

## A LEI DE TV A CABO PELA ÓTICA DA POLÍTICA PÚBLICA

*Graça Rossetto<sup>1</sup>*

### RESUMO

Uma política pública trata-se, em última instância e de maneira bem superficial, de uma forma de intervenção governamental na economia e na sociedade, são *outputs* resultantes da atividade política. Para que esse posicionamento ocorra existe uma série de explicações, seja de teorias embasadas pela economia neo-clássica, por teorias marxistas, keynesianas, weberianas e/ ou até explicações a cerca das teorias do desenvolvimento. Este artigo se propõe a revisar o conceito básico de política pública tendo como objeto de estudo a Lei 8.977/95, que regulamenta o sistema brasileiro de televisão a cabo.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, Lei do Cabo

-----

### 1. INTRODUÇÃO

Se com os erros do passado pode-se construir um futuro melhor, entender as causas das suas falhas é essencial para programar o sucesso do amanhã. Baseado nessa premissa este artigo busca entender a lei que rege o sistema brasileiro de televisão a cabo como uma política pública, trazendo em suas definições mais básicas e essenciais o que é, qual a importância e para que serve uma política pública.

Celina Souza sintetiza uma variedade de visões e definições do termo citando Laswell, “decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz” (p. 5). No entanto, mais complexo que isso é também considerar Mead, para quem elas são um campo de estudo da política que analisa o governo através de questões públicas relevantes; ou Lynn, que as vê como uma soma de atividades governamentais que produzem efeitos específicos.

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas da Universidade Federal da Bahia (UFBA), integrada à linha de pesquisa em Cibercultura. Bolsista CNPq. (graca\_rossetto@yahoo.com.br)

Enfim Peters, que segue o mesmo direcionamento ao avaliá-las como capazes de influenciar a vida dos cidadãos.

Para encarar o assunto com um pouco mais de profundidade cabe citar Thomas Dye, para quem a política pública é “qualquer coisa que os governos escolhem fazer ou não” (p. 2). Nesse caso, muitas vezes a ênfase deve ser dada exatamente para o “não fazer”, já que o ato de não reagir a um problema também é uma forma de política pública. Na verdade, a “não decisão” não se refere à ausência de uma decisão, mas a determinadas temáticas que podem ameaçar fortes interesses, ou que de alguma forma contrariam qualquer tipo de dogma social e encontram obstáculos diversos e de diferentes intensidades e, portanto, à sua inclusão na agenda governamental. Além disso, sua avaliação é geralmente mais difícil e custosa.

Cabe ainda acrescentar que políticas públicas são diferentes de decisões políticas.

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis (RUAS, s.d., p.1).

Como também acrescenta a autora, essas políticas são públicas, o que difere de somente coletivas, e essa sua dimensão não é dada pelo tamanho da massa social que ela atinge, mas pelo seu caráter imperativo e vigilante.

As políticas públicas não são uma preocupação recente para ciência política, porém, o desdobramento da disciplina difere um pouco entre os estudos europeus mais tradicionais e os estadunidenses, por essência mais modernos. Esses últimos de fato colocam a área de análise das ações dos governos na agenda científica. A ciência política tradicional ocupa-se com o estudo da estrutura institucional e a justificativa filosófica do governo, enquanto a ciência política moderna “comportamental” se detém nos processos e comportamentos associados a ele. Mas, apesar dessa abordagem descrever processos pelos quais as políticas públicas foram determinadas, ela não lida diretamente com os links entre vários processos e comportamentos e o conteúdo da política pública.

Seu escopo é bastante diversificado, podendo se ocupar de uma variedade de áreas, desde políticas sociais a econômicas. Seu estudo é realizado basicamente com três fins: (i) compreensão científica; (ii) resolução de problemas; e (iii) recomendações

políticas. O primeiro caso é exatamente o caso deste artigo. O segundo fim está relacionado a razões profissionais, em que entender causas e conseqüências de determinadas ações permitem aos profissionais aplicar conhecimento científico teórico na solução de problemas práticos. Por fim, e talvez mais importante, juntamente com a finalidade profissional, é preciso reconhecer a importância do propósito político, do estudo dos posicionamentos adotados por um governo. Faço esse grifo em particular para esclarecer que diferente de muitas outras áreas do conhecimento, a essa em questão não é somente o meio acadêmico que atribui valor, mas também o meio profissional e, sobretudo, prático da (ação) política. A recomendação política é então assegurar que a nação adote a política certa para a meta certa. Portanto, nada é mais prático que uma boa teoria.

