elaborado como ponto de partida uma tese a respeito da abertura dos meios, concluiu com um chamado severo ao cumprimento de seus deveres instrumentais “nas excepcionais circunstâncias do período especial” (GARCÍA, 2004, p. 83, grifos do autor, tradução própria).

As políticas de comunicação continuam até hoje centralizadas no Partido Comunista como órgão orientador e focalizadas em objetivos bem específicos segundo as conjunturas políticas, econômicas e sociais que afetam o país em determinados períodos. Esse modelo de regulação do sistema midiático contribui para a legitimação de relações unívocas entre o poder político e estatal e os meios de comunicação, aprofundando as determinações instrumentais.

Na análise dos meios em Cuba não podemos deixar de mencionar o fato de que as políticas de comunicação tal qual se desenvolvem na ilha decorrem também das implicações de um discurso oficial que proclama a realidade de um país ameaçado²³ e com carências econômicas que afetam todos os setores da vida social. As características antes mencionadas (centralidade do PCC, relações unidirecionais entre o poder político e os meios) somam-se aos fatores de ameaça externos, facilitando a coesão na atuação dos diversos atores que determinam os rumos das políticas *de cima para baixo*.

Pode-se assinalar nesse sentido que se evidencia uma articulação entre Ministérios, instituições da administração do Estado e o ICRT no desenho e implementação das ações, que decorre no excessivo intervencionismo e dirigismo ideológico dos meios. Qualquer tentativa de apropriação política e social por parte da sociedade e dos que fazem os meios em Cuba esbarra nos mecanismos de poder legitimados pelas entidades políticas e governamentais que deixam mínimo espaço para a autonomia, a crítica e a diferença.

Como resultado da união entre os profissionais de distintas associações relacionadas à comunicação existentes no país se constituiu em 15 de julho de 1963 a Unión de Periodistas

²³ Fazemos referência ao conflito entre Cuba e os Estados Unidos de América. Uma das mais evidentes expressões dele é o bloqueio econômico imposto pelo governo norteamericano à ilha.

de Cuba (União de Jornalistas de Cuba) - UPEC. A instituição se define como uma organização social e profissional não governamental que tem por objetivos a defesa dos jornalistas no exercício legal e ético da profissão, garantir os direitos de acesso à informação, contribuir à formação profissional, cultural e técnica dos seus membros, apoiar e contribuir para a apropriação social das novas tecnologias no campo do jornalismo e da comunicação, de modo geral.

Para isso existe uma organização com base na formação de grupos de membros – podem-se associar jornalistas, fotógrafos, especialistas em cinema e TV, assim como outros profissionais, dirigentes e técnicos dos meios - nos veículos de comunicação em que desenvolvem suas atividades. Além disso, se constitui uma Presidência Nacional, diferentes Presidências em nível provincial e nas organizações de base. A cada cinco anos são celebrados os Congressos Nacionais da instituição para debater e definir a política da organização, os Estatutos e o Código de Ética, assim como para analisar questões importantes do funcionamento dos meios no país.

Apesar do caráter não governamental, a atuação da UPEC em Cuba está atrelada aos fins políticos determinados pelo Partido e Governo para os meios de comunicação. Em vários momentos da história do país, a UPEC tem incentivado o debate sobre as necessidades de mudanças em aspectos medulares relacionados com a comunicação, tais como a gestão dos meios, o acesso à informação, o papel dos jornalistas, a necessidade de uma abordagem crítica da realidade social e a responsabilidade do sistema de meios na sociedade cubana. Contudo, as políticas que nesse sentido tem sido formuladas no âmbito da organização não conseguem se efetivar em seus aspectos fundamentais (GARCÍA, 2004, p. 81-82).

No cenário estatal institucionalizado, a democratização massiva, como princípio da política cultural e das políticas de comunicação, se dá a partir da descentralização, da ampliação da infraestrutura para os meios, da multiplicação dos veículos e da capacitação dos profissionais e dos cidadãos. A inclusão e valorização da população das zonas rurais do país é uma das primeiras medidas do governo cubano quando chega ao poder. Nesse sentido, se aprovou e implementou no país a Lei de Reforma Agrária. Mas, após a distribuição da terra aos camponeses como um primeiro passo para combater a miséria e a situação de exploração, foram incentivados o desenvolvimento social e cultural. Os investimentos na educação e na elevação do nível cultural dos cidadãos são destacáveis.

Entre as ações desenvolvidas nesse sentido revestem destaque a Campanha de Alfabetização realizada nos anos 1960 a 1961, o programa intersetorial conhecido como Plan Turquino (Plano Turquino) – a proposta objetivou a realização de ações nas zonas rurais mais

carentes de Cuba que contribuíssem para o desenvolvimento sustentável em matéria de produção econômica, para a preservação do meio ambiente, assim como ações que atendessem diretamente as necessidades sociais e culturais da população dessas regiões – e a criação da Televisão Serrana nos começos da década dos anos 1990, uma produtora comunitária de documentários, localizada numa região montanhosa do oriente de Cuba.

Os meios de comunicação, como já vem sendo assinalado no texto, foram ampliados e sua presença chegou às províncias e aos municípios. Contudo, não se pode falar em uma participação ativa da sociedade na gestão dos veículos. Também não se observa na realidade cubana a institucionalização de instâncias de debate e discussão dos programas e políticas que no setor são implementados nas quais os que fazem os meios tenham voz e voto na tomada de decisão.

Cabe destacar a contradição entre a democratização como política de Estado em Cuba e, ao mesmo tempo, a excessiva centralização da tomada de decisão nos processos políticos e nas políticas setoriais em geral. Nos anos 1990, foi implementado um conjunto de reformas no sistema político da ilha visando uma maior participação popular que compreendeu a simplificação das estruturas do Partido e a revitalização das assembleias abertas de trabalhadores e estudantes para escolher os membros da instituição; bem como mudanças no funcionamento das assembleias legislativas em nível municipal e provincial e em questões relacionadas com o sistema eleitoral. A discussão e debate de documentos do PCC e leis estatais prévias a sua aprovação tem sido uma via para a busca de consenso nacional e participação da população, porém ainda é insuficiente e restrita a participação popular sistemática nas decisões estratégicas do país.

Quando analisamos, por exemplo, os vínculos com a comunidade e as pessoas nos meios de comunicação em nível provincial e em nível municipal estão fundamentalmente reduzidos à retroalimentação sobre os conteúdos veiculados e a qualidade da programação, mas são excludentes de aspectos tais como a gestão, o funcionamento dos meios, as políticas de programação.

Um exemplo que pode ilustrar o anterior é a definição da política de programação dos telecentros municipais no país. Os objetivos e funções dessas emissoras de TV dão continuidade a diretrizes já determinadas nas políticas de programação da Rádio e da Televisão Cubanas para os veículos de radiodifusão e TV já existentes. Elaborados pelo ICRT eles explicitam as finalidades desses canais que surgem no âmbito local:

influir ativamente na formação dos valores defendidos pela Batalha das Ideias; participar e divulgar a constante superação educacional, histórica, científico-técnica, artística e cultural; contribuir na criação de hábitos de Educação Formal, Esporte,

Vida saudável, Comportamento social, Elevada exigência estética; ser um instrumento de orientação revolucionária e político-ideológico do município; buscar seu desenho de imagem institucional: idiossincrasia e elementos característicos da tradição histórico-cultural; transmitir uma programação que se ajuste aos interesses, gostos, hábitos, nível cultural e estilo de vida da população territorial; articular as estratégias e necessidades da programação em consonância com seu objeto social e a política de programação vigente, transmitir programas informativos, de lazer e entretenimento, culturais, educativos, assim como outros variados enviados pela televisão cubana e os canais provinciais (ICRT, 2006a, s.p., tradução própria).

Segundo a pesquisadora Dagmar Herrera (2008), esses canais de cobertura municipal não nascem de uma demanda efetiva das comunidades. Eles são implementados com igual base político-ideológica-cultural que as televisões provinciais, possuem iguais estruturas organizativas e de direção, reproduzem as estruturas de programação e os conteúdos e implementam as mesmas formas de interatuar com os públicos e com as entidades locais.

Observam-se no seu funcionamento estreitos vínculos de dependência e orientação com as organizações políticas e de massas presentes no âmbito local: o PCC em nível municipal, a União de Jovens Comunistas (UJC), a Assembleia do Poder Popular, o grupo municipal da UPEC, dentre outras.

Não surpreende o fato de que a ideia de criar os canais de cobertura municipal tenha surgido a partir da implementação de centros de transmissão de televisão nos municípios como parte de Bastión 2003 – um exercício para a defesa militar e civil que é realizado pelo Estado cubano em todo o território nacional com certa periodicidade. A ideia da direção política do país se sustenta na importância de ter transmissões de TV nos municípios em situações de crises de caráter natural, epidemiológica ou militar, que possam servir para a difusão das informações estatais e das instituições de governo na orientação das ações a seguir pela população.

1.3 AVANÇOS E DESAFIOS IDENTIFICADOS NAS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL E EM CUBA. PRINCIPAIS SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS.

Ao falar em perspectiva comparada das políticas de comunicação em Cuba e no Brasil foram apresentados alguns aspectos gerais sobre a formulação de políticas lá e cá, com ênfase nos atores e desenhos específicos. O caso cubano é representativo pela centralidade do Estado como formulador e fiscalizador dos programas e políticas do setor. Através do Partido Comunista de Cuba (PCC) são desenhadas as ações e diretrizes principais, as quais são

implementadas pelo Instituto Cubano de Rádio e Televisão, em estreita relação e atendendo as orientações de ministérios específicos e órgãos da administração pública.

Em Cuba, o setor é regrado pela Constituição de 1976, com modificações do texto legal feitas em 1992, pela Lei nº 1030 que cria o ICRT e pelas *Tesis y Resoluciones sobre los medios de difusión masiva* (Teses e Resoluções a respeito dos meios de difusão massiva), normativas aprovadas pelo PCC para a imprensa, a radiodifusão e a televisão, que estabelecem as funções dos meios, as relações que devem dirigir sua atuação na sociedade cubana e a responsabilidade social dos mesmos. No âmbito do ICRT há um conjunto de documentos que regulamentam questões relacionadas ao conteúdo, à programação, ao tratamento de setores específicos como a infância, a população rural, a juventude, as minorias, etc, ao financiamento, dentre outras áreas de política setorial específica. Esses documentos expressam as diretrizes ideológicas em que se fundamenta o sistema de meios estatal.

No contexto brasileiro coloca-se o Estado como ator fundamental no desenho das políticas e programas de comunicação, mas o poder decisório estatal esbarra na histórica força dos grupos tradicionais de mídia. O Estado não consegue se colocar como órgão regulador da comunicação no Brasil, inclusive pela impossibilidade até hoje de estabelecer um marco regulatório para o setor que consiga equilibrar as assimetrias existentes entre o setor privado e o interesse público. O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) de 1962, artigos específicos sobre a comunicação da Constituição Federal de 1988 e a Lei Geral de Telecomunicações (LGT) aprovada em 1997 constituem os principais instrumentos regulatórios da comunicação em Brasil. A atualização das normas, decretos e leis é uma necessidade premente nas comunicações brasileiras diante da convergência tecnológica e dos imperativos de democratização colocados pela sociedade através dos movimentos sociais e dos setores vinculados ao debate da temática.

Como já vem sendo apontado nas linhas acima, o Estado é ator central na formulação de políticas de comunicação em ambos os países, porém essa centralidade responde a configurações de poder diferenciadas, sendo o Estado democrático de direito no Brasil e o caráter socialista do Estado cubano os marcos políticos principais. A análise permite sinalizar que em ambos os contextos a centralidade do ente estatal não determina a existência de garantias para o bem-estar da maioria, pois a sociedade não consegue desenvolver iniciativas democráticas no âmbito da comunicação.

Ao analisar a realidade cubana é possível dizer que a formulação das políticas de comunicação se dá em âmbito nacional como iniciativa do governo, com características similares a outras áreas de política tais como a saúde e a educação. Percebe-se, então, sua

importância no mesmo patamar de outras políticas sociais, a diferença se encontra em que a comunicação é componente indispensável na implementação de políticas desses outros setores. Diferentemente, no Brasil nota-se uma desarticulação entre os distintos Ministérios e entre a comunicação e outras políticas públicas como a saúde, a educação, a assistência.

Observa-se, de modo particular na ilha, a ênfase na capacitação profissional no setor, a multiplicação de meios nas diferentes regiões do país e as considerações sobre a representação dos mais diversos setores da sociedade. No documento *Tesis y Resoluciones. Sobre los medios de difusión masiva* (Teses e Resoluções a respeito dos meios de difusão massiva) aprovado no I Congresso do PCC, são ponderadas as seguintes diretrizes:

Os programas do rádio e da televisão devem levar em consideração sua presença cotidiana em todos os lares e, portanto, devem atender as necessidades de crianças, jovens e adultos; obreiros, camponeses, intelectuais, estudantes, donas de casa, pondo a ênfase principal no conteúdo político-ideológico de cada um dos seus programas, na linguagem empregada, no estudo dos horários mais adequados (ROJAS, 1978, s.p., tradução própria).

Contudo, há setores da sociedade que não são atendidos no projeto estatal cubano de configuração dos meios de difusão massiva. As iniciativas da sociedade civil em Cuba não encontram viabilidade no modelo público estatal. Existem inúmeras dificuldades para a produção independente - começando pelas carências econômicas vivenciadas num país que sofre isolamento e políticas restritivas no setor comercial - e não há disponibilidade de infraestrutura técnica; assim mesmo constata-se uma realidade de restrições impostas ao acesso às novas tecnologias e manifestações de censura e autocensura nos veículos de comunicação, que respondem a interesses políticos e ideológicos.

Nos meios de comunicação de cobertura provincial e municipal - aqueles que devem desenvolver uma maior interlocução com a sociedade e se fundamentar na gestão compartilhada e na produção de programação com foco na localidade - não se observa a viabilização da participação da sociedade, como será melhor desenvolvido nos próximos capítulos. Eles reproduzem as lógicas dos meios tradicionais no país.

Para Julio García Luis (2004, p.87), os meios em Cuba estão cada dia mais longe de exercer seu papel socializador, mobilizador, educativo, crítico, gerador de valores na sociedade. Uma das causas que contribui para essa situação é a implantação da censura. Na ilha, os órgãos administrativos e governamentais decidem a respeito do que pode ser divulgado - e como pode - em relação a suas atividades. Essas entidades estabelecem políticas de informação amparadas na Lei nº 1030 que cria o Instituto Cubano de Rádio e Televisão e determina suas funções.

Existem também planos temáticos que são elaborados conjuntamente pelo PCC e os dirigentes dos meios, que estabelecem prioridades na produção de conteúdos e na programação. Além disso, como foi colocado com anterioridade, há áreas específicas em que as fontes (ministérios, instituições administrativas, etc.) possuem inteira capacidade para decidir sobre a informação que será transmitida à população. Nesse contexto, tem se ancorado nos profissionais dos meios uma forte tendência à autocensura. Em caso de apropriação social e política por parte dos que fazem os meios, produzindo conteúdos críticos ou contrários aos princípios estatais, as ações a ser implementadas variam desde medidas disciplinares no trabalho até afastamento definitivo da profissão e dos meios, inclusive as pessoas podem ser julgadas e penalizadas.

No entanto, existe uma grande preocupação por parte do Estado em relação à formação e à capacitação de profissionais e técnicos, para trabalharem nos meios— a ênfase na formação e capacitação profissional é uma constante das ações e políticas para o setor em Cuba. O documento normativo *Acciones de formación, entrenamiento, habilitación, superación profesional y general, de capacitación y desarrollo de los Telecentros y Corresponsalías de Televisión* (Ações de formação, treinamento, habilitação, superação profissional e geral, de capacitação e desenvolvimento dos Canais e Sucursais de Televisão) de 2006 descreve as ações propostas, visando o aperfeiçoamento dos profissionais dos canais municipais de recente criação.

Assinala-se a realização de cursos para formar e aperfeiçoar o pessoal das diversas profissões próprias da televisão, assim como de especializações e cursos de mestrado previamente coordenados e organizados em parceria com o canal provincial, a Televisão Cubana e as universidades. Além dos cursos relacionados com a televisão, oferecem-se outros relacionados com técnicas da computação, línguas estrangeiras, questões jurídicas, ambientais, econômicas, de proteção no trabalho, etc.

Os debates recentes na sociedade cubana tem focado o papel dos meios de comunicação. Julio García Luis, em intervenção no VI Encuentro Nacional de la Crónica Miguel Ángel de la Torre, em novembro de 2011, defende a necessidade de que o discurso político e o discurso dos meios estabeleçam o equilíbrio que permita a participação real de múltiplas vozes na comunicação. Ele fala de discurso dos jornalistas e de discurso jornalístico se referindo àqueles que devem possuir autonomia para gerir as políticas do setor de forma crítica, aberta e diversificada, a ênfase está colocada na produção de conteúdo de forma participativa:

O valor que essa função de contrapartida crítica, leal e comprometida tem em nossa sociedade é incalculável. Uma das vulnerabilidades históricas do socialismo, como sabemos, tem sido a concentração do poder e a carência de forças de compensação que ajudem a equilibrá-lo, a que sejam ouvidas distintas vozes e argumentos, a que exista participação real daqueles que podem fazer contribuições em determinados temas (GARCÍA, 2011).

O professor cubano defende a necessidade de continuidade entre o discurso político e o discurso dos meios, sem que isso decorra na inibição e paralização das competências profissionais específicas do setor e da capacidade de gestão. Acredita, portanto, nessa garantia imprescindível para a sustentação teórica do modelo cubano e socialista de imprensa.

Em texto analítico sobre as políticas de comunicação e cultura em Cuba, Lázaro I. Rodríguez (2008) afirma a necessidade de repensar as políticas dos setores como parte das transformações sociais necessárias para avançar em direção a um modelo de sociedade mais inclusiva. O pesquisador do Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello (Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello - ICIC) aponta que, apesar da premência, não houve no VII Congresso da União de Escritores e Artistas de Cuba (UNEAC), celebrado de 4 a 7 de abril de 2008, apontamentos explícitos sobre as políticas comunicativas, imprescindíveis para a refundação da esfera pública em Cuba.

O modelo instrutivo, de difusão de conteúdos e instrumental da comunicação continua vigorando quando, na realidade cubana, evidencia-se uma clara mudança que responde não só às transformações da sociedade no país – emergência de novos sujeitos e discursos sociais, criação de novos espaços culturais, de socialização, além dos institucionais, mudanças na institucionalidade política e econômica -, mas também às exigências da configuração internacional dos processos de globalização e hegemonia neoliberal capitalista, impondo a necessidade de redefinir a comunicação em diversos aspectos.

Do lado brasileiro, as indagações sobre a concepção da comunicação como política pública revelam que não há uma consolidação teórica dessa perspectiva no setor nem uma experiência prática a respeito:

(...) como pretendemos haver entremostrado, isso ocorre especialmente porque não há bases teóricas e força política para que essa dimensão seja sequer compreendida. Em outras palavras, não há, no plano político, uma correlação de forças favorável à sociedade no espectro das decisões de governo, capazes de fazer valer, sequer nos governos de esquerda, uma prática mais nítida e democrática dos processos comunicacionais. E também pode se constatar a ausência, no plano teórico, de referenciais adequados para fazer nascer delimitações discursivas e ideológicas capazes de alimentar a configuração de um campo comunicacional no qual a comunicação seja viabilizada como política de proteção e apoio ao exercício da cidadania e da emancipação social (SIGNATES, 2003, p.11).

Algumas fundamentações que corroboram a afirmação anterior vêm sendo apresentadas no texto. O controle social da mídia é, ainda, uma demanda sem efetivação no país sul-americano, no qual a criação de regras democráticas parece continuar adiada nos planos governamentais. Existem grandes problemas não resolvidos na área da comunicação que deturpam o processo de democratização.

Fazendo o paralelo com os elementos analisados no caso cubano, podemos dizer que no modelo de mídia privada hegemônico no Brasil não se contempla a garantia de espaço para a produção regional e independente, evidenciando grandes dificuldades e indefinições no financiamento do setor não estatal e não privado. De fato, a radiodifusão comunitária e a educativa são objeto de normativas excludentes e não encontram até hoje formas de sustentabilidade estáveis no país.

A regionalização se constituiu uma diretriz das estratégias de comunicação da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom-PR) a partir do Decreto nº 4.799/2003. Em decorrência, o número de municípios potencialmente cobertos e o número de veículos de comunicação que podem ser programados na alocação dos recursos publicitários oficiais têm aumentado consideravelmente. Segundo Venício A. de Lima (2013), duas observações devem ser feitas à reorientação histórica das verbas: primeira, nem todos os veículos chegam a ser programados e, segunda, apesar da distribuição dos investimentos da mídia estar incluindo maior número de veículos, a concentração dos recursos continua em apenas dez grupos empresariais no país.

A diferença de Cuba, em que todos os meios são de propriedade estatal, e podem ser definidos como público-estatais; no Brasil a materialização de um sistema de meios a partir do Estado só se dá no ano de 2007 - existiam meios público-estatais, mas não a ideia de um sistema estatal nacional - com a saída ao ar da primeira TV criada pelo Executivo Federal, a TV Brasil. O surgimento da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e sua subsidiária TV Brasil se constituem num passo para o avanço no sentido de configuração do campo público da mídia - até então limitado a iniciativas pouco consolidadas de televisões educativas, legislativas, universitárias, dentre outras - e da complementariedade, princípio expressado no Artigo 223 da CF de 1988.

Contudo, o ideal da complementariedade entre os setores privado, estatal e a sociedade civil não tem sido efetivado no Brasil desde sua inclusão na Carta Maior no final da década de oitenta. Em Cuba, não se observa a declaração desse princípio no âmbito da comunicação. O setor privado é bem minoritário no país e restrito a ramos específicos da economia nacional. Na comunicação não se observa a presença do setor privado, sendo a área considerada

estratégica para os fins políticos da classe dirigente e, em consequência, objeto de controle estrito. De fato, no texto constitucional declara-se que os meios de difusão massiva (jornais, emissoras de rádio e TV, revistas) não podem ser objeto, sob nenhum conceito, de propriedade privada (Constituição da República de Cuba, Artigo 53, Capítulo VII, 1976). O que poderia se garantir na realidade cubana é a complementariedade entre o setor estatal e a sociedade civil, mas a área dos meios tem sido historicamente alvo de rígidos controles por parte do governo, o qual não incentiva a partilha na gestão dos veículos.

Existe nas duas realidades uma colonização dos meios em função de interesses particulares, no caso cubano são privilegiados os interesses políticos e ideológicos dominantes no projeto social; no Brasil, os interesses das empresas privadas de mídia e do governo são beneficiados, sendo hegemônicos os primeiros e patrimonialistas e autoritários os segundos. A participação da sociedade esbarra nos mecanismos implementados nos dois contextos que concebem a comunicação de forma instrumental para difusão de propaganda política e legitimação de modelos econômicos.

O modelo cubano de regulação externa dos meios, exercida pelas instituições estatais e de governo, contrasta com a impossibilidade de regulamentação vigente no Brasil em que qualquer tentativa de regulação da mídia é fortemente criticada pelos conglomerados do setor como uma violação e intromissão na liberdade de expressão e de imprensa.

O processo decisório das políticas de comunicação nos dois países continua estando restrito aos setores dominantes, que protagonizam as negociações e definem as escolhas estratégicas que impactam finalmente a estrutura da comunicação e determinam a possibilidade – ou não - de transformações na área.

Não podemos deixar de atentar os aspectos que nas realidades dos objetos de análise resultam de interesse para se pensar de modo geral o universo das políticas de comunicação. No caso cubano as garantias relacionadas ao financiamento estatal, à capacitação profissional e aos objetivos de democratização – entendidos no contexto da ilha e do projeto social como o aumento do número de meios e a regionalização da produção atingindo a população mais diversa – são elementos significativos, que, ao mesmo tempo, não podem ser considerados sem levar em conta o contexto e as conjunturas específicas que criam condições de possibilidade para determinados desenhos das políticas.

No Brasil, as iniciativas de comunicação comunitária e o tensionamento para sua regulamentação resultam importantes avanços no setor, porém é preciso a consolidação prática das experiências a partir de uma orientação contra-hegemônica que fomente o diálogo entre os diversos atores da sociedade e a responsabilização do Estado com a sustentabilidade.

A celebração da Confecom em 2009 foi significativa pela mobilização da sociedade que possibilitou e pela discussão de pontos e ideias fundamentais para as mudanças no setor, mas ainda há um grande caminho a percorrer.

CAPÍTULO II

UM OLHAR SOBRE AS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO COMUNITÁRIA EM TELEVISÃO

2.1 A MATRIZ COMUNITÁRIA DA TV NO BRASIL E EM CUBA. DE QUE ESTAMOS FALANDO?

Os anos 80 do século passado são os anos da emergência de experiências de TV no Brasil com interesses diversos: educativo-culturais, organizativo-comunitários, comerciais e de contestação do sistema de controle da mídia. Surgem as conhecidas TVs de rua, caracterizadas pela produção de vídeos educativos e culturais veiculados em espaços públicos visando a recepção coletiva dos materiais.

Também se registram outras modalidades, como as TVs locais educativas que funcionam através do sistema UHF (Ultra High Frequency). Consolida-se a experiência da Associação Brasileira de Vídeo Popular (ABVP). E, finalmente, na década de 1990, surgem os canais comunitários da TV a Cabo.

Segundo Cicília Peruzzo (2006, p.4), o objetivo das diversas modalidades é exercitar a liberdade de expressão e contestar o sistema de concessão de canais de televisão no país assim como sua programação fundamentalmente marcada pelos interesses privados e do mercado.

Sindicatos, ONGs, igrejas, universidades e fundações foram as instituições financiadoras desses novos espaços de apropriação pela sociedade dos processos e ferramentas comunicativos. Conjuntamente com a apropriação tecnológica se dá, de modo essencial, a apropriação com fins políticos reivindicatórios.

Para Peruzzo (2006, p.4-5), é na década de 1990 que surge no Brasil a TV comunitária propriamente dita. Estabelece-se com transmissões regulares participando do panorama televisivo nacional na modalidade de canal comunitário da TV a cabo. Contudo, as experiências anteriores não podem ser desconsideradas, pois articulam e completam o movimento em um estágio inicial, além de apresentarem características que influenciam os rumos subsequentes.

As TVs comunitárias são criadas como “canais de acesso público” a partir da Lei nº 8.977/1995, Lei da TV a Cabo. Emergem como um novo modelo de comunicação pública que

parte da sociedade civil, no âmbito das organizações comunitárias e de outras matizes voltadas para o desenvolvimento social e a ampliação do exercício da cidadania e, como tal, se diferenciam da comunicação público-estatal e da educativa tradicional, geralmente sob controle governamental (PERUZZO, 2007, p.142).

Posteriormente ao ano 1995, o serviço de TV a cabo é regulamentado pelo Decreto 2.206/1997 e pela Norma N° 13/96- REV/97. Os primeiros canais ocupados entram ao ar nos anos 1996 e 1997, sendo experiências pioneiras as TVs de São Paulo, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Brasília. Segundo dados da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), os municípios brasileiros onde há prestação do serviço de TV a Cabo contam mais de 200, sendo que a presença dos canais comunitários encontra-se em pouco mais de 70 deles²⁴.

Um mapeamento realizado com apoio da FRENAVATEC²⁵ revela uma maior presença das TVs nas Regiões Sudeste e Sul do país. O fato é corroborado pela pesquisa de mestrado de Danielle Azevedo (2011, p.108), na qual, com base na amostra de 23 canais comunitários, 65% estão localizados no Sudeste, 22% no Sul, 9% no Nordeste e somente 4% no Centro-Oeste.

As TVs comunitárias são geridas a partir de entidades representativas da comunidade nas áreas de prestação do serviço do cabo. Peruzzo (2007, p.150) sinaliza - a respeito dos canais objeto do seu estudo - que a gestão é de caráter coletivo, instituindo-se Associações de Usuários ou Conselhos Gestores,

desenvolve-se a autogestão pelas entidades que formam as Associações de Usuários, na maior parte dos casos. As grandes linhas de planejamento estratégico são definidas pelas instâncias máximas de deliberação. Contudo, variam o grau de representatividade social e as práticas democráticas relativas à eleição dos dirigentes e a tomada de decisões.

As grades de programação dos canais se organizam favorecendo a participação de entidades sem fins lucrativos com interesses diversos. Em consonância com a Norma 13/96-REV/97: “a utilização do canal comunitário deverá ter a sua programação estruturada em conformidade com uma grade que incluirá programação seriada e horários de livre acesso”.

Com trajetórias diferentes, em alguns canais o acesso é aberto somente às entidades associadas da TV, podendo observar-se em outras iniciativas a participação de entidades não associadas, de produtores independentes, inclusive em alguns meios é garantido o princípio democrático do acesso de qualquer cidadão com interesse em veicular mensagens condizentes com o interesse público. As formas de ocupação da grade também variam de uma experiência

²⁴ Ver o site da ANATEL http://sistemas.anatel.gov.br/satva/hotsites/conheca_brasil_satva/default.asp.

²⁵ Ver o site <http://frenavatec.org/>

a outra, sendo que o pagamento de taxas pela veiculação, estratégias definidas nos espaços de deliberação, editais lançados pelas TVs e publicados na imprensa, até sorteios, rodízios de horários e o livre acesso em programas específicos, são algumas das vias para estruturar a programação (PERUZZO, 2007, p.150-151).

Sem dúvida, uma diferença marcante nas televisões comunitárias deve ser a sua programação, os conteúdos que são transmitidos e a forma como eles são produzidos. A respeito, Cicília Peruzzo (2007, p.138) refere o conceito de jornalismo público, definindo-o como um tipo de jornalismo diferente daquele feito na mídia comercial hegemônica. Sendo que o sentido do jornalismo público aponta para a realização de uma programação que contribua a satisfazer as necessidades de educação, cultura, informação, representatividade e diversidade dos cidadãos nas diversas localidades brasileiras.

(...) um jornalismo público, ou cívico, colado à dinâmica social e aos movimentos coletivos emancipatórios. O jornalismo público propõe uma nova qualidade para a ação jornalística fundamentada na noção de dever que os meios de comunicação têm de contribuir para a revitalização da vida pública, a partir de seu compromisso com os interesses coletivos, e de favorecer o debate público para ajudar a comunidade a se conhecer e a agir pela cidadania. A proposta do jornalismo público pressupõe uma ligação estreita do meio de comunicação e dos jornalistas à dinâmica social e aos movimentos dos cidadãos (IDEM, 2007, p.137-138).

A estrutura que apresentam os canais comunitários da TV a Cabo pode ser definida a partir de duas modalidades. Alguns se organizam como canais produtores de programação, enquanto outros são implementados como canais provedores de acesso para as entidades e os cidadãos. No primeiro modelo, os grupos gestores, formados pelas entidades comunitárias usuárias do canal ocupam com suas produções a maior parte da grade de programação da TV. Quando se fala em canal provedor de acesso, a associação mantenedora e/ou o conselho gestor deve ocupar o menor espaço possível, sendo que as entidades usuárias ou aquelas da comunidade com interesse em veicular conteúdos próprios condizentes com os fins da TV comunitária teriam maior participação nas grades.

Não existem estudos recentes sobre esses aspectos dos canais comunitários que atualizem questões relacionadas com a estrutura, a programação e o funcionamento deles, desde uma perspectiva geral que inclua as experiências identificadas no Brasil. Em dissertação de mestrado do ano 2011 (AZEVEDO, 2011, p.111), aponta-se que, a diferença da fase experimental, hoje uma maioria dos canais produz seus programas no estúdio do próprio canal, sendo que há programas que são transmitidos ao vivo, pela TV a cabo e via *web*. Para a pesquisadora, essa mudança representa um avanço em relação aos começos da TV comunitária a cabo em que os espaços eram ocupados pelas associadas com a transmissão de vídeos já realizados e preservados em acervos próprios.

Sinaliza Azevedo, que tem havido melhoria da infraestrutura e do equipamento, o qual decorre numa maior diversidade da programação local. Não obstante, há situações que ainda não foram superadas e que afetam o desenvolvimento de práticas comunitárias nas TVs: as câmeras não vão às ruas, não entrevistam as pessoas em suas comunidades, nem há edição de material que possa ser trabalhado como registro e circular por outras televisões ou iniciativas de exibição.

Uma das principais dificuldades enfrentadas ao longo de sua existência pelas TVs comunitárias no Brasil é a sustentabilidade. Na maioria dos canais não há modelos de financiamento estáveis que garantam a instalação e funcionamento. Por mais que a Lei do Cabo assegure a gratuidade do espaço para veiculação das TVs e dos conteúdos das comunidades, não podemos dizer que a política pública viabiliza a existência das iniciativas, sendo muito comum a falta de recursos, de centros para a produção, de infraestrutura para a entrega dos sinais e para a realização de programas, além das dificuldades relacionadas com o pessoal que trabalha nos meios e a sua qualificação.

Outro dos aspectos criticados aos canais – em certa medida decorrente do anterior - é a qualidade da programação e a veiculação de programas pseudocomunitários, quando da ocupação da grade por interesses políticos, religiosos ou mesmo comerciais.

2.1.1 Televisões provinciais e municipais em Cuba.

As práticas comunitárias e participativas nas televisões provinciais e municipais cubanas constituem – tanto quanto as TVs comunitárias do cabo no Brasil, anteriormente analisadas a partir da bibliografia e da documentação já disponível - a delimitação do corpus de nosso objeto de pesquisa.

As televisões provinciais cubanas são emissoras de TV sem frequência radioelétrica própria que transmitem em horário determinado pelo Sistema Nacional de Televisão Cubano através de uma frequência nacional (a frequência de um dos canais nacionais denominado Tele Rebelde). A sua programação objetiva informar a população a respeito dos principais acontecimentos da província, promover a cultura e as tradições da localidade de abrangência, assim como contribuir ao entretenimento dos cidadãos (CABRERA, LEGAÑO, 2007, p.77).

Além disso, as TVs provinciais funcionam como sucursais dos canais nacionais do Sistema de Televisão, sendo que há produções realizadas nas emissoras que são veiculadas em espaços da TV nacional. Na atualidade existem em Cuba 16 canais provinciais - os quais

são conhecidos como *telecentros provinciais* -, um em cada província do país (Ver ANEXO.1).

Por sua vez, os canais municipais são emissoras locais de televisão. Dagmar Herrera (2008, p.62) os define como centros de produção e transmissão regular de sinais de TV com frequências próprias e transmissões que se originam nas localidades em que funcionam. São destinadas à população da localidade, e as temáticas e os conteúdos das grades de programação respondem aos interesses da comunidade de abrangência. Essas TVs constituem, do mesmo modo que as TVs provinciais, um serviço público orientado e dirigido pelo Instituto Cubano de Rádio e Televisão (ICRT) no país.

As televisões cubanas de cobertura municipal transmitem em UHF (Ultra High Frequency), implementando o uso da tecnologia digital em suas produções - sendo que as demais TVs utilizam o modo analógico em Cuba. Um dos inconvenientes da transmissão em UHF é o alcance das frequências de TV dependendo da altura dos aparelhos transmissores e receptores. Geralmente, a cobertura é de 10 a 15 km de rádio do lugar onde se encontram localizadas as TVs - às vezes a área de cobertura é menor que a extensão do município.

É comum em Cuba que essas TVs sejam denominadas de *telecentros municipais*. Os principais canais surgem a partir do ano 2004 e chegam a 30 iniciativas já em funcionamento na atualidade²⁶, espalhadas pelo território nacional.

Na concepção dos canais municipais e provinciais, o setor estatal tem um papel fundamental que pode ser constatado em aspectos relacionados com sua gestão, seus objetivos e finalidades e o financiamento. Do ponto de vista construtivo, foi o Estado cubano quem financiou o investimento nos canais. Cada emissora dispõe de um estúdio próprio, transmissor, locais para diretores, realizadores, jornalistas, e outros espaços. O Estado foi o encarregado também da dotação de equipamento técnico, assim como da capacitação do pessoal, valendo-se para isso de diferentes organizações, dentre elas o ICRT, a Escola de Meios Audiovisuais do Instituto Superior de Arte, da UNEAC, da UPEC, dentre outras.

As duas modalidades de televisão – TV provincial e TV municipal – integram o Sistema Nacional de Televisão. As relações que se estabelecem entre elas apontam como eixos fundamentais a orientação de linhas temáticas, capacitação do pessoal, apoio técnico em questões relacionadas à tecnologia, assim como avaliação da qualidade da programação por

²⁶ Foram criados 17 canais municipais em diferentes municípios do país. Além disso, existem 13 canais nos municípios principais de cada província, onde também se encontram geralmente as TVs provinciais. Para maiores detalhes ver ANEXO.2.

parte da TV provincial, a qual pode dar sugestões a respeito das formas de fazer TV respeitando as diferenças específicas que marcam a tipologia municipal de televisão.

Também se estabelecem relações entre essas TVs e a televisão nacional que se baseiam no intercâmbio de materiais de produção local e provincial, aumentando, dessa forma, a representatividade dos diferentes espaços na tela nacional. Ambas modalidades tem como órgão diretor a Direção Nacional de Telecentros, que pertence ao ICRT, encarregado de dirigir em nível nacional as atividades de radiodifusão no país e subordinado diretamente ao Conselho de Ministros de Cuba e ao Estado cubano.

Em pesquisa realizada na Faculdade de Comunicação da Universidade da Havana, Herrera (2008) faz um balanço a respeito dos principais avanços que especialistas em comunicação, diretores de TV, gestores e os próprios trabalhadores dos meios reconhecem a esses espaços de televisão municipal na realidade cubana.

(...) constituem uma via para a informação das comunidades locais; fazem a abordagem de temas, situações e problemáticas da localidade que são pouco refletidas em outros meios; oferecem a possibilidade de tratar com imediatez essas problemáticas e favorecem a busca de soluções no próprio território; aumentam o nível de representação da realidade do município e de seus atores no espaço local, provincial e nacional; aumentam as possibilidades de satisfazer necessidades informativas, educativas, culturais e de entretenimento da população; facilitam processos de orientação social em diversos âmbitos da vida; constituem canais de comunicação entre as autoridades locais e a população; se tornam fontes de emprego para a população local, fundamentalmente para jovens; são meios de comunicação importantes em situações excepcionais de caráter natural (IDEM, 2008, p.115, tradução própria).

Por sua parte, a TV provincial, segundo Cabrera e Legañoa (2007, p.126), tem evoluído significativamente no país, sendo que se fala em sistema de televisão territorial, como aquele que abrange os interesses da comunidade geográfica. Além de transformar-se em espaço para divulgar os acontecimentos culturais, históricos, as tradições e para a problematização da realidade social do território. As autoras apontam que tem havido uma evolução similar na programação das TVs provinciais que se evidencia no aumento dos horários de transmissão, na diversidade das propostas de programas e na qualidade. Não obstante, os mecanismos de participação ainda são insuficientes, pois a opinião da população não é o elemento essencial para criar ou suspender das grades um determinado programa (CABRERA, LEGAÑO, 2007, p.128).

Ao longo da sua existência as TVs provinciais e, mais recentemente, as municipais tem enfrentado dificuldades tecnológicas e organizativas. Os canais provinciais não tem uma frequência de transmissão própria e sua programação no início era de uma hora à tarde e meia hora ao meio-dia. Nos finais de semana os horários se estendem, mas geralmente entre os

programas transmitidos, uma parte não é de produção própria. Atualmente, os canais das províncias transmitem de 12h30 à 1h e das 16h30 às 18h, de segunda a sexta-feira.

Geralmente as televisões municipais transmitem nas sextas, sábados e domingos das 18:00 até meia-noite, embora haja algumas exceções nas quais as TVs saem ao ar durante a semana, no mesmo horário, mas não transmitem no final de semana. Uma das diferenças fundamentais enunciadas por Herrera (2008, p.113-114) é o fato dos canais municipais terem maior quantidade de horas de transmissão do que as TVs provinciais, além da programação de produção própria, maior nas telas provinciais.

As grades de programação das televisões nos municípios se estruturaram nos começos com programação própria e com programas produzidos fora do canal²⁷, sendo que têm sido transmitidos programas de produção nacional e estrangeiros. Contudo, almeja-se uma mudança nessa tendência que favoreça uma maior produção de programação própria que dê conta dos objetivos e fins que orientam a criação desses espaços televisivos.

Com relação aos canais provinciais, assinalam Cabrera e Legañoa (2007, p.128), a perspectiva é que os telecentros consigam ter uma frequência própria para suas transmissões, que estendam seus horários e aumentem a produção de conteúdos próprios.

Ao analisar as grades pode-se dizer que há uma predominância de conteúdos e programas informativos, seguidos de programas que se estruturam nos moldes de uma revista para a informação cultural e a orientação social em diversos âmbitos da vida e da sociedade, observam-se também programas de opinião, culturais, históricos, musicais, infantis e dedicados à juventude. Em alguns canais, é possível assistir programas esportivos, outros que refletem a realidade da população rural, destinados à educação em saúde, dentre outros, mais específicos (HERRERA, 2008, p.100).

Apesar das TVs provinciais e municipais apresentarem diferenças em relação às iniciativas comunitárias de TV no Brasil - fundamentalmente a respeito das formas de propriedade, de gestão, das vias para adquirir a infraestrutura e para garantir a sustentabilidade tecnológica e econômica, assim como nas relações que se estabelecem com o ente estatal e com as instituições políticas – é possível afirmar que nas emissoras cubanas existem práticas comunitárias tais como a divulgação de conteúdos de interesse público

²⁷ Mesmo sendo o sistema de televisão em Cuba público-estatal, nos diversos canais, sejam eles nacionais, provinciais ou municipais, observa-se a presença de considerável quantidade de programação produzida fora do país. Por exemplo, são transmitidas novelas brasileiras, séries de TV de fatura norteamericana, programas educativos, documentários estrangeiros, dentre outros. Essas produções são geralmente conhecidas como “enlatados importados” e passam por um processo de reedição antes de serem transmitidas nos canais cubanos. Para poder completar seus horários de programação as TVs provinciais e municipais incluem esses programas nas suas transmissões.

relacionados ao funcionamento das instituições da comunidade, a existência de possibilidades efetivas de participação da sociedade – mesmo se limitadas e ainda muito estreitas para fazer avançar experiências profundamente democráticas – e a produção de programações que contribuem ao desenvolvimento social da localidade.

2.2 O COMPLEXO TERRITÓRIO DA REGULAÇÃO.

2.2.1 A Lei nº 8.977/1995 sobre a TV a Cabo no Brasil.

No Brasil não existe uma lei destinada a regulamentar, de forma específica, a televisão comunitária. A Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, institui o serviço de radiodifusão comunitária de sons, sendo que o país foi o último da América Latina a regulamentar essa modalidade de radiodifusão, a qual vinha se desenvolvendo desde a década dos anos sessenta no contexto brasileiro e com anterioridade no continente. A transmissão de sons e imagens a partir das organizações da sociedade e sem fins lucrativos é regulamentada no Brasil na lei que estabelece e define a cabodifusão, uma das modalidades de TV por Assinatura. A Lei nº 8.977/1995 aponta a obrigatoriedade de disponibilizar canais públicos de acesso gratuito, dentre eles um canal comunitário.

É importante destacar que no país existem normas legais diferentes para o serviço de radiodifusão – com essa denominação identifica-se a TV aberta -, que se define pela Lei nº 4.117/1962 e para o serviço de telecomunicações, que compreende as diversas modalidades de TV paga (TVA, MMDS, TV a Cabo, DTH), as quais obedecem a legislações diferentes, considerando as diferenças tecnológicas. Por exemplo, a TV via satélite (DTH), a televisão via microondas (MMDS) e o Serviço Especial de Televisão por assinatura, a TVA, foram regulamentadas pelo Decreto 2.196/1997. Já a TV a Cabo é regulada a partir de lei específica (Lei nº 8.977) aprovada pelo Senado Federal e sancionada pelo Poder Executivo, na figura do Presidente Fernando Henrique Cardoso em 6 de janeiro de 1995.

Devemos sinalizar também que os instrumentos de outorga dos serviços de telecomunicações variam para esses quatro serviços: o serviço MMDS e DTH são operados por meio de autorização, enquanto que a TVA e a TV a Cabo se estabelecem a partir de concessões. Essas fragmentações e diferenças na legislação têm marcada influência na

captação de recursos, favorecendo interesses privados e a monopolização do mercado de comunicação em detrimento da abertura para possibilidades de democratização da mídia.

Em seu livro *As vozes do silêncio: o movimento pela democratização da comunicação no Brasil*, Marcio Vieira de Souza descreve o processo de regulamentação da TV a Cabo no país, o qual demorou aproximadamente vinte anos. Para o autor (SOUZA,1996, p.178), a aprovação da Lei 8.977 foi a maior vitória conquistada até o momento pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), almejando-se a partir da lei uma profunda transformação nas comunicações no Brasil. Dentre as principais mudanças legisladas, Souza assinala o estabelecimento do estatuto público da TV a Cabo, em consonância com a noção de serviço público atrelada à radiodifusão; a definição de rede pública e única implantada como parte integrante do sistema nacional de telecomunicações; os canais para manifestações para ser usados por partidos, sindicatos, associações e outras entidades da sociedade com interesse em veicular suas mensagens e os canais de utilidade pública que compreendem:

- a) canais destinados à distribuição obrigatória, integral e simultânea, sem inserção de qualquer informação, da programação das emissoras geradoras locais de radiodifusão de sons e imagens, em VHF ou UHF, abertos e não codificados, cujo sinal alcance a área do serviço de TV a Cabo e apresente nível técnico adequado, conforme padrões estabelecidos pelo Poder Executivo;
- b) um canal legislativo municipal/estadual, reservado para o uso compartilhado entre as Câmaras de Vereadores localizadas nos municípios da área de prestação do serviço e a Assembleia Legislativa do respectivo Estado, sendo o canal voltado para a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;
- c) um canal reservado para a Câmara dos Deputados, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;
- d) um canal reservado para o Senado Federal, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;
- e) um canal universitário, reservado para o uso compartilhado entre as universidades localizadas no município ou municípios da área de prestação do serviço;
- f) um canal educativo-cultural, reservado para utilização pelos órgãos que tratam de educação e cultura no governo federal e nos governos estadual e municipal com jurisdição sobre a área de prestação do serviço;
- g) um canal comunitário aberto para utilização livre por entidades não governamentais e sem fins lucrativos;
- h) um canal reservado ao Supremo Tribunal Federal, para a divulgação dos atos do Poder Judiciário e dos serviços essenciais à Justiça.

Murilo César Ramos e Marcus Martins (1996, p.164) atentam para a importância da participação da sociedade na regulamentação da cabodifusão como um dos elementos mais significativos do processo e do texto legal finalmente aprovado,

Nesse conjunto, restrito, de artigos, parágrafos, letras e incisos, estão contidos os princípios básicos que nortearam toda a negociação para a implantação da TV a cabo

no Brasil, na concepção do Fórum, desde a intervenção das entidades da sociedade civil por ele agregadas, na audiência pública da Secretaria Nacional das Comunicações, em 2 de julho de 1991, a saber: 1) regulamentação por lei, amplamente discutida pela sociedade, por intermédio das suas instâncias mais diretamente envolvidas com a questão. Essa participação da sociedade estendida ainda à confirmação do Conselho de Comunicação Social como a esfera política de debate e aprovação de todas as normas emanadas do Poder Executivo.

Do ponto de vista analítico, a Lei da Cabodifusão estabelece garantias ao interesse público que, até então, não receberam normatização legal no país. A participação da sociedade a partir de suas organizações constitutivas - sendo significativa a interlocução do FNDC, as universidades e as associações de setores profissionais vinculados à comunicação no Brasil - tem contribuído para que se dessem passos de avanço no sentido de abrir espaços para o setor público não-estatal no âmbito da televisão. Demanda que data dos anos 1980, quando da aprovação da chamada Constituição Cidadã (CF, 1988), no artigo 223 do Capítulo V, em que se define o princípio da complementariedade para o sistema de comunicação.

Os canais comunitários da TV a Cabo integram esse sistema público não-estatal, que vai operar sem fins de lucro e se organizar a partir de iniciativas de gestão coletiva e participativas surgidas de organizações representativas da sociedade.

No II Fórum Nacional de TVs Públicas, especificamente no documento final aprovado e conhecido como Carta de Brasília II, foi definido o sistema de radiodifusão público não-estatal como aquele que “opera sem intenção de lucro, que deve obediência exclusiva aos princípios do artigo 221, que deve observar os princípios e objetivos contidos na Lei 11.652, que já vigoram para regular o sistema público de comunicação em âmbito nacional” (CARTA de Brasília II, 2009).

O mencionado artigo 221 da Constituição de 1988 determina como princípios orientadores da produção e da programação das emissoras de rádio e de TV aberta os seguintes aspectos: preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; regionalização da produção cultural, artística e jornalística; e respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Já no Regulamento do Serviço de TV a Cabo (Decreto 2.206/97) são sinalizadas outras providencias em relação à cabodifusão, condizentes com as finalidades democráticas de um serviço público como a televisão: “O Serviço da TV a Cabo é destinado a promover a cultura universal e nacional, a diversidade de fontes de informação, o lazer e o entretenimento, pluralidade política e o desenvolvimento social e econômico do País” (DECRETO 2.206/97, Art. 3º).

Mais diretamente relacionado com o canal comunitário, o Decreto 2.206 define que o espaço está aberto para a sociedade - sempre que as propostas não violem a ética e os fins atrelados ao sistema público e aos valores dos cidadãos e das comunidades - e que sua programação se conformará a partir de “horários de livre acesso da comunidade e por programação coordenada por entidades não governamentais e sem fins lucrativos, localizadas na área de prestação do serviço” (DECRETO 2.206/97, Art. 63).

Os canais comunitários devem, assim mesmo, observar os princípios e objetivos instituídos pela Lei nº 11.652 de 2008 para o serviço de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta. Dentre eles destacam-se os seguintes: oferecer mecanismos para debate público acerca de temas de relevância nacional e internacional; desenvolver a consciência crítica do cidadão, mediante programação educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotora de cidadania; fomentar a construção da cidadania, a consolidação da democracia e a participação na sociedade, garantindo o direito à informação, à livre expressão do pensamento, à criação e à comunicação; cooperar com os processos educacionais e de formação do cidadão; apoiar processos de inclusão social e socialização da produção de conhecimento garantindo espaços para exibição de produções regionais e independentes; buscar excelência em conteúdos e linguagens e desenvolver formatos criativos e inovadores, constituindo-se em centro de inovação e formação de talentos (Lei nº 11.652/2008, Art. 3º).

Como se pode notar, os diferentes documentos que regulam a televisão comunitária no Brasil apontam aspectos comuns ao determinar as funções, objetivos e deveres dessa modalidade de TV pública não-estatal.

Contudo, os princípios apontados na legislação para a televisão comunitária e a TV pública estatal e não-estatal, de modo geral, precisam ser viabilizados na prática. Isso tem sido, e ainda é, muito difícil de realizar no contexto brasileiro. O grande empresariado no país tem conseguido, em diferentes momentos da história, pontos favoráveis às suas posições políticas e tem obstaculizado a regulamentação e a aplicação de fato das normas e leis que ferem os seus interesses, sendo que a tendência que se delineia na comunicação é a dos grandes grupos de radiodifusão continuarem intensificando o monopólio do mercado.

Um dos principais alvos da crítica por parte de movimentos e organizações sociais à Lei do Cabo tem sido a vedação de veiculação de publicidade nos canais comunitários. Sendo que as TVs tem enfrentado grandes dificuldades para seu financiamento e para manter no ar suas programações. Diversos pontos da lei deixam claro que, além da gratuidade da utilização do sistema de TV a Cabo, nem as operadoras de TV, nem as concessionárias de

telecomunicações, muito menos o governo, tem qualquer responsabilidade com o financiamento e a viabilização das iniciativas.

No texto da lei se define que: “A operadora de TV a Cabo não terá responsabilidade alguma sobre o conteúdo da programação veiculada nos canais referidos nos incisos I, II e III deste artigo, nem estará obrigada a fornecer infraestrutura para a produção dos programas” (Lei 8.977/1995, Art. 23, § 8º). Posteriormente no Decreto 2.206 se determina que as entidades que pretendam veicular programas nos canais básicos de utilização gratuita devem viabilizar, às suas expensas, a entrega dos sinais no cabeçal²⁸ de acordo com os recursos disponíveis nas instalações das operadoras de TV a Cabo.

O governo brasileiro também não tem mostrado uma posição favorável à elaboração de um novo marco regulatório para as comunicações no país que possa abranger iniciativas comunitárias. Um exemplo que ilustra a afirmação anterior é a tramitação do Projeto de Lei nº 2.701 de 1997, do Deputado Fernando Ferro, que propõe a regulamentação do Serviço de Televisão Comunitária nos moldes da Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, que instituiu a radiodifusão comunitária de sons. Dito projeto prevê a integração do serviço de TV comunitária ao sistema brasileiro de televisão que opera nas frequências VHF e UHF e a redefinição da legislação para que não haja superposição nos textos legais referentes aos canais comunitários.

Dentre os avanços que traria para o setor, podem ser sinalizados a viabilização de formas de sustentabilidade das TVs – se prevê a veiculação de publicidade nos canais -, a garantia de existência dessa modalidade na TV aberta e as possibilidades que abre pelo aumento no número de frequências e canais a serem ocupados pelas organizações da sociedade. A Deputada Luiza Erundina apresentou substitutivo ao PL do Deputado Ferro, propondo a inserção do PL na reformulação da Lei 9.612/98, sendo que as tramitações continuam, sem que haja posicionamentos a favor da aprovação na Câmara.

A não responsabilização do ente governamental com a radiodifusão comunitária é visível também na aprovação da Lei 12.485/2011, que menciona os canais no contexto da regulamentação da comunicação audiovisual de acesso condicionado no Brasil. A ABCCom faz uma forte crítica ao texto legal que surge a partir do PLC 116. Para a organização, a lei representa um enorme retrocesso em relação às reivindicações que vem sendo feitas no Brasil, para que as TVs comunitárias sejam reconhecidas, e como tal, seja reconhecida também a

²⁸ O cabeçal é o conjunto de meios de geração, recepção, tratamento, transmissão de programas e programações e sinais de TV necessários às atividades da operadora do serviço de TV a Cabo.

complementariedade entre os sistemas privado, estatal e público. Em carta dirigida à Presidenta da República, Dilma Rouseff²⁹, a entidade destaca que:

o PLC 116 abre brechas para o não carregamento obrigatório dos Canais Públicos de Utilização Gratuita, regulamentados pela Lei do Cabo de 1995. Se mantido o texto aprovado pelo Congresso, as concessionárias terão respaldo legal para alegarem dificuldades técnicas ou econômicas – o que não é a realidade das empresas de telecomunicações pelos lucros astronômicos que realizam – para tirarem do ar ou não levarem ao ar, os referidos canais, entre eles, os comunitários, os legislativos, os universitários, os educativos de televisão (Carta à Presidenta Dilma Rouseff, ABCCom, agosto de 2011).

A migração para a tecnologia digital também trouxe mobilização e esperança para os setores envolvidos na democratização da mídia e, em especial, aqueles vinculados à TV. Previsto no Decreto 5.820/2006 sobre a implantação da TV Digital no Brasil, o Canal da Cidadania objetiva promover as produções das comunidades e outorgar lhes um espaço próprio, além de oferecer a possibilidade de divulgação das informações e atos dos poderes locais tais como prefeituras, câmaras de vereadores e assembleias legislativas.

Porém, nenhuma medida relevante tem sido tomada em relação à operacionalização do Canal da Cidadania. O Decreto expressa que se deve aguardar pelo pronunciamento do Ministério das Comunicações para as entidades locais interessadas ocuparem esse espaço.

Houve uma grande expectativa promovida por Hélio Costa, então Ministro das Comunicações do governo Lula à época da publicação do Decreto 5.820/2006, em relação às especificações de funcionamento do Canal da Cidadania quando do processo em torno da I CONFECOM – Conferência Nacional de Comunicações, realizado ao longo do ano de 2009 (considerando etapas locais, regionais, estaduais e a nacional, realizada em dezembro de 2009). De lá para cá, a despeito dos vários anúncios sobre as formas de implementação do Canal da Cidadania nas cidades que passaram a contar com a transmissão digital, o que se produziu no governo Lula até o seu término foi tão somente a Portaria 189/2010, com diretrizes para operacionalização do Canal da Cidadania que, por sua vez, também não consolida a proposta do Canal em relação às diversas realidades de cada município nos quais a TV Digital vem sendo paulatinamente implementada, postergando possibilidades de atuação e renovando expectativas para o governo seguinte (CABRAL, 2011, p.2-3).

Mais recentemente, em 18 de dezembro de 2012, foi divulgada a Portaria nº489, que aprova a Norma Regulamentar do Canal da Cidadania. Estabelece-se a figura do Canal que disporá duas faixas para transmissões comunitárias. Segundo Octávio Pieranti, diretor do Departamento de Acompanhamento e Avaliação de Serviços de Comunicação Eletrônica do Ministério das Comunicações, essas duas faixas ficarão a cargo de associações locais que devem ser abertas, não podem ter vínculos políticos, não podem fazer proselitismo religioso na sua programação, nem ter finalidades de lucro; assim mesmo devem garantir o acesso e a difusão de conteúdos das pessoas interessadas mesmo não tendo vínculos com a TV. Dessa

²⁹ Ver o texto completo da carta no site da ABCCom, especificamente em:
<http://abccomorg1.webnode.com/products/carta%20da%20abccom%20%C3%A0%20presidenta%20dilma%20%20protocolada%20no%20planalto%2c%20solicita%20vetos%20ao%20plc%20116/>.

forma, as TVs no padrão digital aberto estarão garantindo os princípios constitucionais e assumindo o modelo de televisão comunitária que vem sendo implementado na TV a Cabo no país.