Outra diferenciação importante é entre análise e defesa da política. O caso de todos os estudos sobre políticas públicas se limitam ao primeiro objetivo. Explicar causas e conseqüências não é prescrever o que as políticas públicas deveriam objetivar. A análise envolve preocupação primária com a explicação ao invés da prescrição, pesquisa sobre suas causas e conseqüências, esforço para desenvolver e testar proposições gerais sobre essas causas e conseqüências e para acumular descobertas de pesquisa de relevância real. Defender a política requer retórica, persuasão, organização e ativismo.

Do estudo das políticas públicas pode-se tirar a descrição, causas e/ ou conseqüências. Ao focar-se na descrição de uma política, o estudo deve observar o que o governo está – e não está – fazendo pelo bem-estar social, pela defesa, saúde, meio ambiente, educação, trabalho, etc. Em segundo lugar, pode-se perguntar sobre as causas ou fatores determinantes de uma política específica. Ou seja, por que o governo faz o que faz sobre determinada questão. Por exemplo, por que para questão da fome adota-se o Fome Zero e não uma outra alternativa? Por último, é possível investigar as conseqüências e impactos de determinadas ações. Nesse caso a pergunta básica é que diferença, se é que ela existe, tal política pública faz na vida das pessoas? Portanto, qual a diferença das famílias mais carentes antes e depois da implantação do Fome Zero.

Para fins científicos, quando se estuda as conseqüências de uma política ela se torna uma variável independente e seus impactos sociais, políticos, econômicos e culturais tornam-se variáveis dependentes. Quando a pesquisa está preocupada com suas causas, as conseqüências são irrelevantes, e a política se torna variável dependente das circunstâncias políticas, sociais, econômicas e culturais, que nesse caso são

consideradas independentes. No caso dos trabalhos descritivos essa diferenciação não pode ser feita, já que nada se analisa ou se averigua de fato.

## 1.1 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO GERAL

Qualquer política deve passar por três processos: formulação, implementação e avaliação. Em primeiro lugar, o processo de formulação é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em ações e programas que por sua vez devem produzir resultados ou as mudanças desejadas. Por ser o passo inicial, obviamente ele é priorizado e melhor divulgado.

A formulação de uma política pode ser iniciada por *inputs* originários do meio ambiente e, frequentemente, dos *withinputs*, que são demandas originadas no interior do próprio sistema político.

Ainda de acordo com Easton, os *inputs* e os *withinputs* podem expressar demandas e suportes. As demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas [...].

O suporte ou apoio nem sempre estão diretamente vinculados a cada demanda ou política específica. Geralmente estão direcionados para o sistema político ou para a classe governante [...]. Exemplo de suporte ou apoio são a obediência e o cumprimento de leis e regulamentos; atos de participação política, como o simples ato de votar e apoiar um partido político [...] (RUAS, s.d., p.1).

Portanto, normativamente, as ações de formulação de políticas do governo se dedicam basicamente a suprir as demandas originadas na sociedade e no interior do próprio sistema. Essas demandas se dividem ainda em três tipos: novas, recorrentes e reprimidas. As primeiras são aquelas que resultam sobretudo do surgimento de novos atores políticos ou novos problemas. As recorrentes tocam em questões não resolvidas ou mal solucionadas, que continuam ou voltam a incomodar o sistema. Por fim, as reprimidas são basicamente as “não decisões”. Além disso, essas demandas ainda podem ser nacionais ou internacionais.