Contudo, persistem entraves relacionados com os processos de digitalização nos municípios e o congestionamento do espectro. Um aspecto a destacar é a mobilização das entidades para reivindicar o Canal da Cidadania e os critérios a definir pelo Ministério para realizar as outorgas, bem como a viabilização do operador de rede pública a ser disponibilizado para as emissoras responsáveis pelo Canal. Mudanças na norma regulamentar foram aprovadas em março de 2013, possibilitando que as emissoras educativas com outorga para a transmissão do sinal digital possam utilizar o recurso da multiprogramação, sendo que passariam a exibir as quatro faixas do Canal da Cidadania e continuariam com a exibição de suas programações numa quinta faixa. Ainda é necessário aguardar pelos encaminhamentos futuros do canal, mas há posições favoráveis para a sua implementação que, ao serem colocadas em prática, representariam avanços no cenário das comunicações.

2.2.2 Documentos normativos sobre os canais de cobertura provincial e municipal em Cuba.

Ambas iniciativas – televisão provincial e municipal – formam parte do Instituto Cubano de Rádio e Televisão, entidade que funciona em Cuba com dinâmicas muito semelhantes aos Ministérios, neste caso organizando, fiscalizando e regulando as atividades de radiodifusão na ilha. Tanto os canais provinciais quanto os municipais e as sucursais de TV são diretamente atendidos pela Direção Nacional de Telecentros, encarregada do funcionamento, organização interna, programação, produção e transmissão das emissoras de televisão.

Apesar das duas modalidades de TV serem implantadas e desenvolvidas em distintos momentos no país, seu objeto social resulta semelhante e está definido da seguinte forma:

Satisfazer as necessidades informativas, educativas e de entretenimento da população através de um Sistema de Televisão formado pelo canal provincial, os canais municipais e as sucursais municipais de TV, com uma programação de televisão que se produz a partir da cultura e das tradições do território e das diferentes comunidades que nele se encontram (ICRT, 2007, p.1, tradução própria).

Como já foi sinalizado anteriormente, a dinâmica e a estratégia de desenvolvimento da televisão estatal em Cuba tem estado determinada pelos interesses políticos, ideológicos e

sociais do governo estabelecido no poder em 1959, e cujo projeto de desenvolvimento da nação chega até hoje. Estender o sinal da TV a todo o país, e ampliar as redes de transmissão e produção foi um objetivo fundamental do Sistema de TV de serviço público, sendo que teve de ser implementado em diferentes fases, dependendo da disponibilidade tecnológica e de recursos do Estado. A criação dos canais tanto provinciais quanto municipais representa uma alternativa no sentido do reconhecimento cultural e sociopolítico das diferentes regiões e de sua população que contribuiu para a expressão de suas realidades específicas e a valorização de identidades, costumes e tradições.

Em junho de 1961 foram definidos os princípios e valores essenciais da política cultural do Estado Cubano em um discurso titulado *Palabras a los Intelectuales* (Palavras aos intelectuais), pronunciado por Fidel Castro como parte de uma série de encontros realizados com os intelectuais e artistas no país. O documento faz referência às distintas manifestações da arte e da cultura que vinham recebendo incentivo por parte do governo e declara a importância do desenvolvimento de condições no país que permitam a satisfação das necessidades culturais da população. É reconhecida, assim mesmo, a televisão como uma manifestação de tipo artístico ou intelectual, que tem um rol essencial na educação e na formação ideológica da população.

Nesse sentido, afirma-se o direito do Governo de fiscalizar, controlar e regular a televisão, como um meio de grande influência. A orientação e a difusão das atividades relacionadas à TV é uma função e responsabilidade estatal. A materialização desses princípios se constata com a criação do ICRT pela Lei nº 1030, a qual foi analisada no capítulo precedente. Ao longo desses anos, o ICRT tem realizado mudanças no sistema nacional de rádio e televisão com a finalidade de melhorar as transmissões, ampliar as redes de distribuição de sinais e de produção, bem como no sentido de consolidar a identidade do povo em nível nacional e das populações locais, em nível regional.

Um conjunto de transformações significativas foi introduzido como resultado do I Congresso do Partido Comunista de Cuba, celebrado em dezembro de 1975. Podem ser mencionadas a produção de programas educativos, culturais em maior medida, e o incentivo ao desenvolvimento da produção nacional. Se estabelece também o Comité Central do PCC, através da criação posterior do Departamento Ideológico, como entidade importante na formulação e regulação das políticas a serem implementados no setor da radiodifusão.

O documento *Orientaciones del Buró Político del Comité Central del Partido para incrementar la eficacia informativa de los medios de comunicación masiva del país* (Orientações do Departamento Político do Comitê Central do Partido para aumentar a eficácia

informativa dos meios de comunicação massiva do país) redigido em 2007 é reconhecido como um dos pilares fundamentais para a atuação dos meios em Cuba, se bem essas orientações existiam já, mas não expressas num documento específico. Assim mesmo, quando da celebração dos congressos do PCC são sancionadas diretrizes gerais e também específicas sobre o papel dos meios. Periodicamente é definida no país a *Política de Programación de la Radio y la Televisión Cubana* (Política de Programação da Rádio e da Televisão Cubana) que também orienta as atividades nesse âmbito. O último documento deste tipo foi aprovado na ilha em 1998. Ele reafirma a importância de produzir conteúdos voltados ao desenvolvimento nacional e à defesa de valores culturais e da identidade cubana:

Satisfazer as necessidades informativas, educativas, culturais e de entretenimento da população, com uma programação diária da rádio e da televisão que seja portadora dos valores políticos, ideológicos, sociais e éticos de nossa sociedade socialista. Dirigir, supervisionar e garantir o desenvolvimento de uma radiodifusão competitiva e que garanta a preservação da cultura e da identidade nacional (ICRT, 1998, s.p., tradução própria).

Como já foi mencionado anteriormente, os documentos normativos específicos são aprovados no seio do ICRT. Acontece em Cuba que a maioria desses documentos é de circulação limitada, sendo que somente tem acesso a eles os diretores e formuladores do próprio instituto e aqueles que dirigem as atividades de radiodifusão nas emissoras em nível nacional e regional. Podemos mencionar dentre eles, *Objeto Social de los Telecentros* (Objeto social dos canais), *Objetivos, funciones y deberes de los Telecentros municipales* (Objetivos, funções e deveres dos Canais municipais), *Normas y procedimientos de los Telecentros Municipales* (Normativas e procedimentos dos Canais municipais), que reúnem diretrizes a respeito das TVs provinciais e municipais³⁰.

Em questionário respondido com fins da presente pesquisa, Dagmar Herrera, professora da Faculdade de Comunicação da Universidade da Havana salienta³¹ que tanto os canais provinciais quanto os municipais formam parte do sistema nacional de TV em Cuba e, como tal, existem diretrizes comuns que determinam as políticas de programação, funcionamento, produção e transmissão, as quais se ajustam às particularidades de cada emissora em função de sua área geográfica de cobertura e dos interesses que deve atender nela.

Os principais objetivos dos canais municipais são definidos da seguinte forma:

1. Realizar uma programação informativa diversificada, que reflita os aspectos econômicos, políticos e sociais do território.

³⁰ Para ver uma lista dos principais documentos normativos existentes em Cuba a respeito da TV provincial e municipal ver ANEXO.3.

³¹ Questionário respondido via correio eletrônico em 02 de maio de 2013 por Dagmar Herrera Barreda.

2. Cumprir as orientações estabelecidas pelo PCC em nível provincial e municipal a respeito da política informativa, da propaganda, da educação, da arte e da cultura.
3. Participar ativamente na preparação da população para a defesa, assim como para cumprir tarefas em tempo de guerra no país.
4. Cumprir com aquilo que tem sido estabelecido na Política de Programação da Televisão Cubana.
5. Influenciar ativamente a formação de valores referendados pela Batalla de Ideas (Batalha de Ideias).
6. Divulgar e participar na superação educacional, histórica, científica, técnica, artística e cultural.
7. Intervir na criação e no incentivo de hábitos e gostos em diversos âmbitos como o esporte, o comportamento social, a educação formal, o gosto estético, a vida saudável.
8. Ser um instrumento de orientação revolucionária e político ideológica do município (ICRT, 2006a, s.p, tradução própria).

Ao formular os objetivos, funções e deveres dos canais não se implementam em Cuba mecanismos de participação da sociedade civil. Não estão instituídas consultas públicas nem canais abertos para o intercâmbio com a população a respeito das normas que vão ser aprovadas durante o processo de formulação das mesmas.

Todavia, na concepção dos meios de comunicação em Cuba se define que eles tem um papel importante no processo de comunicação, que se estabelece entre as instâncias de direção política e a sociedade. Os meios de difusão massiva têm, em decorrência, a função de ampliar, generalizar e contribuir com esse processo, oferecendo informação nacional e internacional e assumindo responsabilidades específicas de caráter educativo, organizativo, de mobilização e de lazer (ROJAS, 1978, s.p.).

Delineia-se como princípio importante a participação da sociedade não só como receptora, mas também com possibilidade de exercer um papel ativo na difusão de conteúdos:

É um dever da rádio, da televisão, da imprensa e do cinema na nossa sociedade, contribuir para que as massas não sejam só receptores passivos das mensagens, mas que elas considerem os distintos meios como veículos para expressar seus critérios, sugestões e críticas. Uma via para isso é estimular o intercâmbio por meio de correspondência ou comunicação telefônica, bem como dedicar seções especializadas para dar resposta aos aspectos assinalados pelo público (ROJAS, 1978, s.p., tradução própria).

Porém, há grandes dificuldades para viabilizar e incentivar práticas participativas na radiodifusão, para garantir que exista o diálogo de “baixo para cima”, da sociedade com as instâncias de direção política, garantindo que a primeira tenha voz para expressar e formular iniciativas próprias.

Como foi sinalizado em páginas anteriores, a estatização da televisão em Cuba tem uma dupla determinação. Primeiramente, ela se orienta pelos princípios políticos e ideológicos definidos pelo Comitê Central do PCC, órgão de direção máxima da política no país. Em segundo lugar, a televisão se organiza a partir dos modelos de produção cultural do Ministério

da Cultura e deve manter continuidade com a política cultural estabelecida pela instituição, que, por sua vez, vai ter na TV uma ferramenta fundamental para dar concretude aos seus objetivos. Nesse sentido, precisamos apontar a importância do documento conjunto MINCULT – ICRT titulado *Acciones de resistencia frente a la colonización cultural y en defensa de nuestra identidad cultural y de nuestros valores* (Ações de resistência diante da colonização cultural e pela defesa da nossa identidade cultural e dos nossos valores), elaborado em 2007, o qual passou a ser documento diretor das políticas culturais em Cuba, com disposições específicas relacionadas à televisão.

São destacáveis a partir do final da década dos anos 1990, as transformações relacionadas ao âmbito da cultura, que começou a ser relacionada com o bem-estar social e deixou de ser uma questão exclusiva dos artistas e intelectuais. Se inicia no país a implementação de ações com a finalidade de massificar a cultura como forma de enfrentar e responder à homogeneização cultural capitalista. Os meios de comunicação, e mais especificamente a TV, vão ter um papel fundamental nesse processo.

2.3 CONHECENDO ALGUNS ASPECTOS SOBRE AS PRÁTICAS DA TELEVISÃO COMUNITÁRIA NO BRASIL E EM CUBA.

2.3.1 Formas de sustentabilidade.

Os canais comunitários da TV a Cabo brasileira e os canais de cobertura provincial e municipal em Cuba integram o campo público da comunicação nos respectivos países. Segundo o relatório da UNESCO publicado com o título “*Public Broadcasting: Why? How?*” (Radiodifusão pública: Porque? Como?) de 2001³², um dos princípios a ser seguidos e implementados pelos veículos da radiodifusão pública é a independência. Para a organização, esse princípio faz referência à liberdade de expressão de ideias, informações, opiniões e críticas que não pode ser, sob nenhum conceito, objeto de pressões políticas ou de caráter comercial. O exercício dessa liberdade é o que garante a legitimidade dos meios na sociedade e, além disso, o fato de que os cidadãos valorizem sua existência e se engajem na sua sustentabilidade através de diversos modos.

³² Ver relatório no site <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001240/124058Eo.pdf>

A autonomia econômico-financeira é, portanto, uma característica que deve estar garantida nas iniciativas de mídia pública. Em alguns modelos consolidados de sistemas públicos de radiodifusão se configuram mecanismos como a tributação específica da sociedade para o setor da comunicação e a criação de fundos públicos setoriais destinados a esses fins como vias para que o interesse público prevaleça e determine a atuação dos veículos. Contudo, nem sempre se verifica na realidade de países democráticos uma estrutura financeira autônoma na comunicação pública.

No Brasil, como já foi destacado no capítulo anterior, o campo público da comunicação não tem sido objeto de investimentos amplos, maciços e contínuos, antes bem se observa uma fragmentação na formulação de políticas públicas para o setor e, em decorrência, uma institucionalidade marcada pela dispersão, a existência de normas ultrapassadas e a dificuldade no financiamento e na regulação. Isso contrasta com uma realidade que tem se configurado um modelo comercial hegemônico de mídia, destinatário da maior porcentagem das verbas federais e das fontes de financiamento e investimento do governo.

De fato, a criação da Empresa Brasil de Comunicação e da TV Brasil, como entidades que constituem iniciativas de configuração do campo público, é de data recente no país. Além disso, a estrutura e o modelo de gestão assumido são perfectíveis em vários de seus aspectos. Anteriormente, o debate sobre a radiodifusão pública se articulava a partir das emissoras educativas estatais, de emissoras ligadas a fundações civis, sem fins lucrativos, das televisões universitárias e das emissoras comunitárias de rádio e de TV a cabo, estas últimas objeto da presente pesquisa.

As formas de sustentabilidade das emissoras antes mencionadas têm variado de um caso a outro, mas é possível dizer que não tem se conseguido concretizar o ideal de autonomia econômico-financeira com a viabilidade na prática das iniciativas. O panorama é de normas e leis restritivas e de ausência de responsabilidade e investimento estatal, bem como de uma tradição pouco arraigada na sociedade da importância de desenvolver e consolidar o campo público da comunicação. Embora o tema aqui discutido seja a sustentabilidade, cabe mencionar que as emissoras educativas, universitárias e comunitárias no Brasil apresentam dificuldades de tipo legal, tecnológico e de ingerência política, que configuram um cenário complexo e extremamente frágil para sua atuação.

A operacionalização e detalhamento do serviço de TV a cabo (Lei n° 8.977/1995), que estabelece os canais comunitários, se dá a partir da Norma 13/96 e da Portaria n° 256 de 1997. Peruzzo (2007) aponta a respeito que,

Os canais comunitários surgem de maneira autônoma e são obrigados a encontrar suas próprias alternativas para viabilização econômico-financeira. Com um agravante: por lei, não podem vender espaços para publicidade comercial, a principal fonte de receita dos canais privados. É permitido apenas o apoio cultural (menção ao patrocínio de programas), o qual tem se revelado insuficiente, pelo menos na forma como vem sendo aplicado até o presente momento (IDEM, 2007, p.61-62).

Os mecanismos de viabilização econômica implementados pelas TVs envolvem os recursos financeiros próprios das associações comunitárias que passam a participar na gestão do canal, recursos obtidos a partir do incentivo e o apoio cultural de entidades específicas, doações de entidades de fomento ao desenvolvimento social e parcerias com outras instituições, por exemplo, com universidades, fundações, etc. A avaliação das experiências revela a carência de recursos financeiros como um dos principais problemas a ser enfrentados pelos canais. Somam-se a isso as dificuldades em relação à infraestrutura – que, no caso da televisão, requer maiores investimentos e manutenção periódica, bem como renovação.

Como salienta Cicília Peruzzo, no seu estudo sobre televisão comunitária no Brasil (2007, p.63): “Na prática, a restrição às inserções publicitárias é uma forma de dificultar o desenvolvimento dos canais públicos habilmente incluída pelo *lobby* da grande mídia privada, evitando uma possível concorrência”.

Para as TVs comunitárias sustentadas pelas organizações da sociedade é extremamente difícil manter programações estáveis e de qualidade, assim como pagar salários ao pessoal envolvido na gestão da TV. Daí que, tanto os canais quanto as organizações representativas que tem surgido e os movimentos sociais ligados ao setor, reivindicuem diversas alternativas para as TVs se sustentarem. Uma das demandas ao longo de sua existência é a criação de algum tipo de fundo destinado ao desenvolvimento da comunicação em nível comunitário, que se constitua a partir de um percentual sobre as arrecadações das operadoras de TV a cabo e de verbas públicas.

Esta continua sendo uma reivindicação nada fácil de ser conseguida no Brasil e vai depender de grande mobilização popular. Não deveria ser, pois todos os outros canais de uso gratuito – TV Justiça, TV do Poder Executivo, TV Senado, TV Câmara e demais TVs legislativas estaduais e municipais, TVs educativas e culturais e os canais universitários – têm suas verbas garantidas pelas instituições públicas – ou privadas, no caso de alguns canais universitários (IDEM, 2007, p.65).

Outra demanda tem sido a possibilidade de veiculação de publicidade institucional que garanta alguma forma de contribuição para sua sustentabilidade, mecanismo que as TVs educativas conseguiram na regulamentação da Lei 9.637/98. Segundo o posicionamento da Frente Nacional pela Valorização das TVs do Campo Público (FRENAVATEC), a veiculação remunerada de publicidade de utilidade pública, institucional e legal dos órgãos e entidades

do Executivo Federal nas TVs comunitárias não implica em nenhum sentido na comercialização desses espaços nem compromete o seu objeto social. Muito pelo contrário, se reveste de interesse público pelo caráter educativo, informativo e/ou de orientação social dessa tipologia de publicidade, assim como objetiva uma possibilidade de sustentação dessas experiências de televisão.

A associação defende a ideia de que os meios comunitários sejam incluídos no planejamento de mídia do governo brasileiro e que, em decorrência, possam receber verba publicitária de suas campanhas. A fundamentação da demanda se sustenta na compreensão do objeto social dos canais e no Artigo 223 da Constituição Federal de 1988, que institui a complementariedade dos sistemas público, privado e estatal.

Apesar do Artigo 223 não ter sido regulamentado até hoje e os setores ligados à discussão da comunicação como política pública no país não mostrar qualquer sinal de consenso a respeito de questões como o que entender por complementariedade, como situar o estatal e o público como campos diferentes/diferenciados ou qual a disposição para avançar na gestão de um novo marco regulatório; o princípio da complementariedade tem permitido pensar possíveis alternativas para a sustentabilidade das mídias públicas.

No debate mais recente, uma das ideias defendidas é que 30% das verbas publicitárias do governo federal sejam destinadas às pequenas empresas de mídia. A reivindicação foi apresentada por Renato Rovai, presidente da Associação Brasileira de Empresas e Empreendedores da Comunicação (Altercom), em audiência pública realizada no dia 12 de dezembro de 2012, na Comissão de Ciência & Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados com a ministra da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom-PR), Helena Chagas.

Rovai acredita que o financiamento público é imprescindível para a sustentabilidade dos veículos de comunicação alternativos, ideia defendida também por João Brant, coordenador-executivo do Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes), sendo que, para eles combater a concentração do mercado de mídia no país requer ações amplas e articuladas de diversos setores da sociedade, algumas das quais vem sendo implementadas em outros âmbitos, como a educação.

Também no seio da Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCom) demanda-se que o Ministério das Comunicações defina e implemente uma política nacional para as televisões comunitárias no país. Em relação à sustentabilidade das emissoras, uma das

exigências do *Plano de Metas da nova direção aprovada para a gestão 2012-2016*³³ sinaliza a criação de um Fundo Nacional de Apoio e Desenvolvimento das TVs Comunitárias. Sendo que esse fundo deve providenciar recursos para a aquisição de sede própria, de equipamentos de transmissão e produção visando à implantação da TV digital e a extinção do sinal analógico, bem como recursos para o pagamento de salários e outras despesas do meio audiovisual.

A ABCCom demanda que seja destinado às mídias comunitárias um percentual da publicidade institucional dos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal). Do mesmo modo, é expressa no Plano a exigência de regulamentação da possibilidade de veicular publicidade comercial nas TVs.

Alternativas de sustentabilidade propostas pela entidade nacional são: a atuação por investimentos da Secretaria de Economia Criativa do Ministério da Cultura nos canais comunitários; a possibilidade de receber investimentos da Secretaria de Economia Solidária do Ministério do Trabalho, assim como efetivar convênios que visem a parceria, capacitação e coprodução com instituições como a TV Brasil/EBC, com a Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, dentre outras.

No documento assinala-se também como uma das ações a serem encaminhadas pela instituição: “atuar em defesa de emendas parlamentares estaduais e municipais, aos respectivos orçamentos, para a produção de conteúdo cultural e renovação do parque tecnológico para as TVs Comunitárias, em parceria com as Secretarias de Cultura”.

O estudo *Os canais comunitários na lógica de mercado da TV a cabo no Brasil* (2011) – que trabalha com uma amostra de 23 canais comunitários do Brasil que responderam a questionário via e-mail – aponta como as principais fontes de financiamento das TVs questionadas as seguintes: orçamentos da organização gestora, o qual pode ser obtido a partir de mensalidade ou custo operacional para veiculação de programas produzidos por alguma entidade; doações e apoio cultural da comunidade; apoio cultural para veiculação de programas terceirizados ou independentes e publicidade institucional (AZEVEDO, 2011, p.115).

Outras fontes apresentam menor percentagem em relação à captação de recursos. Sendo elas o apoio de sindicatos e associações trabalhistas, o apoio de igrejas e os recursos orçamentários públicos (IDEM, 2011, p.115). Contudo, ao serem indagados sobre se os recursos captados são suficientes para suprir as despesas do canal, uma percentagem de 65%,

³³ Ver [http://abccomorg1.webnode.com/08_abccom_jornal_congresso-leve\(2\).pdf](http://abccomorg1.webnode.com/08_abccom_jornal_congresso-leve(2).pdf)

com base nas respostas dos 23 canais estudados, respondeu que os recursos são insuficientes para sustentar as TVs.

2.3.2 A ação do Estado como modelo de sustentabilidade

O Instituto Cubano de Rádio e Televisão forma parte dos Organismos de la Administración Central del Estado (Órgãos da Administração Central do Estado). Como tal, e em consonância com o modelo estatal do sistema de meios de difusão massiva implantado no país, o financiamento das diferentes entidades pertencentes ao ICRT é essencialmente estatal.

Os canais de cobertura provincial e municipal como parte integrante do Sistema de Televisão Nacional são concebidos como unidades financiadas a partir de fundos estatais, prévia aprovação do Ministro de Economia e Planejamento – encarregado de autorizar a criação, a transferência, a fusão e a extinção de qualquer tipo de empresa, união de empresas, bem como outras organizações econômicas e unidades financiadas pela Administração Central do Estado. Para a autorização de qualquer uma destas ações, o Ministro de Economia e Planejamento tem que ouvir as considerações de outros Ministérios tais como o de Finanças e Preços, o de Trabalho e Seguridade Social, o Ministério de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, o Ministério das Comunicações bem como outros órgãos, segundo corresponda no caso.

O financiamento estatal compreende a infraestrutura (construção dos locais onde funcionarão os canais), o equipamento necessário para a produção e transmissão de sons e imagens, a contratação e o pagamento de salários aos recursos humanos (profissionais, técnicos, pessoal administrativo, etc.), bem como financiamento posterior para a manutenção das instalações e dos equipamentos.

Nas *Teses e Resoluções sobre os meios de difusão massiva*, aprovadas no I Congresso do PCC, celebrado no ano 1975, na cidade da Havana, se definiram as diretrizes da política no país para o financiamento das TVs:

A política do Partido tem como finalidade essencial abordar a problemática dos meios de difusão massiva em toda sua complexidade; garantir sua qualidade; assegurar o desenvolvimento de sua base material em consonância com as possibilidades da economia do país para incorporar os avanços da revolução científico-técnica e fortalecer de forma continuada suas respectivas infraestruturas de modo que cumpram suas funções educativas, de informação, de mobilização, organizativas, de entretenimento e culturais em plena identificação com a política do Partido e os objetivos do Estado socialista (ROJAS, 1978, s.p., tradução própria).

O I Congresso do PCC foi um momento importante na formação do Sistema Nacional de TV. Nele foi definida uma nova divisão político-administrativa para a ilha caribenha, substituindo uma divisão datada da época colonial, que não se correspondia com as necessidades de desenvolvimento do país. Como acordo do Congresso começam a serem criados nas províncias Órganos del Poder Popular (Órgãos do Poder Popular), que são assembleias legislativas regionais. Essa diretriz de organização política contribuiu à descentralização da formulação e implementação das decisões políticas no país e possibilitou que as províncias pudessem atuar com maior autonomia em diversas áreas.

As diretrizes gerais do financiamento das TVs são definidas pelo Conselho de Ministros de Cuba como órgão administrativo do Estado cubano. Assim, no ano 1984, foi aprovado o investimento para a criação das primeiras televisões provinciais, que tem sua gênese a partir dos Centros Regionais de Televisão. Segundo Cabrera e Legañoa (2007, p.74), surgem neste período as sete primeiras televisões provinciais, que começam a produzir programas próprios para seus territórios e a transmitir duas horas diárias das 16:00 às 18:00.

No começo da década dos anos 1990 se inicia o processo de criação de emissoras nas províncias que ainda não contavam com centros de TV. A difícil situação econômica vivenciada pelo país após a queda do campo socialista dificultou os investimentos amplos no setor nesse período³⁴. O sistema de televisão provincial somente se completou no ano 2000 com uma emissora funcionando em cada província do país.

Deve-se apontar que a maior parte dos recursos financeiros na implementação das televisões provém do ente estatal em nível nacional, porém é importante destacar que os governos provinciais contribuíram ao longo do processo com a transferência de recursos, a disponibilização de locais e a mobilização e incentivo de diversas entidades do território a colaborarem com a criação das emissoras.

No caso das televisões de cobertura municipal, a sua criação começou no ano 2003 e o financiamento se deu a partir de um plano governamental nacional. O primeiro grupo de oito emissoras foi implementado no final de 2004 e ao longo de 2005. A partir de novembro de

³⁴ A desapareição do bloco de países socialistas, fundamentalmente da União Soviética, afetou profundamente a economia e o desenvolvimento de Cuba. Durante a primeira metade da década de 1990 foram adotadas reformas estruturais emergentes na maioria dos setores econômicos e produtivos do país. A crise afetou também à imprensa e ao sistema de mídia em geral. Em 1990, houve jornais que tiveram a sua circulação suspensa, e outros que passaram a circular com frequência semanal, em lugar da frequência diária como *Juventud Rebelde* e *Trabajadores*. Os jornais de circulação nas províncias diminuíram o número de exemplares para distribuição e muitas revistas tiveram as edições suspensas. A rádio, a televisão e o cinema também foram atingidos pela crise. Diminuíram as horas de transmissão e as produções. Segundo estatísticas, houve uma diminuição de 58,8 % do número de publicações e 34,9% das horas de transmissão. A maioria dos projetos de criação de novos veículos de transmissão de sons e imagens nas províncias se estagnou no período.

2006 retoma-se o processo de criação das TVs em outros municípios do país. Atualmente existem 30 canais municipais, sendo que 13 foram inaugurados nos municípios principais de cada província onde também estão localizadas as emissoras provinciais. Nesse período também tem sido implementadas no país 71 sucursais de televisão municipal, que funcionam essencialmente como produtoras de informação para as televisões provinciais e recentemente tem realizado transmissões de pouco tempo (30 minutos) e rádio de cobertura restrito.

A construção dos locais para o funcionamento das emissoras municipais de TV foi realizada pela Empresa de Aseguramiento Material, Servicios Generales y Construcciones (Empresa de Materiais, Serviços Gerais e Construções - ASTOC). Os primeiros oito canais criados no país começaram a funcionar sob condições excepcionais, em locais provisionais e precários, com um mínimo de recursos tecnológicos e materiais e com pessoal que ainda estava no processo de formação (HERRERA, 2008, p. 81). Já num segundo momento, a partir do ano 2006, foi aprovado o financiamento para a construção de instalações adequadas, para a aquisição da tecnologia de produção e transmissão de sinais e, na mesma época, começam a serem planejados e construídos outros nove canais de cobertura local em diferentes regiões do país.

Nesta segunda etapa, foi criado um Projeto Típico de desenho do Canal Municipal visando uma maior funcionalidade dos centros a serem implementados e um melhor aproveitamento do espaço físico.

Cada um dos 17 canais municipais recebeu uma dotação de equipamento tecnológico para o processo produtivo. A dotação é homogênea em todos os centros. A respeito, a pesquisadora Dagmar Herrera concluiu em estudo sobre a televisão local que,

O equipamento é qualitativamente superior ao que possuem os telecentros provinciais e os canais nacionais de televisão. Sua adequação aos padrões técnicos internacionais favorece consideravelmente o processo produtivo nos canais e a qualidade técnica dos produtos comunicativos, porém no começo constituiu um entrave para os trabalhadores. O pessoal enfrentou uma tecnologia diferente da que vem sendo utilizada nas demais estruturas da Televisão Cubana e não tinha capacidade para operá-la (HERRERA, 2008, p. 85, tradução própria).