Nesse jogo de formulação de políticas atuam então os chamados atores políticos, que são os grupos sociais e/ ou econômicos organizados que exercem pressão sobre o sistema político. Esses agentes podem ser: nacionais, internacionais, públicos ou privados.

Os agentes internacionais que têm sua atuação quase diariamente estampada nos jornais. São, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional, Organização das Nações

Unidas, Banco Mundial, Organização Mundial de Saúde, Organização Mundial do Comércio, etc. Os agentes nacionais se subdividem em públicos (políticos e burocratas) ou privados (empresários, trabalhadores/sindicatos, servidores públicos e meios de comunicação). Dentre os atores privados destacam-se primeiramente os empresários seguidos pelos meios de comunicação por darem visibilidade às questões. Aqueles por si só já são capazes de interferir na economia de um país por controlarem várias atividades de produção e uma boa parcela da oferta de emprego. Para identificar quem são os atores de um jogo político basta avaliar quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão.

Uma visão mais tradicional vê o governo como *locus* exclusivo da política pública, no entanto, na visão contemporânea esse *locus* pode ser ampliado para área de atuação das ONGs e Oscips<sup>2</sup> que tanto atuam nos seguimentos sociais e econômicos da sociedade contemporânea. De qualquer forma, essa é somente uma observação que poderá ser considerada em análises futuras sobre a relação dos governos com esses atores políticos. No que concerne nosso discernimento hoje o tradicional ainda impera.

Assim, para que o governo aja é preciso que uma situação se torne problema político para entrar na agenda governamental. Na formulação de alternativas, que precede a formulação da política pública, os atores entram em confronto com os recursos de poder e suas preferências, e na dinâmica da relação entre os atores estabelecem-se as lutas, jogos ou debates.

De acordo com Maria das Graças Ruas, as lutas geralmente acontecem quando se trata de arenas redistributivas, uma situação na qual para que um ganhe o outro deve perder. Essa é a pior de todas as situações políticas, mas de qualquer forma pode haver uma negociação. Os jogos são guiados pela lógica de vencer sem eliminar os adversários que mais tarde podem se tornar aliados, tipo de disputa muito comum entre partidos políticos. Finalmente restam os debates, orientados pelo convencimento do adversário potencial. Nesse caso a retórica se baseia na persuasão, mas também ocorrem outras formas de atuação: a troca de favores (nem sempre realizada de maneira honesta), pressão pública, exercício da autoridade, negociação e compromisso e até obstrução de determinadas alternativas.

Depois de todas as negociações e procedimentos que atravessam a formulação de uma política pública, o segundo grande passo do processo deve ser a implementação.

---

<sup>2</sup> Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Contudo, nada garante que a decisão tomada seja de fato implementada nem que o seu conteúdo tenha relação com o resultado da implementação.

Para que a decisão se transforme em ação é necessária a efetiva resolução dos principais pontos de conflito, mas as políticas formuladas estão longe de ser tecnicamente perfeitas. Nessa fase o mesmo conflito pode reaparecer ou ainda tomar nova forma devido ao aparecimento de novos atores, além, é claro, dos problemas de formulação impensados naquela fase. Isso significa que novamente pode haver a necessidade de negociação e compromisso.

Esse momento é quando a teoria torna-se prática na busca dos objetivos pré-estabelecidos. Como qualquer outro, ele deve ser acompanhado e supervisionado pelas instâncias que dele fazem parte. Assim, há estudos que indicam dez condições pré-necessárias para a implementação perfeita:

- (1) As circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem;
- (2) O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;
- (3) Não deve haver restrições em termos de recursos globais e em cada etapa da implementação a combinação necessária de recursos deve estar disponível;
- (4) A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e seu efeito;
- (5) Essa relação deve ser direta ou com o mínimo de interventores;
- (6) Deve haver somente uma agência responsável pela implementação, mas se outras apresentarem uma relação de dependência essa deve ser mínima;
- (7) Compreensão e consenso sobre os objetivos são essenciais;
- (8) Ao avançar em direção aos objetivos acordados deve ser possível especificar com detalhes completos e em perfeita seqüência as tarefas a serem realizadas por cada participante;
- (9) A coordenação e comunicação entre os elementos envolvidos é fundamental;
- (10) Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandos (RUAS, s.d., p.12)