A capacitação do pessoal que desempenha as diferentes funções nas emissoras, ou seja, produção, programação, transmissão assim como os jornalistas é uma tarefa sob a responsabilidade estatal e das instâncias políticas e de governo nos territórios. No documento *Acciones de formación, entrenamiento, habilitación, superación profesional y general, de capacitación y desarrollo de los Telecentros y Corresponsalías de Televisión* (Ações de formação, treinamento, habilitação, superação profissional e geral, de capacitação e

desenvolvimento dos Canais e Sucursais de Televisão) de 2006 são explicitadas as seguintes diretrizes de atuação:

- A realização de cursos de Qualificação e Aperfeiçoamento em todas as profissões próprias da televisão, assim como seminários, especializações e estudos pós-graduados (mestrado) que sejam previamente coordenados e planejados com o Canal Provincial e a Televisão Cubana.
- Trabalhar para a superação político-ideológica bem como técnico-profissional do pessoal e a realização de cursos vinculados com os fundamentos da televisão, a informática e as novas tecnologias, os estudos de línguas, questões jurídicas e do meio ambiente, questões econômicas, aspectos relacionados com a proteção do trabalho, a defesa, a gestão de recursos humanos, dentre outros.
- A formação e treinamento a estudantes que concluíram o nível superior ou os estudos de nível médio para que comecem a trabalhar nas emissoras ao concluir seus estudos, assim como a seleção e treinamento de jovens que tenham concluído estudos e de trabalhadores que tenham condições para iniciar diferentes cursos da Faculdade de Arte de Meios de Comunicação Audiovisual.
- A atenção ao processo de acesso direto de trabalhadores - sem estudos de nível superior - para a realização de estudos através das Sedes Universitarias Municipales (Centros Universitarios Municipais) em áreas afins com o trabalho nos meios de difusão massiva tais como Comunicação Social, Estudos Socioculturais, História, Psicologia, etc.
- O trabalho continuado com estudantes que curse estudos técnicos ou de nível superior durante os períodos de estágio laboral que abra possibilidades para a futura contratação deles ao término de seus estudos nas emissoras (ICRT, 2006b, s.p, tradução própria).

Em nível nacional também existem diversas iniciativas para incentivar e garantir a capacitação dos recursos humanos que são oferecidas de forma gratuita pelas instituições vinculadas à radiodifusão e outras entidades culturais e de nível superior no país. Nas emissoras de TV, a capacitação e o aperfeiçoamento é uma exigência para o pessoal empregado.

Nas duas modalidades de TV as dificuldades decorrentes da carência de recursos no país constituem entraves de considerável incidência. Televisões como as provinciais não tem transmissores próprios; a programação, mesmo com propostas novas por parte dos realizadores, permanece bastante regular e estável devido às limitações relacionadas com a quantidade e qualidade das câmeras e dos recursos para a produção; são veiculados – em grande proporção – programas importados para preencher as grades das TVs e resulta muito difícil para o Estado cubano realizar a manutenção contínua dos equipamentos, assim como sua substituição.

2.3.3 Características da gestão das TVs.

A criação de instâncias participativas é essencial na estrutura de gestão das televisões comunitárias. Em seu livro *Televisão comunitária: dimensão pública e participação cidadã na mídia local*, Cicília Peruzzo (2007) sinaliza a importância do caráter coletivo da gestão como elemento fundamental para avançar na prática democrática e em modos de fazer TV que possibilitem o engajamento da população.

A pesquisadora menciona que as formas de gerir os canais comunitários na TV a cabo varia de uma experiência a outra. Diversas instâncias decisórias são mencionadas a partir dos casos estudados: associações de entidades usuárias, conselhos gestores, assembleias, conselhos deliberativos. A estrutura de gestão assumida pelos canais não pode ser analisada sem levar em consideração as conjunturas em que surgem e o grau de mobilização e organização da sociedade, dos movimentos sociais, sindicais, das instituições sem fins lucrativos e não governamentais engajados nos processos de criação das TVs.

Nas experiências dos canais comunitários mais democráticos desenvolve-se um autogoverno na modalidade autogestão. Nesse caso, os canais são geridos tendo por base instâncias decisórias democráticas (assembleias, conselhos, etc.), todas emanadas de decisões coletivas e com poder decisório. A filiação de entidades não governamentais e sem fins lucrativos às Associações de Usuários dos canais é voluntária, aberta à agregação de novos membros, e há afinidade destes com os interesses da organização. Mas, há casos em que o sistema de gestão, apesar de constituir-se de forma coletiva, acaba forjando características de heterogestão (PERUZZO, 2007, p.59).

Quando a autora fala de heterogestão refere-se ao estabelecimento de relações hierárquicas entre aqueles que gerem o meio e os que desempenham diversas funções nele. Essa relação pode decorrer de diversos processos. O surgimento de lideranças da sociedade que detêm o poder decisório diante da pouca participação da população, a ausência de mecanismos institucionais de participação ampliada que compreendam os cidadãos sem filiação a entidades específicas, o surgimento de divergências políticas internas que criam situações de conflito ao interior do canal – as quais não são conduzidas a processos de debate e tomada de decisão democráticos que respeitem os critérios individuais e o interesse coletivo – afetam, segundo Peruzzo (2007), a gestão conjunta, bem como a representatividade social que devem caracterizar esses espaços.

A possibilidade e viabilização da participação direta do cidadão é um aspecto valorizado no modelo de gestão dos canais comunitários. Contudo, nem sempre é uma realidade dos veículos uma vez criados:

Há também carência de participação direta do cidadão, que por algum motivo não se associa a entidades. Este cidadão acaba não tendo espaço para participar porque as associações usuárias não acolhem cidadãos individualmente, mas somente entidades civis juridicamente identificadas. Com exceções, esse tipo de participação é permitida no nível da programação. Como nem todos os cidadãos estão envolvidos em ONGs, sindicatos ou em outras entidades similares, há um vácuo de representatividade social (IDEM, 2007, p. 59-60).

2.3.4 O papel das organizações políticas na gestão dos meios.

Em Cuba, o surgimento dos canais municipais define novas relações e funções para os diferentes componentes do Sistema de Televisão Nacional. Os canais provinciais que tinham consolidado sua estrutura e funcionamento na década anterior, bem como sua presença em todo o território nacional, passam a ter uma relação muito próxima com os novos espaços televisivos. Seu papel será fundamental na gestão, como pode ser constatado nos resultados da pesquisa realizada em 2008 a respeito da televisão local nos municípios cubanos intitulada *La localidad en pantalla: Un estudio sobre el desarrollo de la televisión de cobertura local en Cuba* (A localidade na tela: Um estudo sobre o desenvolvimento da televisão de cobertura local em Cuba).

Para Herrera (2008, p. 75), se estabelecem novas atribuições aos canais provinciais tais como a definição dos planos temáticos dos canais municipais, assessoria e avaliação do cumprimento da política de programação e da qualidade dos programas, a formulação de propostas periódicas a respeito da programação e a seleção e capacitação dos recursos humanos.

É também responsabilidade dos canais provinciais o incentivo e a realização de pesquisas sociais, dirigidas a avaliar o grau de aceitação da programação na localidade que cobre o veículo municipal.

Do ponto de vista organizativo, os novos canais de cobertura municipal apresentam uma estrutura hierárquica vertical, formada pela Direção e quatro áreas de trabalho distribuídas em dois setores: 1) o Informativo e de Programação e 2) o Administrativo e de Economia (Herrera, 2008, p.90). Essa estrutura é homogênea em todas as emissoras de televisão municipal.

Ao interior das TVs instituíram-se dois conselhos: um Conselho de Direção e um Conselho de Programação.

O diretor do canal e os chefes de cada um dos setores integram o Conselho de Direção, o qual avalia, debate e supervisiona todas as decisões que são tomadas na televisão municipal. Por sua parte, o Conselho de Programação é integrado, também,

pelos Diretores de Programas e alguns realizadores de TV selecionados. Essa instância é a encarregada de propor as adequações da programação, de aprovar os projetos que se realizam e avaliar a qualidade e repercussão dos materiais e programas transmitidos, bem como de orientar e controlar o tratamento das linhas temáticas priorizadas (IDEM, 2008, p.90, tradução própria).

O processo seletivo dos recursos humanos do canal municipal começa com a seleção do Diretor do Canal Municipal de TV. Essa escolha é feita pelo Diretor Provincial de Televisão – que é o Diretor do Canal Provincial – contando com a prévia consulta e aprovação das instâncias municipais e provinciais do Partido Comunista (HERRERA, 2008, p. 86).

Para cada canal foi definido um total de 35 vagas em diferentes especialidades relacionadas com a Produção de Informação, Programação, Administração e Economia. O processo de seleção do pessoal que ocupa essas vagas se realiza a partir de avaliações integrais que compreendem: provas de aptidão, entrevistas e avaliações a respeito do comportamento social dos candidatos apresentados. Segundo resultados da pesquisa antes referida, os principais aspectos abrangidos na seleção foram: nível cultural e escolaridade, preparação ideológica e identificação com a política da Revolução, experiência no trabalho na televisão ou áreas relacionadas como o cinema, a rádio, etc., bem como os vínculos com outros meios de comunicação, aptidões específicas na especialidade para a qual se candidatou, idade, disciplina e resultados nos cursos de capacitação recebidos (IDEM, 2008, p. 86).

Cabe assinalar que o modelo de gestão implementado em Cuba carece de mecanismos de participação civil tais como Conselhos diretores com membros da comunidade atingida pelo canal, Assembleias, Comitês de Audiência ou outras instâncias deliberativas que influenciem, de modo efetivo, a tomada de decisão a respeito de questões relacionadas com a programação, os conteúdos e horários, o pessoal contratado, bem como a fiscalização das instâncias que exercem a direção do canal em correspondência com o objeto social de um veículo de cobertura comunitária.

A estrutura de gestão das televisões municipais segue o modelo de gestão dos meios provinciais e nacionais, centralizado e orientado por fatores políticos, institucionais e ideológicos. Não há uma definição do meio local que diferencie seus objetivos, unicamente o público alvo do canal determina sua função principal, refletir o fazer da localidade e servir como canal de informação e orientação da população em situações de catástrofe natural e/ou crise nacional.

Os vínculos fundamentais das TVs de cobertura local se estabelecem com instituições políticas como o PCC, a UJC, com a UPEC em nível provincial e municipal, com as instituições culturais como a UNEAC, a Direção Municipal de Cultura, dentre outras. Elas

que tem influência direta em aspectos medulares do processo decisório ao interior da TV tais como o conteúdo, a forma como ele é apresentado, a capacitação e contratação do pessoal e a estrutura da programação.

Entretanto, não se estabelece a participação da comunidade local no processo de gestão das televisões de cobertura municipal. A participação direta dos cidadãos também não é compreendida nas normativas e estatutos:

Tanto nos documentos institucionais quanto nas opiniões dos que fazem os canais, predomina o modelo transmissivo da comunicação, em que o público somente participa como receptor e não tem qualquer outra influência no processo comunicativo. Existe, entre alguns dirigentes em diferentes níveis, uma visão mais ampla das potencialidades reais dos meios no âmbito local, porém, essas concepções quase não se materializam, não são incorporadas na prática cotidiana do processo produtivo das televisões (HERRERA, 2008, p. 80, tradução própria).

Nos canais provinciais a situação é muito similar. Geralmente as instâncias políticas – fundamentalmente o PCC - do território definem quem ocupará o cargo de direção da TV. Ao mesmo tempo, se mantem uma relação estreita entre a direção do canal e o Secretário do PCC para definir planos de trabalho e prioridades informativas e de programação em geral. Ditos planos são discutidos ao interior das emissoras, mas existem poucas possibilidades de mudança, uma vez que foram elaborados.

A estrutura das TVs em nível provincial se organiza a partir de dos departamentos fundamentais: o Informativo e o de Programação, com dinâmicas e funcionamento autônomos, mesmo que exista uma interlocução constante em relação aos objetivos gerais do meio. O Departamento de Administração e Economia do canal provincial atende diretamente os Departamentos de Administração e Economia dos canais municipais que se encontram no espaço geográfico da província, exercendo funções tais como o pagamento de salários, a contratação do pessoal e a aprovação de determinados investimentos de produção e programação.

Como se pode constatar existem estruturas de gestão homogêneas nas emissoras de TV provinciais, e o mesmo acontece nas municipais. Sendo que são estruturas hierárquicas, que deixam escassa margem para a co-gestão por parte da sociedade ou comunidade local, muito menos para o avanço em prol de modalidades de autogestão a partir das entidades constitutivas da sociedade civil.

2.3.5 Diversidade e pluralismo: princípios orientadores.

No relatório da UNESCO titulado *Public Broadcasting: Why? How?* (Radiodifusão pública: Por quê? Como?) publicado em 2001 são definidos quatro princípios que a radiodifusão pública deve observar: universalidade, diversidade, independência e diferenciação. Para objeto da presente pesquisa foram selecionados os princípios da diversidade e do pluralismo para analisar como eles se apresentam nas TVs comunitárias do Cabo brasileiras e nos canais de cobertura provincial e municipal em Cuba.

Trabalhamos aqui com o conceito de radiodifusão pública da UNESCO pela proximidade dessa concepção com um outro setor na comunicação entendendo-o como não estatal – mesmo que compreendido entre as políticas públicas do Estado – e não comercial, ou seja, vinculado as iniciativas da sociedade e suas organizações. Esse segmento, que inclui as experiências comunitárias, se reveste de caráter e interesse público e, ao mesmo tempo, se configura como um serviço público, apropriado pelas representações da sociedade civil em cada país, que deve integrar os sistemas nacionais de comunicação.

O entendimento sobre a diversidade e o pluralismo não é consensual no âmbito acadêmico, muito menos esses princípios são colocados como condição para a existência das iniciativas. Contudo, manifestam-se expressões visíveis do diverso e do plural no surgimento e funcionamento das mídias do campo público, especialmente em aquelas de tipo comunitárias que surgem das instituições constitutivas da sociedade. A respeito se deve destacar que ambos os princípios são de difícil operacionalização, pois envolvem categorias subjetivas muito complexas de se medir na experiência prática.

No relatório mencionado, a UNESCO define a diversidade apontando três aspectos fundamentais: primeiro, o gênero dos programas oferecidos pelas emissoras; em segundo lugar, o público alvo e, por último, os assuntos e temas que são discutidos no âmbito das iniciativas. O ideal quando se fala então em diversidade é que sejam considerados múltiplos interesses de diversos setores sociais, sendo que o meio de comunicação ofereça para eles diferentes tipos de programas que deem conta de apresentar temáticas amplas e desde múltiplas perspectivas de análise. Ao mesmo tempo, aponta-se a necessidade de que as abordagens na mídia pública aprofundem questões significativas para o debate relacionado com o desenvolvimento social e a cidadania em suas diversas nuances.

Para a Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC), qualquer marco regulatório democrático deve promover como objetivos fundamentais a diversidade e o

pluralismo. Sendo que para a instituição a defesa desses princípios está estreitamente relacionada com o reconhecimento de diferentes setores ou modalidades de radiodifusão que definem como público/estatal, comercial e social/sem fins lucrativos.

São necessárias medidas efetivas para promover a diversidade de meios e perspectivas, o acesso aos meios de radiodifusão e o reconhecimento de diversidade de formas jurídicas de propriedade, finalidade e formas de funcionamento, incluindo medidas para prevenir a concentração de meios (AMARC, 2009, p.3).

O pluralismo e a diversidade são finalidades das mídias comunitárias que estão interligadas e se referem a questões diversas como a pluralidade de informações e opiniões, a igualdade de gênero assim como a igualdade de oportunidades para o acesso e a participação de todos os setores da sociedade na propriedade e na gestão. O pluralismo diz também respeito ao incentivo e a promoção do diálogo bem como ao fato de que exista representatividade de movimentos sociais, etnias, orientações sexuais e religiosas, raças, idades, gêneros, associações de diversos tipos.

A AMARC coloca também o conceito de pluralismo informativo, sendo que se refere à participação de distintas correntes no debate público e às garantias de mínimas restrições à informação e à liberdade de expressão.

Para garantir a existência de pluralidade nos meios de comunicação uma das condições fundamentais é que haja medidas legais efetivas que impeçam a concentração da mídia em relação às formas de propriedade, à audiência e a distribuição dos recursos orçamentários. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 220 que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”. Não obstante, a realidade é bem diferente no país. Existem ao redor de oito grupos – sendo o principal deles o Grupo Globo – que controlam, de forma quase absoluta, o sistema de mídia brasileiro.

A respeito do princípio constitucional que veda a formação de monopólio na comunicação, não há lei específica regulamentando na prática o Art. 220 da CF de 1988. Existem restrições legais em outras normas da legislação brasileira como são: a limitação de propriedade para as entidades de radiodifusão de sons e de sons e imagens, presente no artigo 12 do Decreto Lei 236/67, que alterou o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/62) e as restrições relativas ao controle da propriedade dos meios de comunicação por capital nacional, objeto de regulamentação em diferentes momentos (Lei 4.117/62, Lei 10.610/02, Lei 8.977/95). Ao todo, pode-se afirmar que a mídia brasileira apresenta uma estrutura de forte concentração dos meios, favorecendo os interesses privados dos grupos

hegemônicos no país, os quais controlam também em âmbito regional a produção de conteúdo e estabelecem as bases para a gestão dos veículos.

As normas e restrições contidas na legislação são facilmente manipuladas no Brasil para atender os interesses dos monopólios midiáticos. Para isso, diversas estratégias são implementadas na prática como o já mencionado coronelismo eletrônico, a organização do empresariado da comunicação e seu papel determinante na formulação das políticas do setor, a utilização das concessões de rádio e TV como moedas de troca de interesses políticos; todas elas contribuindo para abrir brechas nos princípios legais que mantenham o status quo no modelo privado hegemônico.

Dois elementos que também dizem a respeito da diversidade são o incentivo à produção independente e a regionalização da produção, ambos estabelecidos na Constituição de 1988, mas ainda em vias de serem regulamentados. Segundo consta no Art. 221: “A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: (...) II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei”.

Descentralizar a produção de conteúdo nas diversas regiões do Brasil é, sem dúvidas, um avanço no sentido de democratizar a mídia e de promover a diversidade na representação de interesses na radiodifusão. Além disso, constituiria uma garantia de acesso e participação de setores diversos, bem como de maior fluxo de informações locais e de produção jornalística, cultural e publicitária independente, em detrimento dos grupos hegemônicos como detentores do poder de construção da agenda pública nas cidades e/ou regiões.

No entanto, até hoje o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados da deputada Jandira Feghali (PC do B-RJ), conhecido como PLC 59/03, continua sendo tramitado no Senado Federal sem que haja pronunciamentos sobre sua regulamentação. Há pouco mais de duas décadas o Projeto vem sendo discutido, e já foi objeto de várias emendas que limitam sua abrangência e possibilidade real de democratizar a comunicação. Seu último movimento diz respeito ao avanço no Senado Federal, onde recebeu parecer favorável na Comissão de Ciência e Tecnologia, do relator Valdir Raupp (PMDB/RO), no dia 13 de maio desse ano. O Projeto tramitará em diante para a Comissão de Educação do Senado, antes de retornar para a Câmara dos Deputados.

Pode-se afirmar, também a respeito da efetivação do princípio da diversidade, que no Brasil o campo público da radiodifusão é bastante restrito. As emissoras educativas-estatais, as universitárias, aquelas ligadas a fundações e entidades sem fins lucrativos e as comunitárias

conformam um setor minoritário no universo da mídia brasileira, e todas elas apresentam dificuldades de tipo econômico, de reconhecimento legal, tecnológico e de ingerência política por parte do Estado e dos governos locais.

O estabelecimento das TVs comunitárias a partir da Lei 8.977/1995 representou um passo de avanço no reconhecimento da diversidade na forma de propriedade, sendo considerada a propriedade do meio de comunicação por entidades comunitárias, de bairro, de localidades que garantem a pluralidade de opiniões e a participação dos cidadãos e movimentos sociais em um modelo de gestão pública que envolve segmentos de público com interesses diferentes, até então sem acesso aos meios de forma legal e explícita.

Cicília Peruzzo referindo-se aos canais comunitários em estudo realizado em três TVs criadas nas cidades de Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre salienta que,

O canal comunitário numa cidade de grande ou pequeno porte precisa ser plural e refletir a diversidade que a constitui como cidade, ou seja, portadora de uma gama de comunidades, grupos organizados, movimentos sociais e organizações sem fins lucrativos e de interesse social. Requer abertura à pluralidade de visões e perspectivas de ação social, representando quase uma “comunidade de comunidades”. Requer representatividade (PERUZZO, 2007, p.111, grifos da autora).

A autora apresenta no texto mencionado (PERUZZO, 2007, p.139) uma proposta para fazer a montagem das grades de programação dos canais por gêneros e temas³⁵. Para Peruzzo, a qualidade da programação se deve aperfeiçoar, mas isso não quer dizer que o que vem sendo feito seja desconsiderado. Defende também a ideia de que é lícito copiar os formatos de programas televisivos que já tem um reconhecimento por parte da audiência, porém é imprescindível que as TVs se diferenciem em relação aos conteúdos e as mensagens veiculadas.

A abrangência temática e de gêneros na programação representaria a diversidade e as áreas de interesse das entidades que congregam o canal e/ou corresponderiam à capacidade de articulação e mobilização destes em torno de parcerias visando à produção própria de programas que servissem de canais para a participação popular. Tal estratégia de estruturação da programação significa também uma maneira de atrair novos participantes, pois propicia a indução à produção de determinados tipos de programas (PERUZZO, 2007, p.140).

³⁵ Para Cicília Peruzzo, o canal comunitário poderia organizar sua grade atentando para os interesses do telespectador a partir dos gêneros dos programas ou pelas temáticas tratadas nos espaços audiovisuais. Como gêneros define o noticiário (informativo), a telenovela (gênero de ficção televisiva), o gênero debate, os programas de auditório, o gênero revista, dentre outros. Ao fazer a montagem por temas podem ser definidas áreas temáticas específicas como a cultura popular, problemáticas sociais, meio ambiente, descobertas científicas, e assim por diante. A montagem da grade, na perspectiva da pesquisadora, permite que cada entidade do canal assumam a realização de determinados programas considerando sua área de atuação, a fixação do horário para melhor orientação da audiência e a canalização de produções elaboradas de forma independente.

2.3.6 A diversidade e o pluralismo sob controle estatal.

Como vem sendo apresentado, o sistema de radiodifusão de sons e imagens se estrutura em Cuba a partir de um modelo público-estatal, que reconhece como única forma de propriedade a propriedade estatal dos meios. Assim, os interesses políticos estatais configuram-se como predominantes nas diretrizes que orientam a produção de conteúdo e as bases para a gestão das iniciativas de TV. Portanto, as considerações a respeito da diversidade e do pluralismo encontram-se na ilha determinadas pelas concepções do Estado e do governo, em relação ao projeto de desenvolvimento social e cultural implementado no país.

Em documento já mencionado nestas páginas, *Palavras aos intelectuais*, do ano 1961, que determinou – e orienta até hoje a política cultural do projeto governamental cubano – foi claramente estabelecido que é vedado qualquer direito de expressão contra os princípios da Revolução,

Quais são os direitos dos escritores e dos artistas revolucionários ou não revolucionários? Dentro da Revolução: tudo; contra a Revolução nenhum direito. Isto não seria uma lei de exceção para os artistas e para os escritores. Esse é um princípio geral para todos os cidadãos. É um princípio fundamental da Revolução. Os que são contra a Revolução, quer dizer, os inimigos dela, não tem nenhum direito contra a Revolução, pois a Revolução tem um direito: o direito de existir, o direito de desenvolver-se e o direito de vencer (CASTRO, 1961, s.p, tradução própria).

Por outra parte, seguindo a linha de análise que viemos apresentando, pode-se afirmar que uma das políticas principais na área cultural e na comunicação é a regionalização da produção artística, cultural e informativo-jornalística. Visou-se, essencialmente, aumentar a representação nessas manifestações de setores da população que não tinham visibilidade social, assim como de regiões do país – como as áreas rurais – que não eram apresentadas nas produções artísticas nem nas mensagens jornalísticas. Para alcançar esses objetivos, foram implementados diversos programas e projetos como parte das políticas públicas do governo, fundamentalmente na década dos anos 60, 70 e 80 do século passado.

A rede de televisão de cobertura provincial e municipal foi uma das políticas desenvolvidas nesse sentido no país. Uma contribuição fundamental das TVs provinciais e municipais é que elas aumentaram, de forma considerável, a representação das problemáticas e da população de diversas regiões na TV de cobertura nacional. Sendo que as produções apresentam um caráter mais plural.

Contudo, a referência principal em matéria de programação, de formatos e de gestão são os canais nacionais. Assim, a reprodução dos modos de fazer, primeiro nas televisões provinciais, e logo depois nos canais municipais, tem sido uma prática difícil de transformar

na radiodifusão. Herrera (2008, p.104) salienta que as TVs municipais têm como padrão a seguir a televisão nacional, elas têm poucas referências internacionais e regionais, afirma a pesquisadora em estudo realizado.

Esse fator influi no fato de que a programação das televisões reproduza os estilos de produção, as grades, os formatos dos programas e as formas de abordagem dos temas dos canais nacionais, o que se evidencia na análise das grades de programação e nas entrevistas realizadas (IDEM, 2008, p.104, tradução própria).

Tanto nas TVs provinciais quanto nas municipais a produção de programação própria resulta ainda insuficiente, sendo que muitos horários de transmissão são preenchidos com programas ou produções nacionais e/ou estrangeiros. As dificuldades de recursos financeiros, de disponibilidade tecnológica, de qualificação do pessoal, são alguns dos entraves que se colocam para a ampliação da produção e a melhoria da qualidade.

Nos marcos das condições de possibilidade das televisões, realizam-se esforços para apresentar temas variados, porém há temáticas que ainda são pouco desenvolvidas como o meio ambiente, questões relacionadas com as pessoas idosas e a ciência e tecnologia, que raramente aparecem nas telas (HERRERA, 2008, p.103).

A localidade, sua situação e seus moradores, ocupam um lugar importante dentro das programações dos canais municipais. Os temas que predominam nos programas próprios, a partir dos resultados dos questionários aplicados, estão relacionados fundamentalmente com as instituições e organizações da localidade (77,9%), a juventude (66,4%), educação e orientação social (65,6%), a arte e a cultura (63,4%), a situação socioeconômica (62,6%), a infância (51,9%), a saúde e o esporte (48,1%) e a história (45%) (IDEM, 2008, p.102, tradução própria).

O acesso aos veículos de comunicação experimenta também uma transformação no país a partir da existência de canais nas províncias e nos municípios. Pode-se sinalizar que a população de espaço geográfico de abrangência dos sinais de TV vai ser uma fonte de informação para as produções jornalísticas e para a elaboração dos programas. Anteriormente, o acesso à televisão nacional era escasso, com poucas possibilidades para o intercâmbio de opiniões e produções. Apesar das melhoras, isto não quer dizer que existam níveis de participação suficientes ou desejáveis para essas modalidades de radiodifusão.

Refletir a diversidade da realidade cubana em relação ao gênero, a cor da pele, a idade, as crenças religiosas, a orientação sexual, assim como a respeito de aspectos econômicos, sociais, da origem territorial, dentre outros, é colocado como objetivo dos meios de comunicação por parte da entidade diretora da política no país. Não obstante, a efetivação na prática é bem complexa. Existem temáticas que são objeto de censura no país, que dificilmente são tratadas nos meios de comunicação, ou então, são apresentados desde

perspectivas condizentes com a orientação política do Partido. Opiniões diferentes – ou contrárias – não são consideradas.

Dificuldades de tipo econômico também afetam a produção de programas especializados que requerem investimentos amplos de recursos e de pessoal. Tal é o caso da programação destinada à infância. Em seu estudo a respeito do processo de produção cultural na televisão infantil em Cuba, Aylinn Torres (2010) conclui que:

As funções de educação e entretenimento referem-se o tempo todo a partir da necessidade de sua complementação. Porém, essas funções se restringem em um processo produtivo em que a necessidade de construir uma grade de programação diária enfrenta a contradição resultante de uma produção nacional muito limitada (em quantidade e qualidade) (TORRES, 2010, p.69, grifos próprios, tradução própria).

A carência de recursos econômicos é um entrave significativo. Conjuntamente com uma prática condicionada por propostas que repetem modelos e formatos na produção, configuram um cenário com grandes limitações para a expressão da diversidade e a criatividade. Produções independentes e modos de fazer inovadores são fortemente censurados na radiodifusão.

CAPÍTULO III

SEMELHANÇAS, DIFERENÇAS, POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES.