A última fase, a avaliação, é precedida e compreende o acompanhamento e controle das políticas, que incluem o tipo de política e arena política; o contexto inter e intra-organizacional no qual a implementação se passa e as circunstâncias externas sobre a qual a política deve exercer impacto. Um processo bastante exigente e que deve ser bem detalhado, podendo ser de processos e/ou resultados, de impactos ou institucional. Na verdade, muitas vezes torna-se difícil a distinção entre os dois estágios

iniciais do processo, o que se deve ao fato de, na realidade, não existir um processo acabado, mas um contínuo movimento de interação entre as partes em que cada mudança tem um impacto sobre qualquer pré-resultado. Embora essas fases sejam recursos importantes elas o são muito mais para fins de análise do que de um fato real do processo político.

## **1.2 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A análise de políticas públicas é a descrição e explicação das causas e conseqüências da atividade desempenhada pelo governo. Ela deve incluir uma descrição de conteúdo da política, uma compreensão do impacto das forças sociais sobre seu conteúdo, uma análise do efeito de vários arranjos institucionais e processos políticos que agem na política formulada, uma análise das conseqüências de diferentes políticas sobre o sistema político vigente e uma avaliação do impacto das políticas públicas sobre a sociedade, tanto em termos de conseqüências esperadas como não-esperadas.

Tanto na formulação quanto na análise são enfrentadas dificuldades<sup>3</sup>. Algumas delas são: (i) que sobre o governo podem agir uma série de forças e atores capazes de constringer suas ações; (ii) pode haver discordância sobre qual é o problema a ser enfrentado; (iii) a subjetividade na interpretação não pode ser ignorada; (iv) existem limitações do design da pesquisa em ciências humanas; (v) complexidade do comportamento humano e dos problemas sociais que tornam difíceis as previsões.

Os estudos dessa área demonstram que não há dúvidas quanto à institucionalização e expansão dessa subdisciplina no Brasil, o que significa que o crescente interesse pela temática está diretamente relacionado às mudanças recentes na própria sociedade brasileira e, talvez, mundial. Isso não quer dizer que a coleção de trabalhos é suficiente para o desenvolvimento da ciência ou de um campo disciplinar, é preciso sempre ligar fatos e teorias, não deixando a prática sobrepor-se ao seu fundamento.

Marta Arretche faz uma revisão sobre a agenda de pesquisa dessa área e afirma que sobre o objeto de análise da subdisciplina restam poucas dúvidas, no entanto, “as abordagens teóricas e os métodos de investigação têm recebido escassa atenção no

---

<sup>3</sup> Nesse caso só é feita referência a esses dois processos porque são eles que constituem a parte teórica de uma política pública. A implementação é essencialmente prática e não realizável pelos estudos (com quaisquer fins) que se dedicam a essa temática.

debate dessa área de pesquisa” (p.8). Arretche cita Carlos Aurélio Faria que demonstra que “há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas” (Faria *apud* Arretche, p. 8).

Essa Babel é ainda fortemente subordinada à agenda política do país, o que ocorre principalmente (mas não somente) devido à proximidade da disciplina com os órgãos governamentais. Além disso, geralmente o estudo de uma parte do processo geral é beneficiado em detrimento do outro, sobretudo os estudos sobre o processo decisório em detrimento daqueles que tratam da implementação.

### **1.3 TIPOS DE POLÍTICA E ANÁLISE**

Entendidos todos esses conceitos e processos passemos para os modelos de análise para as políticas públicas. Como modelo entende-se “uma representação simplificada de algum aspecto do mundo real” (DYE, 1995, p. 20), tornando-o mais acessível. Portanto, os modelos conceituais de análise buscam simplificar e clarear nosso entendimento sobre a política e a política pública; identificar aspectos importantes dos problemas da política; direcionar nossos esforços para entender melhor a política pública sugerindo o que é e o que não é importante, e ainda recomendar explicações a elas prevendo até suas conseqüências.