3.1 FORMAS E MECANISMOS PARA SUSTENTAR AS TVS: ACERTOS E DESAFIOS.

A Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC), no documento *Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual* (Princípios para garantir a diversidade e o pluralismo na radiodifusão e nos serviços de comunicação audiovisual) expressa que:

Os meios comunitários têm o direito de garantir sua sustentabilidade econômica, sua independência e desenvolvimento através de recursos obtidos a partir de doações, apoios, patrocínios, publicidade comercial e institucional e outras vias legítimas. Todos os recursos deverão ser utilizados integralmente no funcionamento da emissora para cumprir seus objetivos e finalidades. Qualquer limite no tempo e quantidade de publicidade deve ser razoável e não discriminatório. Os meios devem prestar contas de forma periódica à comunidade que representam fazendo transparente e pública a administração dos seus recursos (AMARC, 2010, p.55, tradução própria).

O documento é resultado da análise e pesquisa a partir das legislações e práticas de diversos países à luz dos debates mais atuais no âmbito de organizações internacionais e regionais que tratam da temática. Muitos desses princípios podem ser aplicados às realidades objeto do nosso estudo, na maioria dos casos, para identificar os aspectos que precisamos avançar.

A sustentabilidade das iniciativas de televisão analisadas no capítulo anterior percorre trajetórias diferentes, porém é possível afirmar que há problemáticas comuns se apresentando nos dois países. A realidade da carência de recursos é um dos aspectos fundamentais, observado ao analisar o material disponível até o momento. No Brasil constata-se a (não) ação de um Estado capturado pelos interesses privados, com escassas políticas ou programas de incentivo ao desenvolvimento da radiodifusão comunitária, enquanto que, em Cuba, a ação estatal como fonte fundamental de financiamento é ainda insuficiente.

Para Mário Jefferson Leite Melo, presidente da FRENATEC³⁶, a garantia das TVs comunitárias está no fato de articular ações, na representatividade das organizações para lutar

³⁶ Questionário respondido via correio eletrônico em 08 de abril de 2013 por Mário Jefferson Leite Melo, presidente da FRENATEC (Frente Nacional pela Valorização das TVs do Campo Público), entidade em nível nacional que congrega ativistas, dirigentes sociais e comunitários, intelectuais, universitários, jornalistas

e avançar nas finalidades das iniciativas e no compromisso com políticas essenciais para sua continuidade e sustentabilidade. Ao se referir às maiores dificuldades, salienta que:

(...) somos obrigados a dizer que a sustentabilidade se dá através da prostituição de nossa grade de programação, quando somos obrigados, por questões de subsistências, a ceder horários pagos para diversas finalidades. Embora entendamos a necessidade, por exemplo, do ecumenismo, sabemos que, se financiamento tivéssemos, poderíamos estar produzindo produtos de maior eficácia do que oradores religiosos ficando se revezando em cultos de adoração ou de demonstração de fé. Nada contra a religião ou religiosidade, mas temos que ter em mente que comunicação comunitária deva ser mais do que isto. Mas a necessidade nos obriga a ceder em nossas convicções (LEITE, 2013).

A contribuição das entidades filiadas³⁷ é a principal via de sustentabilidade da TVC Rio, assinalou Olga Amélia Soares Telles, coordenadora geral da televisão³⁸, quem destacou, além disso, o apoio cultural e os projetos como outras formas que fornecem recursos, porém menos estáveis e constantes. Segundo Soares (2013), a contribuição das filiadas é módica e resulta muito difícil manter o canal comunitário no ar 24 horas, pagar os salários dos trabalhadores administrativos e da área técnica, assim como garantir a infraestrutura e o equipamento – que é básico e muito limitado. Uma das decorrências dessas restrições técnicas afeta diretamente a programação do canal:

Nós temos poucos programas ao vivo, os programas nossos são todos previamente gravados. As pessoas nos entregam, elas fazem seu programa e nos entregam gravado em DVD. Elas já trazem o programa pronto e quando chega à TV passa pela parte técnica para ver se está bom de som, de imagem e aí eles capturam os programas e transmitem. É assim que a TV fica funcionando 24 horas, a TVC do Rio não sai do ar nunca (SOARES, 2013).

A questão financeira é primordial, pois é muito difícil manter a coesão e o interesse do grupo de trabalho diante das inúmeras dificuldades. Por exemplo, os coordenadores da TVC do Rio, bem como de boa parte das iniciativas no Brasil, não são remunerados por seu trabalho, aspecto que pode afetar seu desempenho. Uma situação complexa se dá com os estagiários: “Houve uma época em que nós tínhamos muitos estagiários, mas a dificuldade financeira é grande, então os estagiários fazem estágio durante um ano, mas, logo depois que aprendem, vão atrás de um emprego que lhes dê um salário digno” (SOARES, 2013). Manter

e comunidade em geral, engajados na luta pela formulação de políticas públicas visando à democratização da comunicação e o reconhecimento dos canais comunitários de TV a partir de ações e projetos abrangentes que compreendem o campo do audiovisual, mas também a cultura, a cidadania e a participação popular.

³⁷ Atualmente o filiado que não tem programa paga um valor de 50 reais por mês. Os filiados que têm programa de 30 minutos pagam por mês 250 reais e os filiados que têm programa de 60 minutos pagam por mês 400 reais. Esses valores são muito baratos se levarmos em consideração que a entidade filiada tem direito à veiculação de um programa por semana e uma reprise, essa reprise é uma bonificação que a TV dá.

³⁸ Entrevista concedida em 11 de junho de 2013 por Olga Amélia Soares Telles, coordenadora geral da TVC do município do Rio de Janeiro.

o corpo técnico vira então uma grande dificuldade. Depois de adquirirem experiência no trabalho da televisão, o pessoal procura uma TV comercial para receber melhor pagamento.

Em Cuba, as dificuldades econômicas permeiam o processo produtivo das TVs e se evidenciam na qualidade da programação e na quantidade de horas de transmissão, em muitos casos as grades têm sido preenchidas com programas estrangeiros e poucas produções próprias. Há carência de câmeras, microfones, equipamento para os estúdios de gravação e transmissão, precariedade nos aparelhos de edição e armazenamento, aponta Meysis Carmenati, jornalista de Canal Habana³⁹, quem refere que todas essas dificuldades desestimulam o pessoal que faz a televisão no trabalho do dia a dia.

Dagmar Herrera assinala a respeito das TVs municipais que:

(...) o sistema de transmissão é, ao mesmo tempo, utilizado para a edição das produções e para o armazenamento, portanto a capacidade de trabalho e armazenamento é muito limitada. Diante de qualquer problema as transmissões das TVs se interrompem. Outra das principais deficiências da infraestrutura, segundo a informação colhida nos questionários, foi, e ainda é, a falta de meios de transporte próprios dos canais, a maior e mais importante limitação de recursos materiais (HERRERA, 2008, p.85, tradução própria).

Decorrentes dessa problemática a pesquisadora afirma que se afeta a representação da comunidade, pois as equipes de produção não conseguem chegar nela, diminui o número e a diversidade das produções jornalísticas e de programas. Além disso, se criam vínculos de dependência com instituições políticas, administrativas e organizações locais que passam a garantir algum meio de transporte aumentando, em consequência, sua visibilidade na tela das emissoras.

Em comunicação via correio eletrônico, Dagmar Herrera (2013) sinaliza que existem hoje problemas de sustentabilidade econômica, de equipamentos e de tecnologia no sistema de televisão local. Desde o ano 2006 a pesquisadora acompanha o desenvolvimento das emissoras e destaca que há, na atualidade, algumas sucursais municipais de TV que apresentaram problemas relacionados com a tecnologia e que pararam de funcionar. Não se espera que esses problemas tenham solução no curto prazo, afirma a professora e pesquisadora na área de comunicação audiovisual.

Quando surgem dificuldades nas emissoras provinciais e municipais são acionadas, primeiramente, as instâncias locais. Uma vez que as competências locais resultam insuficientes, o próximo passo são as instituições nacionais da televisão, que geralmente atuam em longo prazo e com múltiplos entraves burocráticos (HERRERA, 2013).

³⁹ Questionário respondido via correio eletrônico em 14 de março de 2013 por Meysis Carmenati, jornalista de Canal Habana, a TV provincial da capital de Cuba.

A partir do material disponível para a pesquisa, podemos afirmar que em ambos os países uma das deficiências assinaladas está relacionada com a capacitação do pessoal e a requalificação daqueles que já se encontram trabalhando nas emissoras, sendo que o trabalho com a tecnologia da TV precisa de superação e atualização bastante frequentes. No Brasil, na maioria das emissoras, põe-se em prática o voluntariado como forma de preencher as vagas necessárias nas TVs. O trabalho voluntário traz dificuldades, pois muitas vezes o pessoal é obrigado a dividir o tempo para poder ganhar um salário e, ao mesmo tempo, desempenhar suas funções na TV. Isso dificulta muito a busca de opções para se qualificar, além da possibilidade de, uma vez qualificado, migrar para empregos melhor remunerados. Na realidade cubana, existem mecanismos que viabilizam a capacitação dos recursos humanos, mas são ainda limitados, sendo que não dão conta de atender as demandas no país todo. Também há carência de pessoal qualificado em determinadas áreas da radiodifusão.

Em resultado de pesquisa do ano 2008, a respeito dos canais de cobertura municipal, Herrera conclui que a maioria das emissoras não tem ainda pessoal suficiente para cobrir todas as vagas, questão que afeta o desempenho das televisões e dificulta a produção em quantidade e qualidade (HERRERA, 2008, p.89).

O desenvolvimento de habilidades profissionais e as ações de capacitação são elementos que estão presentes nos documentos normativos⁴⁰. Contudo, esses planos, cursos e ações ainda resultam insuficientes e precisam se diversificar para incluir várias especialidades da TV como a edição, câmera, direção de televisão, dentre outras. Em algumas emissoras são escassas as ações nesse sentido, e muitas se desenvolvem sem assessoria nem apoio (IDEM, 2008, p.92).

O presidente da FRENAVATEC salienta que está se vivendo um processo de construção, de amadurecimento nas emissoras comunitárias brasileiras para descobrir qual é seu papel e suas potencialidades (LEITE, 2013). Os diálogos que se estabelecem envolvem diversas entidades e organizações vinculadas à defesa da democratização da comunicação no país. Como uma das iniciativas significativas destaca a Escola de Mídia Comunitária e o projeto Oralidade, que se desenvolvem a partir da criatividade, do experimento, do lúdico,

⁴⁰ A capacitação do pessoal das TVs provinciais e municipais se realiza de forma conjunta com as instâncias superiores do sistema de TV, no caso as TVs municipais estreitam vínculos com o Canal Provincial do território e, por sua vez, os canais provinciais são assessorados pela Televisão Nacional. Das ações participam entidades como a Faculdade de Meios de Comunicação Audiovisual do Instituto Superior de Arte, instituições do âmbito da cultura – Ministério e organizações setoriais -, a UPEC, as universidades; assim como profissionais com experiência na área da radiodifusão e do jornalismo. Realizam-se seminários, cursos por especialidades, encontros regionais, vem se organizando também mestrados e workshops nas universidades. Dois importantes eventos na área da TV, pelas trocas e intercâmbios que possibilitam, são em Cuba o Festival Nacional de Televisão e os Festivais de Telecentros, organizados pelo ICRT.

atual e contemporâneo. Capacitar para o trabalho comunitário não é, unicamente, uma questão relacionada com competências e tecnologia; requer, além disso, a sensibilidade na forma de tratar temas e envolver sujeitos no processo produtivo.

O primeiro passo é trabalhar para formular o marco regulatório e definir o lugar do campo público da comunicação no país e, dentro dele, dos meios da comunidade:

Temos, ainda, por desafios, criar nossa rede de troca de experiências e conhecimentos, um banco de imagens, para troca de conteúdos. Temos que nos organizar, saber com certeza quem somos, onde estamos e o que fazemos. Se a gente não passar pelo processo de autoconhecimento, fica difícil estabelecer processos de políticas futuras. Para isto o IPEA é um parceiro de primeira hora. Mais do que isto, temos que nos profissionalizar, seja através da Escola de Mídia Comunitária, com reconhecimento de nossos cursos pelo Ministério da Educação, da Cultura e do Ministério do Trabalho, mas também, preparando-nos para as novas tecnologias que estão surgindo, maiormente na questão do sinal digital (LEITE, 2013).

Uma questão emergente para ser debatida em relação à sustentabilidade é a autonomia das TVs - num contexto em que se almeja o interesse público, compreendido a partir do pluralismo e do equilíbrio dentro da diversidade, como princípio a ser garantido no espaço radioelétrico. Em sua concepção ideal, os canais comunitários deveriam poder articular suas ações com independência dos interesses estatais, privados, ou mesmo de interesses particulares no âmbito da sociedade que possam apresentar-se como majoritários. Nas palavras de Mário Jefferson Leite, presidente da FRENAVATEC, “a autonomia é utopia, não pode ser autônomo o que não se sustenta” (LEITE, 2013).

Ao falar em autonomia, dois aspectos devem ser considerados nas realidades dos países estudados. Primeiro, a existência de marcos regulatórios abrangentes que compreendam a radiodifusão comunitária como área de políticas e que estas se efetivem em códigos, regulamentações e normativas detalhadas, sendo imprescindível a viabilização de entidades reguladoras independentes dos poderes políticos e de pressões de interesses privados. Em segundo lugar, esse marco regulatório deve definir a sustentabilidade a partir de diversos e efetivos mecanismos. Entraves a respeito das formas de financiamento se traduzem no fomento da dependência das iniciativas de interesses não comunitários para poder se manter funcionando.

Em contextos diferentes, as TVs comunitárias brasileiras e os canais provinciais e municipais cubanos têm desenvolvido formas de dependência que até hoje não foram superadas. Faltam no Brasil uma política pública e um marco regulatório, pois “a Lei 8.977/1995 foi apenas um alento, que nos permitiu articular e instalar Brasil afora quase uma centena de emissoras, que hoje, sobrevivem por pura persistência e teimosia de seus líderes” (LEITE, 2013). A Lei nº 12.485, recém-aprovada, também não avançou muito na definição de

uma política de financiamento que dê conta dos recursos e das fontes que precisam os canais comunitários, assim como de mecanismos legais que garantam sua continuidade no espaço radioelétrico. Permanecem no texto legal as restrições que foram estabelecidas há quase duas décadas, apesar de serem denunciadas em âmbitos diversos.

Para Leite (2013) a definição do marco legal está estreitamente relacionada no país – e depende – da definição da complementariedade entre os diferentes sistemas de radiodifusão que convivem e se expressam sem equidade hoje:

Na verdade enquanto não for regulamentado o Art. 223 da Constituição Federal, enquanto não for implementado o Marco Regulatório, fica difícil falar do princípio complementar entre os sistemas, porque não há, na atualidade, o reconhecimento da TV Comunitária como um agente de radiodifusão. (...) Deveria estar garantido para as TVs Comunitárias um lugar de destaque na questão de política pública, pois somos nós que estamos diretamente ligados à camada social mais carente destes meios televisivos (IDEM, 2013).

Além da dependência, já mencionada nestas páginas, de interesses religiosos, há ingerências do Poder Público em questões como o período de validade dos mandatos das diretorias dos canais e a proibição de reeleição. Por outra parte, são muito fortes as pressões do empresariado do setor da radiodifusão e as interferências das teles - atores que visam o lucro sem dar contrapartidas para a sociedade – quando se trata de definir políticas para reconhecer o lugar da mídia comunitária e propor ações para seu desenvolvimento. As decisões de governo acabam favorecendo esses setores e não assumindo responsabilidade alguma com as emissoras.

Um perigo latente é o fato de receber apoio do governo (em seus diferentes níveis) que implique dependência política para os canais. Manter a independência é muito difícil, “até dentro da TV mesmo, porque cada membro tem a sua atuação política, cada membro tem seu modo de ver a sociedade”; salienta Soares (2013) que considera essencial que partidos políticos – sejam eles de esquerda ou de direita – não interfiram nas diretrizes e atuação dos canais.

Contribui para a falta de autonomia das iniciativas o fato de que, em alguns canais comunitários de TV a Cabo, está se produzindo a veiculação de programas a partir da mercantilização dos espaços – ocupados por empresas e/ou entidades locais com fins comerciais. No caso da veiculação de anúncios, devem ser considerados critérios sociais e de bem público, que respeitem o objeto social de tais meios e suas finalidades cidadãs.

Em Cuba, a dependência se dá fundamentalmente em relação às instituições políticas. A televisão forma parte de um sistema de meios que responde aos interesses da sociedade

socialista e se orienta pelas diretrizes determinadas conjuntamente pelo ICRT e o Departamento Ideológico do Comitê Central do PCC.

Para Carmenati (2013), dentre os aspectos que afetam o funcionamento da televisão no país, a censura exercida por entidades governamentais e políticas é o mais complexo. Nesse sentido, afirma que se deve procurar realizar um jornalismo verdadeiramente crítico, menos atrelado às instituições, que desenvolva a investigação e que dê conta de tratar em profundidade as temáticas que preocupam a população.

As alternativas são complexas porque esse problema está atrelado a circunstâncias históricas e sociais que não se reduzem ao canal (refere-se ao Canal Habana), nem aos meios de comunicação em particular. Porém acredito que esse aspecto poderia melhorar se pudesse se desenvolver a política informativa dos meios a partir de propostas plurais, em lugar de seguir regulamentos rígidos, como se fosse uma camisa de força. É preciso lograr maior independência dos veículos em sua programação (IDEM, 2013, grifos próprios, tradução própria).

Em ambos os casos, a falta de autonomia tem influência negativa nos conteúdos e na qualidade da programação das emissoras. Assim mesmo, as interferências na escolha da estrutura administrativa orientam definições a respeito das formas de participação da sociedade, das relações que se estabelecem entre o veículo e a comunidade e limitam o grau de independência que as TVs devem manter dos governos.

Ao analisar os marcos regulatórios de ambos os países, observa-se uma indefinição em relação às normativas específicas que tratam do financiamento dos canais, assim como de outras questões que determinam a manutenção e o avanço das experiências⁴¹.

No Brasil, as regulamentações existentes são incompletas e incluem mesmo aspectos restritivos para o setor comunitário dentro da comunicação. Uma das limitações principais diz respeito à vedação da veiculação de publicidade nas emissoras comunitárias. Ao nos debruçarmos nos textos legais, é possível comprovar que dita restrição apareceu na Lei nº 8.977/1995 que reconhece e estabelece os canais, logo depois é mantida na Lei nº 12.485, aprovada em 2011. Embora haja uma resistência e forte pressão de diversos setores vinculados ao campo público da mídia, tais restrições se mantêm no Brasil nas tentativas mais recentes de regulamentar a radiodifusão.

O país é uma das exceções ao não permitir o uso da publicidade como fonte de recursos, o qual vem sendo viabilizado em muitos outros países, sempre que os recursos sejam utilizados para o desenvolvimento da própria emissora e não com fins de lucro (AMARC, 2010, p.56). Uma das medidas para evitar a mercantilização – que pode ser uma das

⁴¹ Em Cuba está estabelecida a diretriz do financiamento estatal, porém os documentos carecem de especificações sobre o processo orçamentário, não há percentuais fixos destinados à radiodifusão, nem detalhamento de possíveis parcerias com entidades da sociedade ou outros modos da televisão se sustentar.

decorrências de veicular anúncios publicitários - é a fixação de um teto determinado para os recursos que são obtidos a partir de publicidade comercial e a transparência no manejo das finanças, a mobilização da sociedade outorgando legitimidade às TVs.

O Brasil carece de mecanismos de renda constantes e reconhecidos para a radiodifusão comunitária e, em geral, para os canais do campo público da televisão, que não sejam apoios, patrocínios, projetos, os quais não satisfazem as necessidades dos veículos para se manter produzindo e transmitindo. Como vem sendo exposto em capítulos anteriores da dissertação, as iniciativas carecem de sustentabilidade econômica estável, não se viabiliza a modernização dos equipamentos, nem há incentivos para a capacitação do pessoal envolvido no trabalho das emissoras.

Apesar da fragilidade do ponto de vista econômico, existem alternativas que as emissoras estão desenvolvendo para se manter em funcionamento e tensionar mudanças no âmbito regulatório.

(...) reagimos através de inúmeros dispositivos legais, seja através da Lei 12.485 que nos transfere um percentual significativo do Fundo do Audiovisual para produção ou até mesmo da Instrução Normativa da Ancine, que nos permite receber por PUBLICIDADE INSTITUCIONAL, inclusive do Governo Federal, seus Ministérios e Autarquias (LEITE, 2013).

A transferência de 10% dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) para a produção de conteúdos destinados às TVs comunitárias e universitárias é um dos mecanismos de fomento que estabelece a Lei nº 12.485, assinalado pelos representantes das organizações do setor como possibilidade para financiar infraestrutura e produção. Outro passo de avanço é a permissão para a veiculação de publicidade institucional remunerada pelas emissoras comunitárias. Esse aspecto foi regulamentado pela Agência Nacional do Cinema (ANCINE), na Instrução Normativa nº 100, de 29 de maio de 2012:

Nos canais de distribuição obrigatória é vedada a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configurem comercialização de seus intervalos, assim como a transmissão de publicidade comercial, ressalvados os casos de patrocínio de programas, eventos e projetos veiculados sob a forma de apoio cultural e veiculação remunerada de publicidade institucional (IN nº 100, Art. 52, 2012).

A veiculação de publicidade institucional e comercial nas TVs comunitárias tem sido uma das frentes de luta das duas organizações nacionais de setor, a ABCCom e a FRENAVATEC. Contudo, ainda permanece vedada a obtenção de recursos através da transmissão de anúncios comerciais, pois a proibição está estabelecida na própria lei e as agências regulatórias não podem modificar os textos legais.

A busca por alternativas é constante para os ativistas das iniciativas comunitárias. A esse respeito assinala Leite, que além de ser o presidente de uma das entidades nacionais que congrega os canais, atua na gestão da TV Cidade Taubaté,

(...) inovamos com a economia criativa, produzindo documentários, participando de editais públicos ou privados; desenvolvendo ações e projetos nas áreas de comunicação social, cultural e artística, educacional, intelectual, tecnológica e conceitual, promovendo a difusão, integração, promoção, intercâmbio, desenvolvimento, maturação, elevação e crescimento da emissora (LEITE, 2013).

É importante frisar que a questão da veiculação de publicidade comercial nas TVs comunitárias resulta uma polémica para o setor. Na opinião de Soares (2013) existem perigos para o caráter comunitário das iniciativas: “O principal desafio é a TV se manter comunitária, muitas TVs hoje no Brasil que se dizem comunitárias não são mais comunitárias, já se transformaram em TVs comerciais porque cobram, tem comerciais”. Primeiramente, as emissoras que veiculam comerciais estão atuando por fora da lei, o que já implica um risco. Em segundo lugar, nem sempre a veiculação de publicidade significa que a emissora seja comercial. O que deve ser analisado é a causa que está levando à violação da legalidade e se a iniciativa mantém suas finalidades comunitárias. Seria importante também avançar nos consensos a respeito das múltiplas formas de sustentabilidade, sem desrespeitar as características particulares de cada experiência que encontra seus modos de atuação.

De outra parte, um conjunto de documentos normatiza a televisão de cobertura provincial e municipal em Cuba⁴² e estabelecem como provedor de recursos o Estado. A propriedade privada dos meios de comunicação é vedada no país e também não são reconhecidas formas de financiamento privadas, que convivam com o monopólio governamental. A possibilidade de criação de emissoras de TV ou de outros de meios de difusão a partir das entidades e organizações constitutivas da sociedade não está contemplada na legislação vigente.

Não é transmitida publicidade comercial na televisão cubana. Somente é permitida a propaganda institucional de determinados setores, dentre eles, os relacionados com a política, a cultura, a saúde, a educação; todos eles fortemente controlados e orientados por diretrizes

⁴² Há referências ao sistema de financiamento da radiodifusão de sons e imagens em nível provincial e municipal em Cuba em diferentes textos legais. De modo geral, se expõem diretrizes na Constituição da República de Cuba de 1976, na *Política de Programação do ICRT*, bem como em documentos específicos como *Objetivos, funções e deveres dos Canais municipais*. Outros documentos ao respeito do financiamento são *Procedimento para o processo orçamentário dos canais provinciais, municipais e das sucursais municipais de TV* e *Ações de formação, treinamento, habilitação, superação profissional e geral, de capacitação e desenvolvimento dos Canais e Sucursais de Televisão*. Porém, no âmbito da presente pesquisa se apresentou a dificuldade de acessar grande parte desse material. Não é possível encontrar esse tipo de documentos normativos de órgãos públicos na Internet, nem nos sites das principais instituições, pois são considerados documentos de circulação restrita no país.

governamentais em função dos interesses do Estado. Anúncios de produtos, preços e serviços não são veiculados na televisão em Cuba, também não existe a possibilidade de comercializar espaços para entidades de caráter privado, embora não sejam entidades com fins comerciais. Os critérios sociais e educativos são respeitados - o que é bem diferente da realidade de alguns canais comunitários brasileiros - e priorizados em relação a critérios condizentes com outros fins.

O sistema de financiamento cubano da radiodifusão – baseado unicamente em recursos estatais – resulta insuficiente se levarmos em consideração que os investimentos do Estado diminuem, assim como a capacidade de abranger amplos setores de políticas sociais e financiá-los. O aparelho estatal cubano vem sofrendo os efeitos da crise e das carências na área econômica desde os anos 90 do século passado. No país vêm sendo aplicadas políticas de abertura ao setor privado – de setores antigamente restritos à ação estatal -, de cortes no orçamento e de redefinição de políticas como a seguridade social e o trabalho. Contudo, os meios de comunicação têm experimentado poucas transformações no sentido da abertura para investimentos do setor privado, continuam sendo uma área sob controle restrito, pela prioridade que representam no país desde o ponto de vista político.

A esse respeito, algumas pequenas mudanças, porém pouco ousadas, vem acontecendo nos canais cubanos, salienta Meysis Carmenati (2013):

A totalidade da programação audiovisual em Cuba é institucional e oficial, mas nos últimos tempos tem se dado apoio para propostas que anunciam uma possível mudança, embora muito devagar. É o caso dos anúncios publicitários e miniprogramas dentro da programação que envolvem esforços independentes na realização. Contudo, eles não são tidos como espaços de produção independente. São produzidos fora do canal em decorrência das dificuldades tecnológicas da emissora, não pela intenção de incentivar a produção independente (IDEM, 2013, tradução própria).

Por fatores e trajetórias diferenciadas, nos dois países estudados, a radiodifusão de sons e imagens apresenta estruturas de concentração de propriedade. No Brasil, o setor privado se consolidou e mantém, até hoje, controle das emissoras e influência na atuação do poder político; enquanto que, o monopólio estatal em Cuba se evidencia como uma realidade que não se transforma facilmente em direção à abertura de espaços para possíveis iniciativas da sociedade civil e suas entidades. Por vias diferentes, chega-se a uma realidade com pontos comuns: inviabilização de outros setores – pertencentes à sociedade, tais como o setor comunitário - para desenvolver seu direito a comunicação através da criação de veículos ou a partilha da propriedade; modelos de radiodifusão - com pouca participação das comunidades - que recebem diretrizes verticais para seu funcionamento; bem como dificuldades das

iniciativas que incentivam práticas comunitárias para se sustentar em contextos caracterizados pela rigidez e o escasso reconhecimento legal.

3.2 EXAMINANDO A GESTÃO: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS.

Quando se fala em gestão da mídia comunitária – seja em textos legais, acadêmicos, em estudos realizados por organizações vinculadas ao setor da comunicação – alguns elementos coincidem em serem assinalados. Tais são o caráter coletivo do processo, a participação cidadã e das organizações locais e/ou comunitárias e a criação de instâncias democráticas nas diversas etapas de formulação e implementação dos meios audiovisuais.

Podemos dizer que, tanto Brasil como Cuba, apresentam modalidades de gestão das emissoras de TV que refletem suas concepções sobre a radiodifusão e, em grande medida, revelam limitações decorrentes de fatores externos à própria estrutura da comunicação, enraizados em tradições políticas e culturais muito difíceis de serem transformadas.

Sobre as modalidades de gestão assumidas nos canais comunitários da TV a Cabo brasileira, Mário Jefferson Leite, presidente da FRENATEC, salienta que se segue um modelo de grade compartilhada por organizações sem fins lucrativos:

Na verdade estamos em construção desta modalidade de gestão, até porque, não há um modelo já construído para isto. Não existem leis ou regulamentos que determinem o modo de gestão, no entanto, obedecemos, o que foi instituído pela lei 12.485/2011 que é o da pluralidade das entidades sem fins econômicos existentes. E assim, a grade é compartilhada por diversas entidades, e outras tantas atrações são financiadas pela própria emissora, com o consentimento de seu Conselho de Programação e/ou diretoria executiva (LEITE, 2013).

Na perspectiva de Leite (2013), se busca uma construção de baixo para cima nas emissoras comunitárias. Nesse sentido, a criação dos conselhos de comunicação nos municípios é uma das ações fundamentais para garantir o incentivo de políticas de valorização da mídia comunitária e alternativa nos estados brasileiros. A criação dos conselhos - nos municípios e estados brasileiros - é uma demanda de longa data dos setores que reivindicam a democratização da comunicação no país. Somente em alguns estados tem se viabilizado essa instância participativa e de gestão através de normativas específicas que garantam seu funcionamento efetivo. Leite (2013) assinala o exemplo do Estado de Rio Grande do Sul, que deu abertura para avançar na concepção e estrutura dos conselhos.

A estrutura da TVC do Rio de Janeiro se organiza a partir da filiação de entidades não governamentais e sem fins lucrativos da sociedade civil. A coordenadora geral da TV descreve que

Cada associação, cada comunidade que queira vir tem que vir através de uma associação, que seja legitimada pelo cartório de pessoa jurídica. As associações tem que apresentar um estatuto e uma assembleia. Isso é um problema para as comunidades, mas é uma exigência nossa, porque a TV comunitária é uma associação de entidades da sociedade civil com a exigência que elas sejam legalizadas (SOARES, 2013).

A emissora é gerida por um Conselho Executivo formado por 15 membros da sociedade civil, eleitos a cada dois anos. Para ser votado e votar no canal é preciso pertencer a uma das entidades filiadas. Desse Conselho são eleitos sete membros que integram a Coordenação Executiva. Outras instâncias de gestão são o Conselho Fiscal e a Comissão de Ética. Desta última podem formar parte não só os filiados, mas pessoas indicadas pela sociedade civil.

O acesso público dos cidadãos está limitado em dois aspectos, primeiro, no fato da TV ser disponibilizada na TV a Cabo e não existir a viabilização no sinal aberto da radiodifusão. Para Soares (2013), “as pessoas para terem acesso à TV comunitária elas tem que assinar a NET, elas tem que pagar mensalmente um valor à NET (...) existe essa dificuldade no relacionamento com as comunidades, a maioria das pessoas das comunidades não pode pagar e não é barato. É uma grande dificuldade”. Além disso, os cidadãos individualmente não podem participar na programação nem na gestão, unicamente através da pertença a entidades filiadas da emissora.

A esse respeito, Cicília Peruzzo, em estudo realizado em 2007 envolvendo três canais comunitários de TV a Cabo, recomenda o seguinte:

A inclusão de produtores independentes e a oferta de programas de livre acesso, iniciativas alternativas às rígidas regras, são ainda tímidas no conjunto da programação. Planos que facilitem o acesso do cidadão comum e das entidades sem condições de produzir programas para a televisão merecem ser incrementados (PERUZZO, 2007, p.113).

Na realidade cubana se implementou um modelo de gestão que parte da sua centralização nacional e chega aos espaços locais (HERRERA, 2013). Nesse modelo, intervêm o Instituto Cubano de Rádio e Televisão e o Comitê Central do PCC, na figura do Departamento Ideológico. Em menor medida participam a União de Jornalistas de Cuba (UPEC) e órgãos e instituições que definem suas políticas e diretrizes de trabalho com os veículos de comunicação, dentre eles podem ser mencionados o Ministério da Cultura, o de Educação, o de Saúde.

A diferença do Brasil, a gestão dos canais provinciais e municipais em Cuba não compreende a participação de pluralidade de organizações da localidade ou comunidade de abrangência que atuem em prol do interesse público e sem vínculos governamentais. No entanto, as finalidades sem objetivo de lucro daqueles que fazem a TV manifestam-se nos dois países, expressando-se o compromisso com a educação, o desenvolvimento da cultura local, das tradições e identidade da população e a ampliação da cidadania.

Em Cuba se estabelece um trabalho conjunto dos meios com os ministérios, já mencionado anteriormente. Já no Brasil, a atuação conjunta das entidades ministeriais requer consideráveis esforços e depende de diversos fatores, que nem sempre convergem para avançar no modelo em construção da mídia alternativa:

Na verdade buscamos uma ação interministerial, onde estejam o Ministério das Comunicações, Ministério da Cultura; Ministério da Ciência e Tecnologia, entre outros, centrados na Casa Civil da Presidência da República, que teriam o poder de decisão. Todas as ações que efetivamos, nas discussões, que não são poucas, dependem de ação governamental, de vontade política e decisão plena do governo federal (LEITE, 2013).

Assim, a ação governamental e a vontade política nos dois países são elementos que tem influência marcada na formulação das políticas de comunicação e, especificamente, nas formas de gestão implantadas, porém em medidas diferentes e com limites particulares em ambos os contextos.

Indagando sobre as instâncias de discussão, debate e tomada de decisão nos canais cubanos de cobertura local e na televisão comunitária brasileira, se destacam alguns elementos comuns e outros que demonstram a particularidade das configurações das emissoras. No caso de Cuba já foram mencionados os Conselhos de Direção e os de Programação, como modelos de funcionamento similar ao interior das TVs provinciais e municipais. No Brasil, funcionam os Conselhos Gestores, as Assembleias das Associações de Entidades Usuárias, Conselhos Deliberativos e outras estruturas, dependendo da trajetória da emissora e de sua gestão específica.

Geralmente em Cuba as estruturas de gestão e de direção das emissoras provinciais são as mesmas nas diversas experiências que existem em todas as regiões do país. O mesmo acontece com as TVs municipais⁴³.

⁴³ Em seu estudo sobre a televisão municipal em Cuba, Dagmar Herrera (2008, p.124) conclui que o sistema de emissoras, objeto de seu estudo, apresenta um conjunto de características comuns. Dentre elas menciona as seguintes: a) possuem as mesmas estruturas organizativas e de direção, b) similares mecanismos para selecionar e qualificar o pessoal, c) similares grades de programação e tipologias de conteúdo, d) iguais diretrizes, objetivos, funções e deveres, e) igual base político-ideológica e cultural, f) semelhantes métodos de interação com a audiência e com as organizações locais. Pode-se dizer que as mesmas semelhanças se apresentam nas emissoras provinciais do país.

Algumas das deficiências principais ecoam na comunicação com atores dos processos produtivos das televisões em Cuba. Por exemplo, Carmenati (2013) afirma que,

Nos programas informativos tem sido empregados espaços como os conselhos editoriais, os quais não tem sido constantes ao longo do tempo, porém em algumas etapas tiveram incidência positiva nas dinâmicas produtivas e incentivaram o debate e a participação na tomada de decisões. Contudo, prevalece a hierarquia e a unidirecionalidade nesse aspecto. Minha opinião é que devem ser criadas dinâmicas mais participativas, inclusivas e democráticas na TV (CARMENATI, 2013, tradução própria).

Yosnaldy Milis⁴⁴, repórter de Canal Habana, emissora da capital de Cuba - que se apresenta como uma proposta inovadora dentro do universo da televisão de cobertura provincial, por seu desempenho visual e de conteúdos, com forte incentivo ao trabalho comunitário na radiodifusão -, confirma a predominância do ICRT e do PCC, como instâncias determinantes na gestão.

Para Milis, “a diversidade e o pluralismo só serão implementados na televisão cubana na medida em que sejam escutados e levados em consideração os critérios e as opiniões daqueles que, ao final, consumirão os produtos informativos que são produzidos. A maioria das vezes isso não é o mais importante na tomada de decisões no Canal Habana” (MILIS, 2013, tradução própria).

Inexistem no modelo cubano conselhos que envolvam segmentos da sociedade local na tomada de decisões. Ao mesmo tempo, opiniões contrárias às diretrizes políticas, expressadas por aqueles que fazem a TV, não chegam a promover mudanças nos canais, pois há mecanismos de censura, e muitos deles enraizados como formas de autocensura⁴⁵. Na realidade do Brasil, nem sempre os interesses comunitários conseguem se impor visando desenvolver uma gestão autônoma e plural: a falta de políticas definidas e efetivadas a partir de decisões democráticas do poder político decorre em carência de autonomia e independência financeira para formular diretrizes de ação nas TVs.

Um elemento importante a ser atentado quando falamos em gestão na radiodifusão comunitária de sons e imagens é a participação da comunidade na produção e na programação. Elemento que nos países estudados parece estar presente na idealização das

⁴⁴ Questionário respondido via correio eletrônico em 02 de junho de 2013 por Yosnaldy Milis, repórter de Canal Habana na cidade da Havana, Cuba.

⁴⁵ Ao estabelecer o caráter estatal da radiodifusão em Cuba e criar uma instituição diretora dessa atividade, foram definidos também mecanismos de controle da informação dando prioridade às diretrizes políticas e das organizações estatais em detrimento da liberdade de expressão e de atuação dos meios de comunicação na sociedade. Além da censura de temáticas e abordagens específicas, têm se desenvolvido, ao longo de mais de 50 anos, mecanismos de autocensura que são incorporados por aqueles que exercem funções diversas nos meios de difusão massiva.

experiências audiovisuais, mas que encontra inúmeras dificuldades para se pôr em prática pelo atores das TVs a Cabo brasileiras e pelas emissoras de cobertura local cubanas.

A respeito das práticas participativas na TV cubana, Herrera (2013) afirma que,

Há canais que incentivam a participação da comunidade, com espaços na programação, com a inserção de projetos locais, a partir da viabilização de formas de comunicação como telefones, correios, etc. Em outros casos, é a própria comunidade que participa, em Morón TV, por exemplo, partes do desenho do estúdio de gravação de alguns programas conformam-se a partir da colaboração com móveis dos vizinhos da localidade, oferecidos por eles mesmos; em outras TVs a gente vai e dá sua opinião; em alguns veículos há repórteres e/ou correspondentes populares... Ou seja, existem práticas participativas, no entanto, não são desenvolvidas de forma homogênea em todos os canais. Isso acontece fundamentalmente nos canais e sucursais municipais de televisão (IDEM, 2013, tradução própria).

Para a pesquisadora, nos canais provinciais a relação com a comunidade é diferente. As TVs tem uma área de cobertura maior – que compreende a totalidade dos municípios da província – e, além disso, sua visão como veículo está mais centrada na realidade da cidade mais representativa, tem uma perspectiva mais urbana. Em sua opinião, os canais municipais têm uma relação mais próxima com a comunidade e implementam práticas de participação mais amplas (IDEM, 2013).

Nos documentos normativos da radiodifusão não há referências explícitas às formas e mecanismos de participação da comunidade. Existem emissoras que implementam essas práticas em maior ou menor medida, dependendo de seus objetivos e perfil de programação. Essas concepções a respeito da participação estão presentes na perspectiva de alguns diretores da TV, de alguns formuladores de políticas ou programas em nível nacional, bem como de alguns realizadores de programas e repórteres, mas é preciso que sejam viabilizadas e compartilhadas no conjunto das iniciativas, para que se possa falar de um espírito comunitário nas TVs.

Na opinião de María del Carmen Vasallo⁴⁶, roteirista de uma revista informativo-cultural, *Hola Habana*, no canal da capital cubana,

No caso da revista cujo roteiro eu escrevo, com transmissões de segunda a sexta-feira, existem vários espaços que são realizados a partir das propostas e sugestões da comunidade, da audiência. Podem ser mencionadas seções como a consulta jurídica, uma de cartas que tratam de problemáticas diversas, uma seção sobre sexualidade e gênero, todas elas são produzidas a partir da participação das pessoas, seja porque as câmeras vão até a população ou pelo intercâmbio por telefone ou correio (VASALLO, 2013, tradução própria).

Ao total, em Cuba, as concepções sobre a participação não são homogêneas nos diferentes atores e espaços. Para alguns a retroalimentação e o intercâmbio com a comunidade

⁴⁶ Questionário respondido via correio eletrônico em 01 de maio de 2013 por María del Carmen Vasallo, roteirista da revista *Hola Habana* de Canal Habana.

a respeito de temas, interesses e opiniões é uma garantia de práticas participativas. Na própria televisão municipal e provincial, tais práticas dependem em grande medida das concepções que aqueles que fazem a TV têm sobre os veículos.

A dimensão local das emissoras e o envolvimento de pessoas da comunidade na programação dizem respeito a modos de atuação que visam desenvolver o caráter comunitário. Ao invés disso, as diretrizes políticas, como já foi mencionado, resultam, em muitos casos, na cooptação de interesses específicos, divergentes dos interesses governamentais. Além disso, é desconsiderada a possibilidade da participação individual ou de entidades comunitárias na gestão e direção das emissoras - elemento importante para desenvolver práticas democráticas na radiodifusão de sons e imagens.

Uma das dificuldades assinaladas por Olga Amélia Soares (2013) é que a TVC do Rio não consegue chegar às comunidades para realizar programas lá. As carências de equipamento e a insegurança são dois aspectos que limitam a emissora nesse sentido. Os segmentos da comunidade que conseguem participar no canal comunitário do município do Rio são aqueles que podem se organizar e ter estruturas legais e reconhecidas. Pode se concluir a respeito que a participação da comunidade e do cidadão estão limitadas na TV. Essa realidade se apresenta em canais comunitários do Brasil todo.

3.3 DIVERSIDADE E PLURALISMO: OS LIMITES DO POSSÍVEL.

No capítulo anterior foram colocadas algumas considerações sobre como entender a diversidade e o pluralismo, dois princípios fundamentais da mídia pública e da comunitária. Em nossa análise não pretendemos esgotar as reflexões a respeito da efetivação deles nos contextos cubano e brasileiro. Partindo das próprias limitações da presente pesquisa - fundamentalmente em relação às restrições de informação e material disponível nos dois países -, apontamos elementos para ponderar como são apreendidos pelos atores da televisão comunitária e quais avanços e limites evidenciados nas práticas dos meios de comunicação.

O pluralismo nos dois países é entendido em sua relação com a ampliação da democracia e da participação social na radiodifusão de sons e imagens. A diversidade está estreitamente relacionada com o envolvimento e a representação de segmentos da sociedade diversificados, atendendo a características como a idade, a raça, o gênero, a condição econômica, a filiação política, dentre outras. Ambos dizem respeito à oferta de programas e temáticas diferenciadas para públicos amplos, compreendendo a diversidade cultural, social,

política, como componentes fundamentais das iniciativas de comunicação comunitária em televisão. Ao indagar sobre eles, a programação das TVs é uma instância fundamental para constatar sua efetivação. Tanto em Cuba quanto no Brasil, elementos positivos são assinalados, mas também ecoam críticas a respeito de múltiplas questões.

Para Mário Jefferson Leite (2013) a diversidade é constatada na própria grade de programação da televisão. Referindo-se à TV Cidade Taubaté, ele garante que

A diversidade é uma realidade em nossa grade, posto que trabalhamos na conceituação de um propósito maior que é o de garantir o exercício da mais ampla democracia em todos seus organismos e instâncias, assegurando liberdade de expressão aos representantes das entidades associadas, buscando sempre a unidade de ação.

Conteúdos voltados para a cidadania, para a educação, a saúde, a questão da mulher, da diversidade sexual, assim como recentemente a discussão da temática da maioridade penal, foram destacados pela coordenadora geral da TVC do Rio de Janeiro pela sua prioridade na emissora (SOARES, 2013). No entanto, Soares salienta que ainda a TV não conseguiu fazer uma distribuição de horário por questões temáticas. As causas são diversas, mas é fundamental a existência de várias entidades ocupando a grade com suas produções específicas, além do fato de que o canal tem muitas dificuldades para produzir programas de forma independente, sendo eles trazidos pelas associações afiliadas. “Podemos fazer sugestões sobre aspectos não condizentes com o posicionamento ou a ética da TV, mas não impor temáticas ou abordagens determinadas”, apontou Soares.

Os realizadores da TV provincial, indagados em Cuba a respeito da amplitude temática, reafirmam a presença de temas culturais, históricos, de valorização da identidade nacional e local, assim como a representatividade de diferentes segmentos de público ao compor as grades das emissoras. Para Meysis Carmenati (2013) o conteúdo temático é diversificado e bastante completo no Canal Habana; porém falta o tratamento crítico e em profundidade de temas políticos, econômicos e alguns temas sociais, os quais são apresentados de forma supérflua e com escassos argumentos.

Na ilha é preciso estimular a produção independente e garantir seu lugar nas emissoras – entende-se por produção independente aquela realizada por indivíduos ou organizações que não pertencem ao sistema estatal de meios – como forma de fazer a proposta televisiva diversa e plural. Apesar de evidenciar algumas transformações; em geral, há uma resistência a incentivar a iniciativa independente. Unicamente as dificuldades financeiras das TVs justificam que os conteúdos e programas sejam produzidos fora da emissora (CARMENATI, 2013).

Para Herrera (2013) um avanço significativo na televisão em Cuba é o fato de que atualmente a quase totalidade dos produtos veiculados pelos canais municipais são de produção nacional, podendo ser realizados no próprio canal ou por uma estrutura pertencente à TV nacional. Na opinião da pesquisadora isso demonstra a intenção de incentivar a produção nacional e local, especialmente aquela que se produz no âmbito municipal. Ao mesmo tempo, é um passo importante para diminuir a veiculação de programas estrangeiros na TV.

Há também uma orientação para não desestimar as produções independentes, sempre que cumpram com as condições técnicas da televisão no sistema nacional de TV. A adequação aos parâmetros técnicos é bem difícil, devido à carência de recursos que se vivencia na ilha. Além disso, produções de fora das emissoras devem se ajustar aos princípios e diretrizes vigentes, sendo submetidas à análise estrita por parte das instâncias de direção institucional e política antes de serem veiculadas.

(...) é ponderada a representatividade dos diferentes setores sociais, com especial interesse para os espaços dedicados à juventude e à infância (existem programas para esses segmentos nas grades de todos os canais cubanos); está presente em todas as emissoras de televisão o caráter social do veículo, com sua função educativa, de entretenimento, informativa, com destaque para a preservação e resgate da história e os valores locais... (HERRERA, 2013, tradução própria).

A situação no Brasil tem semelhanças com a de Cuba se consideramos algumas limitantes para o desenvolvimento de produções independentes, sendo a escassez de recursos a principal limitação. Ressalvando que, ao invés da ilha, os canais comunitários brasileiros funcionam geralmente como provedores de acesso ou provedores de conteúdo, em ambos os casos, as entidades da sociedade – usuárias ou não do canal - ocupam com suas produções a grade e tem a seu cargo os custos da produção. A escassa disponibilidade de recursos nas comunidades, elemento comum nos dois países, dificulta a realização de produtos comunicativos com qualidade que consigam se colocar nas programações das emissoras.

Como pode ser constatado nas palavras da Olga Amélia Soares, coordenadora geral do canal comunitário da TV a Cabo do município do Rio: “é difícil você incentivar a produção comunitária local se eles não têm condição financeira de fazer. Quando a gente faz alguma coisa em comunidade é a própria TVC que banca, a TVC vê a necessidade de fazer em alguma comunidade um programa e é a TVC que banca isso, porque as comunidades não têm como” (SOARES, 2013).

Considerando as duas realidades, é possível afirmar que, embora haja avanços na qualidade da programação, ainda se observa pouca diversidade de gêneros e formatos nas TVs comunitárias do Cabo e nos canais municipais e provinciais cubanos. Nesse sentido, existe

também a dificuldade das câmeras chegar nas comunidades e de se estabelecerem redes de troca de conteúdos e de produção, assim como parcerias e intercâmbios para a capacitação. Para Cicília Peruzzo (2007, p.113), “é muito comum a veiculação de programas cansativos e pouco produzidos sob o ponto de vista técnico, o que tende a não atrair a exigente audiência, acostumada com uma linguagem mais dinâmica”.

Nesse sentido assinala Soares (2013) que no canal comunitário do Rio convivem programas excelentes com programas péssimos e a TV não tem como interferir nisso. A TV pode determinar algumas diretrizes, mas de modo geral não pode determinar como serão os programas, porque precisa da contribuição das entidades filiadas para se manter no ar.

A subutilização dos espaços abertos para a veiculação de programas e/ou a ocupação da maior parte da grade por entidades ou grupos particulares, dedicados a temáticas específicas são, sem dúvida, limitações das emissoras comunitárias brasileiras.

Por sua parte, em Cuba a uniformidade do modelo difundido nas TVs municipais e provinciais com centralização no Instituto de Rádio e TV, por sua vez, submetido a diretrizes políticas do Partido, resulta um entrave para a diversificação dos gêneros e formatos já existentes na televisão nacional. Assim mesmo, dificulta a mudança nas concepções e abordagens temáticas.

O Canal Habana, emissora selecionada para ser analisada na pesquisa, tem se destacado, segundo o critério dos atores indagados, como uma proposta diferente dentro da TV cubana. Vasallo (2013) distingue três aspectos nesse sentido: 1) a programação que reflete, em grande medida, a realidade da capital do país, 2) seu relacionamento com a audiência - em estudos e pesquisas tem se determinado que a população se sente representada na TV - e 3) a visualidade completamente diferente dos demais canais da televisão cubana até o momento.

Referindo-se à trajetória da TV comunitária brasileira, com seus acertos e dificuldades, ameaçada em seu desenvolvimento pela falta de políticas públicas abrangentes e pela carência de um marco regulatório que garanta sua continuidade, Leite (2013) afirma que

A potencialidade dos canais está, por certo, na sua forma de sobreviver que permite, entre outras coisas, criar e recriar a forma de comunicação no Brasil. Por sermos a maior grade da América Latina (podemos ficar 24 horas no ar), temos espaço para contemplar diversas atividades socioculturais. O esporte, a religião, a cultura de forma ampla são alguns dos componentes que nos permite fazer a coisa certa (IDEM, 2013).

A coordenadora geral da TV comunitária do Rio ainda garante,

a TV comunitária tem uma grande audiência, tem boa aceitação do público e conta com total apoio e até com a paixão do filiado (...) o importante é que a gente consegue levar, mostrar para o povo a luta principal das comunidades, consegue porque a gente centraliza muito naquilo que está faltando para o povo todo: saúde, educação, segurança, organização e principalmente amor à pátria. Eu tenho um

programa lá que se chama “Brava gente brasileira”, nele estímulo muito o amor ao nosso país, ao nosso povo, as nossas raízes (SOARES, 2013).

Embora existam inúmeras dificuldades e a realidade está muito além do ideal almejado pelos atores da televisão comunitária no Brasil e a TV de cobertura provincial e municipal em Cuba, é inegável que as iniciativas resultam inovadoras desde sua própria concepção. Os avanços na representatividade de aspectos, temáticas e atores locais e regionais nas produções audiovisuais são marcados na ilha. No Brasil, por sua vez, embora haja uma maior presença da TV a Cabo e, em decorrência, dos canais comunitários nas regiões Sul e Sudeste, os incentivos para a sociedade local se mobilizar e ocupar as grades traduzem processos de mudança no universo midiático, que aos poucos permeiam as percepções socialmente instituídas sobre a estrutura e finalidades do espaço radioelétrico.

Nos questionários recebidos ecoa o fato de quão difícil resulta para as TVs cubanas e brasileiras se manter e desenvolverem uma proposta diversa e plural. Entendemos que ser diverso e plural é também existir como uma alternativa que visa a inclusão social e a transformação, mas há de se avançar em possíveis modos de atuação e sustentabilidade que potenciem e expressem a diversidade e o pluralismo.

3.4 ALCANCE DAS EMISSORAS DE TV COMUNITÁRIA NA REALIDADE BRASILEIRA E NO CASO CUBANO.

Partindo da compreensão da radiodifusão comunitária como uma política social, já que garante o acesso da sociedade (e os cidadãos) aos meios de comunicação como atores dos processos de gestão e como produtores de conteúdo, buscamos entender os modos como tal política é concebida na realidade de dois países. Cuba e Brasil, no entanto, apresentam contextos políticos, econômicos e sociais diferentes, sendo que, em relação à comunicação, é preciso considerar tais aspectos para que as análises traduzam problemáticas fiéis à realidade. O risco de generalizações e/ou simplificações nas perspectivas de análise também tem sido fortemente evitado ao compor as páginas seguintes.

A implementação da televisão comunitária no sistema de TV a Cabo no Brasil e o projeto cubano de televisão de cobertura provincial e municipal respondem a dois processos diferentes, que vêm sendo apresentado nos capítulos anteriores.

O empoderamento da sociedade civil e os avanços dos setores vinculados à democratização da comunicação no Brasil trouxeram mudanças no cenário da mídia no

começo dos anos 90 do século passado. A regulamentação pela Lei nº 8.977/1995 da televisão comunitária como modalidade de distribuição obrigatória na TV por Assinatura, significou uma possibilidade para as comunidades darem visibilidade a suas lutas e passar a formular suas demandas nos veículos que começaram a ser criados em diversas regiões do país.

Os setores sem finalidades de lucro e não vinculados a projetos ou políticas de governo tiveram nesses espaços (se bem devemos apontar que são ainda poucos e sofrem de inúmeras dificuldades) uma instância para se articular.

Desde sua posição como presidente de uma das associações que congrega as TVs comunitárias no país, Mário Jefferson Leite aponta as instâncias de debate e formulação das políticas de comunicação comunitária em televisão e quais os diálogos possíveis:

Há muito que se descobrir sobre o nosso nicho. As próprias emissoras existentes carecem de informações. Quantos somos? Onde estamos? O que fazemos? Estas e outras são perguntas que não querem calar. Estamos vivendo um processo de construção, de amadurecimento, de introspecção, caminhando no sentido de formular o tão desejado marco regulatório. Os debates a que nos propomos são realizados através de Seminários, debates, workshops, Fóruns, e envolvimento com a sociedade civil, principalmente com a Frente Parlamentar pelo Direito à Comunicação – FRENTECOM, com o FNDC – Fórum Nacional pelo Direito à Comunicação, Intervenções e diversos outros atores importantes neste processo. Compomos e dialogamos com entidades como a ABEPEC – Associação Brasileira de Emissoras Educativas e Culturais; ASTRAL – Associação das Teves Legislativas; ABTU – Associação Brasileira de TVs Universitárias; EBC – Empresa Brasil de Comunicação e outras tantas, só para constar. Buscamos parcerias como o IPEA – Instituto de Pesquisa Científica da Presidência da República, que nos permita encontrar as respostas para as perguntas que nos povoam a mente (LEITE, 2013).

Outra das organizações que se mobiliza ao redor da televisão comunitária é a ABCCom⁴⁷, já mencionada anteriormente nestas páginas. Contudo, o debate a respeito do processo regulatório e da elaboração de políticas de comunicação - atualizado em 2011 com a discussão e aprovação da Lei nº 12.485 e recentemente com a implementação da nova portaria do Canal da Cidadania, ainda em curso – ainda é muito limitado em relação aos modos de sustentabilidade e a definição de ações capazes de ampliar a participação ao nível das comunidades e das diferentes regiões. Chama atenção a inexistência de consensos internos no movimento que reivindica as iniciativas - acarretando modos de atuação fragmentados com pouca força no tensionamento de transformações - e de interações entre a sociedade e o Estado para viabilizar o diálogo, e ainda mais, as ações conjuntas.

⁴⁷ Como parte da pesquisa foi concebida a aplicação de questionário a representante da Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCom). Para tais fins, foi contatado o presidente da Associação, Paulo Miranda. No entanto, após enviar vários e-mails para ele e receber a confirmação de que responderia as perguntas, ele não retornou o questionário. Para escrever os resultados foram utilizados apenas dados e documentos disponíveis no site da Associação.

Em Cuba, as determinantes políticas e os interesses governamentais são a força motriz das políticas de televisão e influenciam fortemente o desenvolvimento dos programas e projetos na área da comunicação. Segundo os critérios de especialista em TV (HERRERA, 2013) não se pode falar propriamente em televisão comunitária na ilha, até porque o debate ao respeito não é muito amplo. Podemos sim falar de práticas participativas e comunitárias que se implementam e surgem fundamentalmente na TV de cobertura local e regional.

A televisão não é comunitária ao não existir intenção governamental ou institucional de que assim fosse. A experiência da televisão comunitária que temos em nosso continente nos fala de uma TV que nasce das comunidades, pelo interesse delas e que se faz com os recursos próprios, tanto tecnológicos quanto humanos. Não é dessa TV que a gente está falando em Cuba e não tem que ser essa a televisão nas localidades que precisa ser implementada em Cuba (HERRERA, 2013, tradução própria).

Indagada sobre se os meios comunitários tem um lugar e/ou são importantes na concepção do sistema de radiodifusão de sons e imagens, a pesquisadora salienta que há experiências muito interessantes no âmbito local em Cuba e gente que sabe a importância da TV nas comunidades. Ao mesmo tempo, existem estudiosos, pesquisadores, diretores, pessoas que conhecem as potencialidades e possibilidades dos meios no âmbito comunitário, mas isto não tem conduzido a um debate amplo e consciente nem à formulação de políticas que incentivem maiores investimentos nesse sentido. Uma pergunta importante que nós devemos fazer, aponta Herrera (2013), é a seguinte: a população cubana está apta, preparada para ter uma televisão comunitária?

A televisão nas comunidades cubanas surge como uma proposta do Estado, como uma forma de complementar, diversificar, descentralizar o sistema de televisão nacional. O modelo vem se desenvolvendo com formas próprias de fazer e tem como referências a televisão comunitária latinoamericana, a televisão de proximidade e local desenvolvida na Europa, bem como referentes de outros modelos como o norteamericano (IDEM, 2013).

Ainda assinala Dagmar Herrera que o modelo cubano se encontra em construção, em desenvolvimento. Portanto é um modelo próprio, mas inacabado, que se corresponde e adequa às exigências, necessidades e possibilidades do contexto nacional. “É um modelo que está sendo testado ainda, experimentado. Há bons e maus exemplos, há também alguns regulares, mas é próprio e único. Esse é seu principal mérito” (HERRERA, 2013, tradução própria).

Comparando as duas realidades podemos dizer que em uma (Brasil) a sociedade se mobilizou e tensionou ações do poder político e do Estado para reconhecer e regulamentar a TV; na outra (Cuba) existiu, primeiro, uma diretriz política, decorrendo em práticas de apropriação por parte da sociedade. Em ambos os casos, a mobilização da sociedade e a

articulação de suas organizações constitutivas é ainda considerada insuficiente. A legislação cubana – ao invés da brasileira - não reconhece a possibilidade das comunidades, das organizações ou de qualquer grupo de pessoas com interesses definidos, de poder criar meios de comunicação. Nesse sentido, no Brasil, as limitantes surgem a partir de restrições e exigências legais, às vezes das próprias TVs, em decorrência de circunstâncias tais como a criminalização da mídia comunitária que vem acontecendo com as rádios no país.

Tanto no Brasil quanto em Cuba, a possibilidade de definir o setor não estatal e não comercial na radiodifusão e na comunicação, de modo geral, incluídas aqui as iniciativas de comunicação comunitária em televisão, dependerá fortemente de uma melhor articulação da sociedade e uma mobilização ampla que seja capaz de promover sinergias entre diversos setores sociais e movimentos.

Outro aspecto a ser considerado é o alcance geográfico das emissoras nos dois países, ou seja, a abrangência das iniciativas levando em consideração os territórios que contam com TVs e o engajamento da população nas localidades de atuação das mesmas.

Nesse sentido, o já citado documento da AMARC sobre os princípios para garantir a diversidade e o pluralismo na radiodifusão destaca que às mídias comunitárias devem ter garantidas a igualdade legal e condições equitativas para a prestação de serviços de comunicação audiovisual, não podendo ser discriminadas a funcionar em áreas específicas como as rurais (AMARC, 2010, p.53).

As características técnicas de uma emissora comunitária no marco da disponibilidade e dos planos de gestão do espectro dependem unicamente das necessidades da comunidade que atende e de sua proposta comunicacional. Em nenhum caso poderá se entender que uma rádio ou TV comunitária implica obrigatoriamente um serviço de cobertura geográfica restrita (IDEM, 2010, p.53, tradução própria).

No Brasil os canais comunitários ficam, por enquanto, restritos ao sistema da cabodifusão. Os canais são disponibilizados nos territórios onde há uma operadora de TV a Cabo funcionando, sendo que eles são de veiculação obrigatória pela operadora e os assinantes os recebem de forma gratuita. Como foi apontado antes, nem todos os municípios brasileiros tem televisão a Cabo, soma-se o entrave de que, em alguns municípios, as operadoras conseguem alegar justificativas para não carregar os canais na sua programação ou, em alguns casos, as próprias operadoras gerenciam os canais.

A compreensão de mídia comunitária no país está muito atrelada à dimensão territorial. Assim delimita-se a existência das TVs ao espaço das cidades que têm outorga de TV a Cabo (Lei nº 8.977/1995). O sentimento de pertencimento ao espaço comunitário a partir da definição territorial resulta um grande desafio quando analisados os contextos em que se

desenvolvem as iniciativas. Por exemplo, na cidade do Rio de Janeiro existe uma única televisão comunitária, sendo que há inúmeras dificuldades para efetivar o espírito de pertença à TV, a atuação em comunidades específicas e o engajamento dos cidadãos.

A compreensão da comunidade hoje perpassa a dimensão espacial, envolvendo aspectos que dizem sobre a partilha de interesses comuns, a solidariedade e também a diversidade cultural, de origem, de ideias. Entende-se que as emissoras são espaços de construção coletiva a partir da pluralidade de opiniões, critérios, ideias, mas é preciso também garantir o lugar das iniciativas em locais mais específicos ou particulares, segundo as necessidades das próprias comunidades ou dos cidadãos.

A radiodifusão de sons e imagens comunitária não existe no sinal aberto brasileiro até o momento. No entanto, há perspectivas relacionadas com o sinal aberto digital – as quais poderiam (e deveriam) ampliar o espectro disponível para esse tipo de emissoras - que ainda estão sendo regulamentadas. Há de se esperar para ver os resultados de tais políticas.

Embora a implantação do sinal digital represente um avanço no país pela perspectiva de ampliação dos canais, alguns entraves já vêm sendo percebidos. Desde a TVC do Rio de Janeiro, Olga Amélia Soares refere:

(...) nós estamos muito voltados para a possibilidade que surgiu quando o governo federal assinou uma possibilidade de conceder a cada município duas faixas de sinal digital. São canais com 4 faixas, dessas 4 faixas duas seriam de cidadania. Seriam faixas que serão distribuídas entre a sociedade civil, mas é um canal aberto. Então há agora uma ansiedade muito grande, já foi publicado o edital e nós temos até junho de 2014 para ver se o canal vai sair. O prefeito de cada município tem que se reportar ao Ministério das Comunicações dizendo que quer esses canais da cidadania (...). Aqui no Rio nós já sabemos que o atual prefeito já fez esse contato e que já foi entregue toda a parte burocrática a uma associação que pertenceu ao prefeito, mas que parece que agora está privatizada que é a MultiRio; então a coisa já complica, começa a complicar. Não sei como vai ser o processo, mas a TVC ela teria que concorrer em igualdade de condições com todas as organizações da sociedade civil que assim o desejarem. Logicamente que a gente conta com duas coisas: a simpatia popular e a própria trajetória... (SOARES, 2013).

É inegável que os canais comunitários ficam fragilizados num contexto em que o Estado defende políticas centradas em agências, ministérios e instituições arcaicas - que são facilmente pressionadas pelo lobby - outorgando as vantagens ao setor comercial da radiodifusão. Somado a isso encontramos a atuação da mídia privada articulando ações dirigidas à obtenção do máximo lucro. Um exemplo trazido por Leite ao respeito do Canal da Cidadania e os desafios que se colocam para os atores da sociedade civil é o seguinte:

Agora, por exemplo, estamos com o fantasma dos 700 MHz a rondar por sobre nossas cabeças, quando já tínhamos a promessa do Governo Lula de que esta faixa estaria destinada as TVs do Campo Público. De repente, o Ministério das Comunicações anuncia que, em razão da aproximação da Copa do Mundo, este espaço no espectro deverá ser cedido para as Teles para introdução da tecnologia do 4G. E nós? Como ficamos? A prosperar, estamos vendo, teremos inúmeros

municípios sem cobertura quando efetivamente estivermos no sinal aberto através do Canal da Cidadania (LEITE, 2013).

As TVs não têm conseguido se difundir no país, nem ampliar suas redes de troca para a produção e a qualificação. Há algumas que se encontram fora do ar por causas diversas, e outras que se organizam tendo a operadora do Cabo como entidade gestora da programação, em detrimento da atuação das comunidades. Enquanto a sociedade civil e suas organizações constitutivas, que visam a transformação da comunicação no país, não se constituam como uma força significativa e consigam se articular com organizações e movimentos de outros âmbitos que não a comunicação, os processos decisórios das políticas continuarão sendo manipulados pelo Governo e as grandes empresas do setor, como negócios que favorecerão, prioritariamente, aos interesses privados.

A propósito, é válido salientar que os diálogos que se estabelecem no país a respeito de temáticas condizentes com a democratização da comunicação evidenciam as limitações de um movimento que não consegue se debruçar sobre a necessidade da articulação nacional, com outros movimentos, inclusive com as próprias instâncias governamentais e políticas para tensionar mudanças e definir áreas de atuação e demandas específicas.

Examinando as estruturas existentes, observamos que no Brasil há instituições, organizações e movimentos que reivindicam o direito a comunicação a partir da democratização dos meios. Sendo uma das demandas a definição de marcos regulatórios condizentes com o reconhecimento do setor comunitário no espaço radioelétrico, como pode se constatar nas mais importantes confluências recentes da CONFECOM, celebrada em 2009, e dos Fóruns Nacionais de TVs Públicas, em 2006 e 2007.

O Brasil conta com muitas entidades atuantes em prol da transformação do setor. O que é bem diferente em Cuba, pois não há movimentos organizados, nem organizações ou instituições surgidas do debate e mobilização interna da sociedade. Uma convergência deve ser ressaltada: os diálogos na ilha também carecem de amplitude evidenciando posicionamentos isolados e discussões fragmentadas. As diretrizes rígidas e centralizadas que orientam o funcionamento das iniciativas em Cuba fragilizam a atuação das televisões provinciais e municipais em diversos aspectos.

Com relação ao alcance geográfico da TV, existem em Cuba 16 canais provinciais, um em cada província com cobertura para todo o território. Os canais municipais estão presentes em 30 municípios, incluídos os municípios principais de cada província. Existem três províncias no país que não implementaram canais municipais em nenhum de seus municípios: Ciudad de La Habana, Cienfuegos e Sancti Spíritus (HERRERA, 2008, p. 82).

As TVs municipais utilizam UHF para suas transmissões, mas existem dificuldades na maioria das emissoras e elas somente cobrem uma área de 10 a 15 km no município, ou seja, um espaço menor que o território municipal. Herrera (2008, p.84) afirma que a interferência nos sinais é muito comum, além de que as condições geográficas impedem o alcance dos transmissores em alguns casos.

A irregularidade nas áreas de cobertura, a dependência de condições naturais e geográficas favoráveis para a transmissão dos sinais e os desenhos de implementação, fundamentalmente centrados nas zonas urbanas, apontam a necessidade de instalar, em etapas posteriores do modelo de televisão municipal, transmissores de pequeno e mediano alcance para completar e ampliar a cobertura municipal (HERRERA, 2008, p.84).

Também foram instaladas em Cuba 70 sucursais municipais de televisão, que geralmente funcionam como produtoras de conteúdos para serem veiculados em emissoras municipais ou provinciais – principalmente em estas últimas. Essas sucursais estão espalhadas pelo país e em certas ocasiões conseguem fazer transmissões próprias em uma área muito pequena da localidade junto à qual atuam.

As perspectivas com relação aos canais provinciais – que, como foi dito, transmitem a partir da ocupação de uma frequência da TV aberta nacional durante um horário restrito a um número de horas diárias – é que sejam instalados transmissores próprios e que aumentem as horas de transmissão, bem como a produção de programas. Por enquanto, não tem havido avanços significativos nesse sentido.

Devemos ressaltar que ao longo da pesquisa e durante o trabalho de campo foram feitas várias tentativas de contatar os diretores do Instituto Cubano de Rádio e Televisão (ICRT), para indagar sobre questões relacionadas com a implementação da televisão de cobertura provincial e municipal. Nenhum dos diretores respondeu aos questionários enviados, alguns deles nem sequer disponibilizaram correio eletrônico ou e-mail para estabelecer o intercâmbio. Assim, os resultados e dados da investigação foram obtidos a partir de estudos e pesquisas já realizados no país, que serviram como fonte de evidência empírica, e das respostas de atores que trabalham nas TVs em diversas áreas, bem como na academia. Outra dificuldade é a falta de informação nos sites, além da pouca frequência de atualização das informações que existe no país. Muitas das informações e dados são considerados de circulação restrita.

Em decorrência não foi possível elucidar quais as diretrizes seguidas para a criação dos canais em alguns territórios e a ausência deles em outros, quais as perspectivas de

desenvolvimento do modelo de TV provincial e municipal e quais as concepções sobre as políticas de comunicação desde a perspectiva dos formuladores em nível nacional.

Dagmar Herrera, que atualmente se encontra pesquisando a temática na ilha, mencionou no questionário que, no momento, o cenário da televisão em Cuba está sendo objeto de profundas mudanças. No próprio Instituto que orienta a radiodifusão estão sendo transformadas estruturas e diretrizes que unicamente os diretores poderiam colocar e definir com clareza:

Primeiramente é preciso apontar que qualquer diálogo atual a respeito dos meios em Cuba, em particular a televisão, o caso que nos ocupa, está sendo objeto de mudanças e reestruturações que se desenvolvem nestes momentos ao interior do Sistema da Televisão Cubana. Transformações que abrangem a implementação e a formulação, razão pela qual não há um panorama que possa ser descrito e que se mantenha assim por muito tempo. Os mais indicados para falar sobre essas mudanças são os diretivos do ICRT e da Vice-presidência da Televisão Cubana. Ressalvo novamente a ideia de que estamos em um momento de transformações que vão decidir o futuro imediato da televisão que assistimos e que fazemos em Cuba em todos os níveis (HERRERA, 2013, tradução própria).

Embora não saibamos os rumos que serão definidos para as televisões em Cuba, uma realidade deve ser ressaltada: assim como no Brasil, a sociedade civil deve se organizar como uma força reivindicatória importante, que demande do Estado o reconhecimento de seu lugar na sociedade em geral, na política e na comunicação em particular.

As iniciativas de TV cubanas, como já foi salientado, não podem ser definidas como propriamente comunitárias – se tomamos como moldes os canais comunitários brasileiros e o conjunto de suas características, bem como a maioria das experiências do continente -, porém as práticas participativas estão presentes nos níveis provincial e municipal na ilha, assim como nas TVs do Cabo. A semelhança com o Brasil, existe uma compreensão dessas práticas atrelada também a uma dimensão territorial local a partir da qual se desenvolvem. A efetivação do espírito comunitário no âmbito das TVs em Cuba depende muito de fatores como: 1) as concepções daqueles que dirigem e fazem a televisão e 2) das brechas que possam ser abertas, em prol do engajamento das comunidades no projeto da TV, nos modelos de gestão e direção estabelecidos verticalmente.

As finalidades das emissoras nos dois países apontam elementos convergentes em direção à educação e o bem-estar da população, a demanda e articulação de posicionamentos em prol da cidadania, a cultura, bem como a valorização das identidades populares e regionais.

A análise realizada permitiu constatar que, por diferentes vias e devido a circunstâncias diferenciadas, tanto Cuba quanto Brasil têm avançado muito pouco na definição e caracterização do setor comunitário na radiodifusão de sons e imagens, o que é evidenciado

em seus marcos regulatórios. Ambos mostrando o escopo limitado da formulação de políticas públicas em comunicação, seja em relação à falta de responsabilização do Estado, seja em relação à inércia da sociedade.

As emissoras comunitárias brasileiras e as TVs de cobertura provincial e municipal precisam avançar no processo de construção e amadurecimento de sua atuação, descobrir quais as suas potencialidades e as possibilidades de efetivar políticas mais abrangentes e equitativas em relação à sustentabilidade e à gestão.

Os dois países apresentam modelos de sustentabilidade insuficientes. Nesse sentido, as limitações, diferentes em Cuba e no Brasil, de modos de financiamento (estatal, comercial, a partir da sociedade civil e suas entidades), com ausência de uma compreensão conjunta e plural, resultam entraves para se construir e viabilizar um modelo abrangente a partir de fontes e mecanismos diversos que a TV comunitária poderia implementar, mantendo as suas finalidades e princípios, assim como a transparência dos processos.

A análise coincide na constatação de que, nas duas realidades, entender a sustentabilidade tem relação com a compreensão da sua dimensão financeira, como também leva à incorporação de aspectos como a qualificação técnica, a capacitação para a atuação política e no âmbito da comunicação por parte daqueles que integram uma emissora de televisão comunitária. Se compararmos as TVs cubanas com as brasileiras, é possível afirmar que existe na ilha um conjunto de mecanismos de capacitação e apoio estatal, que não são viabilizados com tal amplitude no Brasil, porém a cooptação por parte de instituições políticas cubanas limita as possibilidades de atuação das TVs.

A sustentabilidade de uma iniciativa comunitária em televisão deve incorporar também como aspecto essencial a mobilização da sociedade, a partir da articulação de demandas de grupos, movimentos, entidades e organizações de modo que seja garantida a legitimidade da emissora junto à população local. Ainda não se pode falar da legitimidade das experiências em sua totalidade em nenhum dos países objeto do estudo. Há elementos excludentes como a apropriação das TVs por interesses que não os das comunidades e a pouca atuação nos espaços comunitários em alguns casos, que fragilizam o grau de engajamento da população. Sendo que há incidências visíveis na falta de sentimento de pertença ao espaço radioelétrico almejado, mas ainda não apropriado.

A diferença do Brasil, as estruturas de gestão em Cuba não compreendem a pluralidade de organizações da sociedade na direção das emissoras, o que diz respeito à existência de estruturas mais rígidas e menos democráticas. Não podemos deixar de considerar, em relação ao Brasil, que a gestão coletiva pode não se efetivar em determinados contextos nos canais

comunitários da TV a Cabo, como prática de autogestão genuinamente democrática. A participação dos cidadãos individualmente na gestão dos espaços audiovisuais não está concebida em nenhuma das realidades como uma prática a ser viabilizada. Encaminhamentos a respeito seriam importantes para possibilitar uma maior legitimação para a mídia comunitária na sociedade.

CONCLUSÕES

As políticas de comunicação, em especial aquelas dirigidas às iniciativas de comunicação comunitária, social, alternativa se revestem de grande importância na contemporaneidade, dado o grau de desenvolvimento alcançado pelos sistemas de comunicação em nível mundial e a necessidade crescente de ações e mecanismos que garantam a democracia na mídia. Cada vez mais os interesses hegemônicos das grandes empresas midiáticas nacionais e transnacionais impõem modos de atuação, assim como hábitos de consumo, produção e interação excludentes da diversidade cultural, o pluralismo e a participação democrática.

A Comunicação Comunitária - e suas expressões em diferentes formatos (rádio, TV, jornais, internet) - emerge na sociedade contemporânea como uma forma de denúncia da concentração do poder no setor da mídia em poucas mãos e da decorrente imposição de leituras e representações da realidade homogeneizantes e discriminatórias. No continente latinoamericano, a compreensão da Comunicação Comunitária perpassa processos de reivindicação de direitos, de construção democrática em países que vivenciaram governos ditatoriais e de engajamento das comunidades e dos setores marginalizados em movimentos pela ampliação da cidadania.

A partir desses movimentos e experiências e fortemente ancorado na reivindicação do direito à comunicação, surge a definição de um terceiro setor na comunicação, um outro setor que se diferencia do estatal e do privado comercial. Em âmbitos diversos (acadêmicos, organizações internacionais, agências multilaterais, fóruns, comissões, etc.) vem sendo debatida a natureza e as características do setor social, comunitário, público não estatal, algumas dentre as muitas nomeações que recebe.

Caracterizado pela sua proximidade com a população e as entidades constitutivas da sociedade, o setor social/comunitário apresenta finalidades condizentes com o desenvolvimento social como um todo, sendo marcada sua independência em relação aos interesses de lucro e aos políticos que dizem a respeito do Estado e dos governos.

Cada vez mais existem, em diversos países, pressões da sociedade para regulamentar esse setor e para que sejam definidas políticas públicas e sociais de incentivo à expressão das comunidades e da sociedade civil, visando o equilíbrio nas mensagens e produções que circulam nos meios. Exemplos que podem ser mencionados na América Latina são Argentina,

Uruguai, Venezuela, Bolívia e, mais recentemente, México e Equador, países do continente que têm iniciado processos de reformas profundas em seus sistemas de meios a partir da regulamentação de divisões tripartites nos canais de comunicação. Entretanto, existem na contramão movimentos e articulações por parte dos segmentos opostos, que buscam manter o status quo na mídia e dificultar o avanço de princípios e práticas democráticas.

Os países objeto da nossa pesquisa apresentam realidades bem diferentes no contexto latinoamericano. Brasil não tem conseguido até hoje definir mudanças na comunicação que se traduzam na elaboração de um marco regulatório abrangente que compreenda políticas e programas de estímulo e apoio ao desenvolvimento da mídia comunitária. Por sua parte, Cuba se apresenta com uma estrutura estatizada da sociedade e dos meios de difusão massiva, que abre pouco espaço para a atuação da sociedade civil e a população no exercício de seu direito a comunicar. Nesse sentido, chama atenção que, por vias diferentes, existem configurações nos cenários brasileiro e cubano que evidenciam a indisposição do Estado para viabilizar as experiências comunitárias na comunicação.

Especificamente na televisão – a área que nos ocupa no estudo – a regulamentação das iniciativas mostra um panorama de avanços limitados. Os canais comunitários brasileiros da TV a Cabo foram regulamentados pela Lei nº 8.977/1995 – com modificações na Lei nº 12.485/2011 -, um texto legal que define a obrigatoriedade da existência das televisões, mas não estabelece mecanismos de sustentabilidade financeira, tecnológica e de legitimação junto à população que atendem as emissoras. Entretanto, na realidade cubana as TVs de cobertura provincial e municipal revelam a intenção do Estado de descentralizar a produção televisiva na ilha, porém não se evidencia uma intenção institucional ou governamental de que essas iniciativas sejam apropriadas pelas comunidades no país, servindo assim para efetivar o direito a comunicação. A diferença do Brasil, o marco regulatório cubano está composto, essencialmente, por documentos normativos elaborados e aprovados no Instituto Cubano de Rádio e Televisão (ICRT), a entidade gestora da radiodifusão no país, sob a tutela do Partido Comunista.

Os interesses políticos do governo e do Estado prevalecem nos processos decisórios das políticas de comunicação na ilha, enquanto que no Brasil, os interesses dos monopólios hegemônicos da mídia amparados na falta de responsabilidade do Estado com a inclusão do setor público/social/comunitário se traduzem na legitimação hegemônica de grupos privados, os quais definem as instâncias decisórias e os atores que terão voz e voto na formulação das políticas e programas do âmbito.

Princípios como a independência econômica e política, o acesso universal da sociedade em geral e dos cidadãos em particular, bem como a diversidade e o pluralismo não são

garantidos na regulamentação nem na prática dos meios nos dois países. Além disso, configuram-se formas de gestão que não favorecem a participação democrática na direção e na produção de conteúdos nos canais.

À luz das análises realizadas nos contextos comparados, resulta evidente a não viabilização de formas de sustentabilidade para garantir a continuidade das iniciativas de comunicação comunitária em TV. A sustentabilidade é entendida na presente pesquisa a partir da perspectiva financeira, ou seja, a existência de fontes e recursos econômicos, mas também como a disposição de garantir a apropriação tecnológica das televisões e a transparência na atuação social e política, que permita cada vez mais o engajamento de segmentos sociais e de entidades e organizações não governamentais e não orientadas por finalidades de lucro.

Para se manter, as TVs brasileiras têm como principal fonte as contribuições das entidades que integram as grades. Inexistem fundos públicos destinados ao financiamento e também é vedada a veiculação de publicidade comercial, inclusive aquela proveniente de pequenas empresas locais. Na lei está previsto unicamente o patrocínio cultural, o apoio, os projetos e as doações de instituições públicas, os quais demonstraram na prática serem insuficientes. Chama atenção, no contexto brasileiro, a falta de consenso ao respeito de quais formas de sustentabilidade podem ser legitimadas na prática das iniciativas de televisão comunitária.

Em Cuba, os investimentos nas TVs devem ser estatais, podendo, em certas ocasiões, aceitar doações de agências multilaterais de reconhecido caráter social como, por exemplo, a UNESCO. Significativo é o fato de que, em ambos os casos, não está concebida a existência de pluralidade de mecanismos de sustentação na legislação respectiva. Prevalecem concepções muito rígidas a esse respeito, fazendo com que a sociedade engajada nas emissoras esbarre em múltiplas dificuldades para manter suas produções e inovar com propostas diversas e abrangentes.

A apropriação do processo tecnológico a partir da capacitação técnica e qualificação profissional é um entrave nos dois países. Embora possamos dizer que há em Cuba maior amplitude nas ações de superação de limites nessa área, que compreendem as experiências de televisão provincial e municipal envolvendo atores diversos de instituições, de universidades e do próprio âmbito da entidade diretora. O que se observa na ilha é que, apesar do reconhecimento da importância desse aspecto e das intenções expostas em documentos, as ações não são suficientes e a carência de recursos, junto a dificuldade para universalizar a introdução e o acesso às novas tecnologias, limitam as possibilidades desses segmentos para se apropriar e desenvolver melhores práticas produtivas.

As televisões comunitárias brasileiras do Cabo apresentam pouca participação e acesso aos planos de renovação tecnológica, pois as novas tecnologias são usadas para proveito de interesses privados de pessoas ou grupos, efetivando-se uma prática antidemocrática. A digitalização das emissoras é um aspecto ainda não efetivado nem implementado na prática que vai requerer posicionamentos e atuações importantes para reivindicar o lugar merecido para a radiodifusão comunitária, assim como a abertura de processos de diálogo com o Governo para estimular ações em prol da construção democrática no novo cenário midiático. A qualificação profissional precisa ser reconhecida no país como um imperativo para aqueles que fazem a TV comunitária, bem como requer a ampliação de parcerias, intercâmbios e a atuação de diferentes atores do Estado e da sociedade.

Os modelos de gestão das iniciativas no Brasil – segundo consta nos textos legais – se definem a partir da pluralidade de entidades sem finalidades de lucro e sem vínculos com o governo como condições para serem desenvolvidos. Partindo dessa diretriz podem se estabelecer diferentes modalidades de gestão e deliberação em torno das Associações de Entidades Usuárias, como Conselhos Consultivos, Assembleias Deliberativas, dentre outros. Importante ressaltar que não existe um modelo único e que a participação democrática vai depender muito das características particulares de cada experiência e dos atores engajados nelas.

Por sua parte, em Cuba há um modelo de gestão centralizado no ICRT, o qual vem sendo implementado em diferentes níveis no país. As emissoras provinciais, bem como as municipais, não são geridas por uma pluralidade de entidades da sociedade civil e sim por diretores escolhidos a partir de critérios políticos no território onde atuam. O parecer do Partido Comunista de Cuba em nível provincial e municipal resulta relevante nas escolhas, assim como as sugestões de entidades e organizações políticas da localidade. Geralmente as TVs organizam sua gestão com foco em dois polos principais: o Departamento Informativo e de Programação e aquele encarregado das questões financeiras e da administração do canal.

Como instância decisória principal se define o Conselho de Direção, integrado pelo diretor da TV e os diretores de cada um dos departamentos existentes, para decidir sobre a programação, a contratação do pessoal, os conteúdos temáticos e qualquer outra decisão relevante para o funcionamento interno da emissora. Por sua vez, existem relações muito estreitas com a Instituição diretora, em intercâmbio constante com as TVs para determinar diretrizes de atuação.

Chama atenção nos dois países que, apesar das TVs serem criadas em espaços locais para abranger a população desse lugar e conseguir engajá-la na programação e na produção de

conteúdos, há grandes limitações para a participação do cidadão comum. No Brasil, participar individualmente como cidadão não é permitido na gestão da maioria dos canais e há entraves para a ocupação dos espaços de livre acesso na programação em geral. No que tange aos canais cubanos, como já foi dito, existem mecanismos para a seleção do pessoal que trabalha nas TVs, assim como entraves para a colocação de produções independentes, ou seja, aquelas que não tenham sido feitas no âmbito da televisão reconhecida pelo seu caráter estatal.

Em ambos os países, os atores e gestores das TVs que foram indagados alegam ter havido avanços consideráveis a respeito da diversidade na programação, em relação ao começo das televisões nas duas realidades. Da parte cubana, a produção de programação própria abrangendo temáticas diversificadas experimentou importante aumento nas televisões municipais, enquanto na maioria dos canais brasileiros a apresentação de temas sociais, pouco visibilizados na grande mídia, a partir de abordagens que valorizam a cidadania, a identidade e os valores culturais das comunidades representa um diferencial para a população local.

O pluralismo também se expressa no Brasil, sendo que há múltiplas entidades de diferente filiação social gerindo as TVs e produzindo os programas que são veiculados nos meios audiovisuais com abordagens e perspectivas amplas. Em Cuba a regionalização é uma realidade efetivada a partir da criação das TVs provinciais e, mais ainda, das municipais. No país observa-se maior representação nas telas de setores anteriormente pouco visibilizados, tais como as populações rurais, os jovens, as mulheres e as próprias populações locais de áreas urbanas. Futuros avanços na regionalização das produções nos dois países dependem principalmente dos posicionamentos dos respectivos governos para regulamentar políticas orientadas a disponibilizar investimentos em recursos financeiros, infraestrutura e pessoal qualificado.

O debate sobre a comunicação comunitária em televisão, compreendida como uma política social nos países objeto do estudo comparado, aponta as limitações e deficiências para efetivar ações e atuações abrangentes. O alcance das emissoras foi analisado levando em consideração a sustentabilidade, a amplitude dos marcos regulatórios, os processos de gestão e os princípios efetivados, especificamente a diversidade e o pluralismo. Em uma realidade (Brasil) se evidenciou a organização de um movimento - embora fragmentado e com limites no tensionamento de posições favoráveis para sua articulação em prol de demandas e reivindicações - responsável pelas mudanças no cenário de configuração do sistema de comunicação no país, com ênfase na exigência do reconhecimento de um terceiro setor, aquele que surge da sociedade e suas organizações.

No contexto cubano constata-se a conscientização sobre a importância da televisão comunitária como expressão do direito das comunidades a produzir e veicular suas

mensagens, mas essa compreensão se encontra muito restrita a alguns setores minoritários da sociedade. Na ilha, apesar de não existir uma televisão comunitária nos moldes da televisão latinoamericana e brasileira, há práticas participativas e comunitárias que perpassam os processos produtivos dos canais provinciais e municipais. Tais práticas são desenvolvidas pelas populações das localidades em que atuam as TVs e apresentam diferentes graus de apropriação.

Em Cuba os encaminhamentos sobre o estímulo das potencialidades das televisões no âmbito provincial e municipal, para se transformar em instrumentos para a expressão das comunidades e da população atingidas, devem surgir não só do ICRT, como entidade gestora, e do Estado e do PCC, como órgãos de significativa influência nos rumos do sistema de comunicação. O posicionamento de diversos segmentos sociais (e empoderamento das organizações da sociedade civil, bem como de acadêmicos, ativistas, pesquisadores e dos próprios atores e realizadores das emissoras conjuntamente com os cidadãos) deve ser ativado para avançar na demanda e na formulação de políticas.

Consideramos que cada país deve desenvolver, em consonância com suas peculiaridades, o modelo de radiodifusão que se ajuste ao contexto próprio e garanta a participação social e a ampliação da cidadania por meio do exercício do direito à comunicação. Nesse sentido, o amadurecimento dos atores sociais do setor é fundamental, tanto como o posicionamento do governo para apoiar a construção de iniciativas inclusivas e democráticas. Do mesmo modo, impõe-se a necessidade de ir além da compreensão da radiodifusão como uma atividade, mercantil no Brasil e estatal em Cuba, de significativa importância para o controle da sociedade em ambos os casos, sendo que ela é também uma atividade de importância estratégica para o desenvolvimento das comunidades e da sociedade como um todo.

No Brasil, a posição governamental assumida pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff se apresenta como pouco ousada na determinação de mudanças significativas para o sistema de comunicação. Por sua parte, a sociedade e os movimentos sociais tem evidenciado graus de articulação e reivindicação importantes como pode ser constatado no conjunto de demandas da I Confecom, celebrada em 2009. Sendo que somente a efetivação de tais demandas, no que tange aos canais comunitários, poderá concretizar transformações para regulamentar e reconhecer o setor público não estatal e não comercial no país. Os imperativos da digitalização são vivenciados no cenário midiático, mais ainda sem uma definitiva materialização da inclusão das iniciativas comunitárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARC. Asociación Mundial de Radios Comunitarias. **Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual.** Publicada em 2010. Disponível em http://legislaciones.amarc.org/40Principios/40_Principios_diversidad_pluralismo_libro.pdf. Acesso em 20/02/2013.

_____. Asociación Mundial de Radios Comunitarias. **Principios para um marco regulatório democrático sobre rádio e TV comunitária.** Publicada em 2009. Disponível em <http://legislaciones.amarc.org/Principios/> Acesso em 15/02/2013.

ARIAS, Alain; ACHANG, Zamira. Cuentos de hadas para retratar los sueños em las nubes. Del proceso de producción de documentales en la Televisión Serrana. Trabalho de Conclusão de Curso, Faculdade de Comunicação, Universidade da Havana, 2007.

ARRETCHE, Marta. *Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas.* In: BARREIRA, Maria Cecília R. N. e CARVALHO, Maria do Carmo B. (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo, IEE/PUC-SP, 2001.

AZEVEDO, Danielle. Os canais comunitários na lógica de mercado da TV a Cabo no Brasil. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, 2011.

CABRAL FILHO, A. V. *O Canal da Cidadania para a TV Digital Terrestre brasileira: entre promessas e oportunidades.* In: XX Encontro da Compós. Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, junho de 2011.

_____. *Sistema Público de Comunicação: por uma mídia de todos.* In: Anais do XIV Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste, maio de 2009. Disponível em <http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sudeste2009/resumos/R14-0659-1.pdf>. Acesso em 18/12/2012.

_____. *As políticas públicas de comunicação em busca de novos sujeitos históricos.* In: COUTINHO, Eduardo G. **Comunicação e contra-hegemonia. Processos culturais e comunicacionais de contestação, pressão e resistência.** Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2008.

CABRERA, Diana Rita; LEGAÑO, Maylín. De nacional a local... y viceversa, Trabalho de Conclusão de Curso, Faculdade de Comunicação, Universidade da Havana, 2007.

CARTA DE BRASÍLIA II. II Fórum Nacional de TVs Públicas, 2009. Disponível em: <http://abccomorg1.webnode.com/cartas-de-brasilia/>. Acesso em 15/01/2013.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *Políticas públicas: conceitos e conexões com a realidade brasileira.* In: CANELA, Guilherme (org). **Políticas públicas sociais e os desafios para o jornalismo.** São Paulo, Cortez, 2008.

CASTRO, Fidel. Palabras a los intelectuales. Discurso pronunciado na Biblioteca Nacional de Cuba. La Habana, 1961.

DAGNINO, Evelina. *¿Sociedad civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* In: MATO, Daniel (Org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DECRETO N° 209. Acceso desde la República de Cuba a Redes Informáticas de Alcance Global. Gaceta Oficial No. 27 Ordinaria de 13/09/1996.

DECRETO 4.799/2003. Publicado em 04/08/2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4799.htm. Acesso em 24/12/2012.

DECRETO 5.820/2006. Publicado em 29/06/2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm. Acesso em 11/04/2012.

DRAIBE, Sônia. *Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas*. In: BARREIRA, Maria Cecília R. N. e CARVALHO, Maria do Carmo B. (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo, IEE/PUC-SP, 2001.

ESPINA PRIETO, Mayra Paula. **Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana**. Buenos Aires, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2008. Disponível em <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/prieto/>. Acesso em 09/01/2013.

FESTA, Regina. *Movimento popular, comunicação alternativa e cultura*. In: FESTA, Regina e LINS e SILVA, Carlos Eduardo (Orgs.). **Comunicação popular e alternativa no Brasil**. São Paulo: Paulinas, 1986.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Revista Planejamento e Políticas Públicas, n° 21, 2000.

GARCÍA, Julio. *La regulación de la prensa en Cuba: referentes morales y deontológicos*. Tese de Doutorado. Faculdade de Comunicação, Universidade da Havana, 2004.

_____. "El discurso de los periodistas en Cuba hoy". Palestra proferida no VI Encuentro Nacional de la Crónica Miguel Ángel de la Torre, Cienfuegos, Cuba, novembro de 2011. Disponível em <http://www.cubadebate.cu/opinion/2012/01/23/julio-garcia-luis-el-discurso-de-los-periodistas-en-cuba-hoy/>. Acesso em 27/12/2012.

HERRERA, Dagmar. *La localidad en pantalla. Un estudio sobre el desarrollo de la Televisión de cobertura local en Cuba*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Comunicação, Universidade da Havana, 2008.

INSTITUTO CUBANO DE RADIO Y TELEVISIÓN. *Objeto Social de los Telecentros*, 2007.

_____. *Objetivos, Funciones y Deberes de los Telecentros Municipales*, Dirección Nacional de Telecentros, 2006 (a).

_____. Acciones de formación, entrenamiento, habilitación, superación profesional y general, de capacitación y desarrollo de los Telecentros y Corresponsalías de Televisión, 2006 (b).

_____. Política de programación de la Radio y la Televisión Cubana, 1998.

LEI 4.117/1962. Publicada em 27/08/1962. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm. Acesso em 30/11/2012.

LEI 1030/1962. Publicada em 24/05/1962. Radiocomunicaciones. Instituto Cubano de Radiodifusión (I.C.R). Creación. Gaceta Oficial No. 108 de 06/06/1962.

LEI 8.977/1995. Publicada em 06/01/1995. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8977.htm>. Acesso em 28/03/2012.

LEI 9.472/1997. Publicada em 16/07/1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm. Acesso em 10/12/2012.

LEI 9.612/1998. Publicada em 19/02/1998. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9612.htm. Acesso em 13/12/2012.

LEI 12.485/2011. Publicada em 12/09/2011. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm. Acesso em 28/03/2012.

LIMA, Venício A. de. **Regulação das comunicações: história, poder e direitos**. São Paulo, Paulus, 2011.

_____. Por que o governo deve apoiar a mídia alternativa. Observatório da Imprensa. 15.01.13. Disponível em: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed729_por_que_o_governo_deve_apoiar_a_midia_alternativa . Acesso em 20/01/2013.

MACHADO, Neiky. TV-Escambray, Oasis TV y Corralillo Visión: ¿El palpito de la comunidad? Un estudio sobre las características de la Televisión Comunitaria Latinoamericana en el proceso productivo de tres corresponsalías de Televisión Municipal. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Comunicação, Universidade da Havana, 2009.

MARTÍN, Mayuri. De codos en el puente. Un acercamiento al sistema de televisión en Matanzas. Trabalho de Conclusão de Curso, Faculdade de Comunicação, Universidade da Havana, 2009.

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. UNESCO, Série Debates CI, N° 7, fevereiro de 2011.

MONTANO, Amada. Hacia una televisión pensada también desde sus públicos. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Comunicação, Universidade da Havana, 2008.

NETTO, José Paulo. *Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil*. In: BOSCHETTI, Ivanete; PEREIRA, Potyara. A et al. **Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo**. Brasília, UnB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004.

PAIVA, Raquel. *Contra-mídia-hegemônica*. In: COUTINHO, Eduardo G. **Comunicação e contra-hegemonia. Processos culturais e comunicacionais de contestação, pressão e resistência**. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2008.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. Documento Base de la Primera Conferencia Nacional del Partido Comunista de Cuba. La Habana, Editora Política, 2012.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas & questões**. São Paulo, Cortez, 2011.

PERUZZO, Cicília. **Televisão comunitária: dimensão pública e participação cidadã na mídia local**. Rio de Janeiro, Mauad X, 2007.

_____. *Direito à comunicação comunitária, participação popular e cidadania*. Revista do Programa de Pós-graduação em Comunicação, Universidade Federal de Juiz de Fora/UFJF, v.1, n.1, junho 2007. Disponível em: <http://www.ciciliaperuzzo.pro.br/publicacoes.html>. Acesso em 28/04/2011.

_____. *Televisión comunitaria en Brasil: antecedentes y participación popular en la gestión y en la programación*. Publicado em Redes.com, Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación. Sevilla, Instituto Europeo de Comunicación y Desarrollo, n.3, p.347-367, 2006.

PIERANTI, Octavio P.; MARTINS, Paulo Emílio M. *A radiodifusão como um negócio: um olhar sobre a gestação do Código Brasileiro de Telecomunicações*. Revista de Economia Política de las Tecnologías de La Información y Comunicación, São Cristovão, vol.IX, nº 1, jan-abr, 2007.

PIERANTI, Octavio P. *Políticas para a mídia: dos militares ao governo Lula*. Revista Lua Nova, n 68, 2006.

PRIETO, Abel. *La Revolución Cubana le recuerda a muchos intelectuales lo que fueron y han dejado de ser*. Entrevista publicada na revista Tiempo de Cuba, 2004. Disponível em <http://www.walterlippmann.com/abelprieto-11-7-2004.html>. Acesso em 14/11/2012.

QUINCOSES, Melvyn Yoel. *Estudio de la televisión cubana entre enero de 1959 y mayo de 1962*. Trabalho de Conclusão de Curso, Faculdade de Comunicação, Universidade da Havana, 1997.

RAMOS, Murilo. C. *Estado e Comunicação no Brasil*. In: Murilo César Ramos e Nélia Del Bianco. (Org.). **Estado e Comunicação**. Brasília, Casa das Musas, 2007.

RAMOS, Murilo. C., MARTINS, Marcus. *A TV por Assinatura no Brasil: conceito, análise e perspectivas*. In: Tendências XXI, p. 105-123. Lisboa: Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações. Ano I, nº 1, março de 1996.

RODRÍGUEZ, Lázaro I. *Mal que por bien. Comunicación mediatizada, políticas culturales y proyecto social*. Revista del Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, janeiro-abril de 2008. Disponível em <http://www.perfiles.cult.cu/articles.php?padre=2&materia=1>. Acesso em 25/04/2011.

ROJAS, Ernesto A. Tesis y Resoluciones sobre los medios de difusión masiva. Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba. La Habana, Editorial Ciencias Sociales, 1978.

ROURA, Ana María; HEREDERO, Lilieth. La Televisión Comunitaria, del Registro Local a la Realización Participativa. Trabalho de Conclusão de Curso, Faculdade de Comunicação, Universidade da Havana, 2005.

SIGNATES, Luiz. *Políticas públicas de comunicação. Alguns referenciais teóricos e práticos de um problema mais amplo do que se pensa*. XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação –Intercom . Belo Horizonte, Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2003. Disponível em http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2003/www/index_trabalhos_apresentados.html. Acesso em 30/04/2011.

SOUZA, Marcio Vieira de. **As vozes do silêncio: o movimento pela democratização da comunicação no Brasil**. Paris, Fondation pour le progrès de l’homme, Florianópolis, Dialogo, 1996.

TORRES, Ailynn. El proceso de producción cultural de la televisión infantil en Cuba. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Comunicação, Universidade da Havana, 2010.

VIANNA, M. L. T. W. *Em torno do conceito de política social: notas introdutórias*. Rio de Janeiro, dezembro de 2002. Disponível em <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf>. Acesso em 13/01/2013.

ANEXOS

ANEXO. 1 - CANAIS PROVINCIAIS EM CUBA

Emissora	Província	Natureza Institucional
Canal Habana	La Habana	TV Pública provincial
Tele Pinar	Pinar del Río	TV Pública provincial
ArTV	Artemisa	TV Pública provincial
Tele Mayabeque	Mayabeque	TV Pública provincial
Islavisión	Isla de la Juventud	TV Pública provincial
TV Yumurí	Matanzas	TV Pública provincial
Tele Cubanacán	Villa Clara	TV Pública provincial
Centrovisión Yayabo	Sancti Spíritus	TV Pública provincial
Perlavisión Cienfuegos	Cienfuegos	TV Pública provincial
Tele Camagüey	Camagüey	TV Pública provincial
TV Avileña	Ciego de Ávila	TV Pública provincial
CNC Granma	Granma	TV Pública provincial
Tunasvisión	Las Tunas	TV Pública provincial
Tele Cristal	Holguín	TV Pública provincial
Tele Turquino	Santiago de Cuba	TV Pública provincial
Sol Visión	Guantánamo	TV Pública provincial

ANEXO. 2 - CANAIS MUNICIPAIS EM CUBA

Canais municipais	Município	Província	Natureza institucional
Golfo Visión	Manzanillo, Granma	Granma	TV Pública municipal
Sagua Visión	Sagua La Grande	Villa Clara	TV Pública municipal
Nuevavisión	Nuevitas	Camagüey	TV Pública municipal
Primada Visión	Baracoa	Guantánamo	TV Pública municipal
CNTV Caibarién	Caibarién	Villa Clara	TV Pública municipal
Tele Mar	Santa Cruz del Norte	La Habana	TV Pública municipal
ArtV	Artemisa	La Habana	TV Pública municipal
Tele Bandera	Cárdenas	Matanzas	TV Pública municipal
Sandino TV	Sandino	Pinar del Río	TV Pública municipal
Güines TV	Güines	La Habana	TV Pública municipal
Tele San José	San José	La Habana	TV Pública municipal
Morón TV	Morón	Ciego de Ávila	TV Pública municipal
Canal Azul	Puerto Padre	Las Tunas	TV Pública municipal
Gibaravisión	Gibara	Holguín	TV Pública municipal
Moa TV	Moa	Holguín	TV Pública municipal
Portada Visión	Niquero, Granma	Granma	TV Pública municipal
Palma TV	Palma Soriano	Santiago de Cuba	TV Pública municipal

ANEXO. 3 – LISTA DE DOCUMENTOS NORMATIVOS DA TELEVISÃO PROVINCIAL E MUNICIPAL EM CUBA.

- *Objeto Social de los Telecentros* (Objeto Social dos canais). Documento de circulação limitada. ICRT, 2007.
- *Normas y procedimientos de los Telecentros Municipales* (Normativas e procedimentos dos Canais municipais). Documento de circulação limitada. ICRT, 2007.
- *Objetivos, funciones y deberes de los Telecentros municipales* (Objetivos, funções e deveres dos Canais municipais). Documento de circulação limitada. ICRT, 2006.
- *Acciones de formación, entrenamiento, habilitación, superación profesional y general, de capacitación y desarrollo de los Telecentros y Corresponsalías de Televisión* (Ações de formação, treinamento, habilitação, superação profissional e geral, de capacitação e desenvolvimento dos Canais e Sucursais de Televisão). Documento de circulação limitada. ICRT, 2006.
- *Procedimiento para el proceso inversionista de los telecentros provinciales, municipales y emisoras municipales* (Procedimento para o processo orçamentário dos canais provinciais, municipais e das sucursais municipais de TV). Documento de circulação limitada. ICRT, 2006.
- *Política de programación de la Radio y la Televisión Cubana* (Política de Programação da Rádio e da Televisão Cubana). Documento de circulação limitada. ICRT, 1998.
- *Orientaciones del Buró Político del Comité Central del Partido Comunista de Cuba para incrementar la eficacia informativa de los medios de comunicación masiva del país* (Orientações do Departamento Político do Comitê Central do Partido para aumentar a eficácia informativa dos meios de comunicação massiva do país). Documento de circulação limitada. PCC, 2007.

ANEXO. 4 - LISTA DE DOCUMENTOS NORMATIVOS RELACIONADOS À TELEVISÃO COMUNITÁRIA NO BRASIL.

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- Lei nº 4.117/1962 - Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações.
- Lei nº 9.472/97 - Lei Geral de Telecomunicações.
- Lei nº 8.977/1995 – Regulamenta o Serviço de TV a Cabo.
- Norma do Serviço de TV a Cabo N° 013/96 – REV/97.
- Decreto nº 2.206 de 14 de abril de 1997 - Aprova o Regulamento do Serviço de TV a Cabo.
- Portaria nº 256 de 18 de abril de 1997 - Aprova nova redação da Norma N° 013/96 – REV/97.
- Projeto de Lei nº 2.701 de 1997 - Dispõe sobre o Serviço de Televisão Comunitária.
- Decreto nº 5.820/2006 - Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T, estabelece diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão.
- Lei nº 12.485/2011 - Dispõe sobre a TV de Acesso Condicionado.
- Portaria 489/2012 - Estabelece a figura do Canal da Cidadania.

ANEXO. 5 – Guia do questionário aplicado aos atores envolvidos na formulação das políticas de comunicação comunitária em televisão no Brasil.

1. Nome:
2. Cargo ou função que desempenha:
3. Ao analisar as experiências de televisão comunitária no Brasil a partir da Lei nº 8.977/1995, que institui o canal comunitário na TV a cabo, quais as potencialidades e as fragilidades fundamentais que você identifica no instrumento regulatório? Explique.
4. Como se dá o debate sobre a formulação das políticas de comunicação comunitária em TV com as outras organizações da sociedade que atuam nessa área? Qual o poder decisório de cada uma delas?
5. Quais as instâncias decisórias que se instituíram ou poderiam ser instituídas para a gestão e desenho das políticas?
6. Quais são as modalidades de gestão assumidas nas televisões comunitárias? Que critérios se seguiram para adotá-las?
7. Quais mecanismos de participação e controle social da sociedade civil foram estabelecidos na formulação das políticas? Quais tem sido efetivamente implementados?
8. Como se concebe e viabiliza a sustentabilidade das televisões comunitárias?
9. Como você valora os mecanismos de sustentabilidade institucionalizados? Quais poderiam ser possíveis alternativas para a sustentabilidade?]
10. Como você percebe do ponto de vista econômico e político a autonomia das televisões comunitárias? Explique.
11. Como os seguintes princípios são manifestos na regulamentação das TVs comunitárias?
 - Acesso público universal
 - Independência econômica e política
 - Diversidade
 - Pluralismo.
12. Como você compreende o posicionamento dos distintos atores sociais (Estado, instituições governamentais, sociedade civil, setor privado) a respeito das políticas de comunicação comunitária em TV? Argumente.
13. O interesse público é uma garantia imprescindível na construção democrática da comunicação. Você considera que ele está sendo efetivamente garantido na forma como são conduzidas as políticas de comunicação comunitária em TV no Brasil? Explique suas considerações.
14. Quais são os principais desafios para as TVs comunitárias no Brasil hoje? Explique.

15. O princípio da complementariedade entre os sistemas de comunicação público, privado e estatal foi estabelecido na Constituição Federal de 1988, mas ainda não foi implementado na prática. Como você compreende esse princípio? Qual o lugar da televisão comunitária e como ele está sendo garantido?

ANEXO. 6 – Guía del cuestionario aplicado a los formuladores de las políticas de televisión en Cuba.

1. Nombre:
2. Función o cargo que desempeña:
3. Teniendo en cuenta la televisión provincial y municipal en Cuba, ¿cuáles son las leyes o documentos que norman el funcionamiento de esos medios en el país?
4. ¿Usted considera que esas leyes o documentos componen un marco normativo amplio y que abarcan diversidad de aspectos fundamentales para el desarrollo del sector televisivo en la Isla? Explique sus consideraciones.
5. ¿Existe un modelo de televisión comunitaria en Cuba? Explique su respuesta y dé ejemplos que considere importantes.
6. En la televisión provincial y municipal existen prácticas participativas y/o comunitarias? ¿Cuáles son esas prácticas?
7. Siendo la televisión en Cuba un servicio público estatal, ¿cómo se concibe la participación de la comunidad y de los ciudadanos en general en los canales de TV?
8. ¿Cómo es trabajada la participación de la sociedad en la TV?
9. ¿Existen en los documentos normativos pronunciamientos específicos relacionados con la participación de la sociedad en la TV?
10. ¿Cuáles son los modelos de gestión que se ponen en práctica al formular políticas en el ámbito de la televisión? ¿Qué instituciones participan en la definición de estas políticas?
11. ¿Cuáles son las formas de financiamiento de los canales de televisión en Cuba?
12. ¿Existen dificultades de sostenibilidad (económica, de equipamientos, de tecnología) en la televisión cubana provincial y municipal? ¿Cómo esos problemas son (y han sido) enfrentados? ¿Cuáles han sido las alternativas aplicadas? Dé ejemplos que considere importantes.
13. ¿Cuáles son las formas de regulación de la televisión en Cuba? ¿Cuáles instituciones tienen mayor peso en la regulación del sector? Explique.
14. ¿Cómo los siguientes principios son concebidos en la formulación de las políticas de televisión:
 - Incentivo a la producción nacional.
 - Incentivo a la producción independiente.
 - Representatividad de diversos públicos (jóvenes, niños, mujeres, personas con deficiencias, negros, etc.)
 - Diversidad de géneros.
 - Contenidos encaminados a la protección de valores culturales y de la identidad.
 - Incentivo a la producción local.
 - Contenidos encaminados al bienestar y a la protección de los ciudadanos.
15. ¿Usted considera que estos principios son aplicados en la práctica de los canales provinciales y municipales? ¿Cuáles son las fragilidades principales que en relación a ellos existen hoy en la televisión cubana?
16. ¿Qué opinión tiene usted sobre la autonomía de los medios y los profesionales para producir contenidos para la televisión en Cuba?

17. Recientemente fueron creados en el país telecentros y corresponsalías municipales que colocan el foco de sus producciones en la visibilidad de contenidos locales y comunitarios, así como en la identificación de la comunidad con el medio televisivo próximo, ¿usted considera que existe en el país un debate amplio y consciente sobre el carácter comunitario de la televisión? ¿los medios comunitarios y/o las prácticas comunitarias son importantes en la concepción del sistema de comunicación cubano? ¿Qué piensa al respecto?
18. ¿Cuáles son hoy en Cuba los debates esenciales relacionados con la práctica televisiva que se aspira a desarrollar en la isla?

ANEXO. 7 – Guía del cuestionario para ser respondido por representantes (realizadores de TV, periodistas, directores de TV, directores de programación) del Canal Habana.

1. Nombre:
2. Función o cargo que desempeña:
3. ¿En qué principios se fundamenta el Canal Habana para su funcionamiento como medio audiovisual de servicio público? ¿Cómo se ponen en práctica estos principios en el quehacer cotidiano del canal? Dé ejemplos en su respuesta.
4. ¿Cuáles son los documentos normativos que determinan las funciones y los objetivos del canal? ¿Cuáles son sus consideraciones a respecto de esos documentos y su aplicación en la práctica?
5. ¿Cuál ha sido la modalidad de gestión asumida en el Canal Habana? ¿Qué instancias de discusión, debate y toma de decisiones han sido implementadas? ¿Qué opinión tiene al respecto?
6. ¿Qué instituciones y/u organizaciones participan en la gestión y la toma de decisiones en el canal? ¿Cuáles mecanismos de participación han sido implantados? ¿Usted considera que son suficientes para garantizar la diversidad y el pluralismo en la propuesta del canal? ¿Por qué?
7. ¿Hasta qué punto la programación del Canal Habana refleja las demandas de la comunidad a la cual se dirige el medio? Dé algunos ejemplos que considere importantes para ilustrar sus consideraciones.
8. ¿Qué opinión le merece la programación del Canal Habana teniendo en cuenta los siguientes aspectos:
 - Incentivo a la producción de programación local.
 - Incentivo a la producción de programación independiente.
 - Contenidos orientados a la protección de los valores culturales y de la identidad.
 - Representatividad de diversos públicos (jóvenes, niños, mujeres, negros, personas con discapacidad, etc.).
 - Amplitud de los temas discutidos en la propuesta de programación.
 - Calidad de la programación.
 - Contenidos encaminados al bienestar y protección de los ciudadanos?
 Dé ejemplos que considere importantes.
9. ¿Cuáles son las formas de financiamiento del canal?
10. ¿Han habido en estos 7 años de existencia dificultades de tipo económica, de disponibilidad de tecnología, de mantenimiento de la tecnología empleada, u otras? En caso de existir otras, menciónelas y explique cómo han influido en el funcionamiento del canal.
11. ¿Cuáles han sido las alternativas aplicadas para solucionar dificultades de este tipo?
12. ¿Qué formas de regulación son puestas en práctica en el canal y en la televisión en general? Valore y dé ejemplos.

13. Si tuviese que mencionar los aspectos negativos que afectan el funcionamiento del Canal Habana, ¿cuáles serían? Explique sus consideraciones y mencione qué propuestas y alternativas cree que puedan ser puestas en práctica para mejorar esos aspectos.
14. Si tuviese que mencionar los aspectos positivos de Canal Habana hasta hoy, ¿cuáles serían? Pudiera detallar su opinión.

ANEXO. 8 – Guia da entrevista com representantes da TV Comunitária do Rio de Janeiro.

1. Nome:
2. Função que desempenha na TV Comunitária do Rio de Janeiro:
3. Quais os princípios em que se fundamenta a TV Comunitária de Rio de Janeiro? Como esses princípios são implementados na prática?
4. Qual é a modalidade de gestão assumida no canal? Quais instâncias de discussão, debate e tomada de decisão são viabilizadas?
5. Quais organizações constitutivas da sociedade participam na gestão? Que mecanismos de participação existem? Você considera que eles são suficientes para garantir a diversidade e o pluralismo na proposta do canal?
6. A programação da TV Comunitária do Rio reflete, até que ponto, as demandas da comunidade de abrangência do serviço de radiodifusão de sons e imagens?
7. Quais são suas considerações a respeito da programação da TV Comunitária do Rio levando em conta os seguintes aspectos (ou outros que você queira acrescentar):
 - Incentivo à produção independente.
 - Incentivo à produção local.
 - Conteúdos voltados ao apoio e à proteção da cidadania.
 - Conteúdos voltados à proteção dos valores culturais e da identidade.
 - Representatividade de diversos públicos (jovens, crianças, mulheres, pessoas com deficiência, população das periferias, etc.).
 - Diversidade de gênero dos programas oferecidos.
 - Amplitude dos conteúdos discutidos na TV.
 - Qualidade.Dê exemplos que considere importantes.
8. Quais as formas de financiamento da TV Comunitária do Rio de Janeiro?
9. Ao longo da sua existência a TV tem enfrentado dificuldades financeiras para se sustentar? Se sim, quais tem sido as alternativas implementadas para a sustentabilidade do canal?
10. Hoje é amplamente defendida a ideia do reconhecimento por lei da radiodifusão comunitária, incluída aqui a televisão, como você valora a regulamentação do setor no Brasil, considerando a aprovação do projeto de lei sobre a TV comunitária de sinal aberto?
11. Para você, quais os principais desafios que deverão assumir os movimentos engajados na reivindicação da televisão comunitária diante da convergência midiática e da digitalização? Quais os principais desafios em relação à regulamentação do setor?
12. Como se posiciona a TV Comunitária do Rio de Janeiro em relação às associações que representam as TVs em âmbito nacional? Que tipo de vínculos se estabelece entre o canal e as associações? Explique.