As políticas públicas podem assumir basicamente quatro formatos: podem ser distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. A partir desses formatos básicos elas então se subdividem em uma variedade. Mas, antes mesmo de partir para essa variedade é importante uma breve descrição de cada formato. Políticas distributivas desconsideram os recursos limitados e privilegiam determinada parcela da população ou certas regiões do país. Essas geralmente favorecem o clientelismo. Políticas regulatórias são mais facilmente identificáveis, envolvendo políticos, burocracia e grupos de interesse. As redistributivas atingem grandes contingentes e impõem perdas e ganhos num jogo que pode até ser de soma zero. Por último, as constitutivas lidam com procedimentos.

Dada as limitações desse artigo seria impossível detalhar todos os modelos de análise, portanto, vejamos alguns padrões teóricos e suas definições mais simples.

No Institucionalismo uma política não se torna política pública até que seja adotada, implementada e reforçada por alguma instituição governamental, que é quem

dá legitimidade, universalidade e coerção a ela. O poder é imperativo para determinar, implementar e sustentar políticas públicas. Não há análises entre a disposição das instituições e o conteúdo das políticas e são estabelecidos padrões de ação individual e coletiva.

A Teoria de Grupos trata da ação de grupos organizados que influenciam o governo, que, por sua vez, os equaliza em prol do equilíbrio do sistema. O grupo é “ponte” entre indivíduo e governo, as regras de equalização são respaldadas socialmente pela democracia e a competição entre os grupos produz pesos e contrapesos em prol do equilíbrio.

A Teoria das Elites estabelece que a minoria do estrato socioeconômico mais elevado é quem decide por todos. O movimento entre estratos deve ser lento para evitar instabilidade e as políticas públicas são definidas pelas elites, respaldadas em valores sociais. Mudanças e inovações vêm de reconfigurações na própria elite que passam a permear a massa.

Como o próprio nome já denuncia, o Racionalismo busca a maximização dos ganhos, dos custos *versus* ganhos sociais, econômicos e financeiros. Nesse caso as decisões são mais radicais e têm, portanto, maior impacto. Sua grande dificuldade está em mensurar os custos sociais.

O Modelo Incrementalista parte de decisões marginais ou incrementais, sem considerações sobre inovações políticas ou mudanças substantivas nos programas. O que já foi feito é incrementado com pequenas modificações.

De forma bem simplificada, a Teoria dos Jogos é um modelo de análise da tomada de decisões racionais em situações competitivas em que dois ou mais atores possuem escolhas a fazer e os resultados dependem das escolhas feitas por cada um deles.

A Teoria da Escolha Racional é similar ao Racionalismo, no entanto considera a política pública como um processo decisório coletivo conduzido por interesses individuais; ela assume que todos os atores políticos buscam maximizar seus benefícios pessoais na política pública qual no mercado.

A última forma de analisar uma política pública é pensá-la como resposta a um sistema político às forças que surgem no meio ambiente político-social. Esse é o Modelo Sistêmico, que chama essas forças de *inputs* ao sistema político que, por sua vez, produz como resposta à sociedade os *outputs*, ou seja, a própria política.

Não se pode esquecer que esses são apenas alguns modelos de análise e além disso, que muitas vezes são confundidos e interpretados como modelos de formulação. No entanto, por não existirem modelos declarados para aquela primeira etapa de uma política pública, nada impede que esses padrões sejam também tratados como tal.

## **2. A LEI DO CABO COMO POLÍTICA PÚBLICA**

Uma lei é, portanto, uma política pública e como tal teoricamente passou (passa) pelas três grandes etapas que toda aquela deve atravessar. A partir de agora o desafio é identificar e entender um pouco melhor quais e como foram os processos de formulação, implementação e análise (se é que ela existe) no caso da Lei de TV a cabo, demonstrando nessa prática se a teoria foi bem aplicada.

Na verdade a Lei de TV a cabo não é o melhor exemplo de como deve ser o processo pelo que passa uma política pública. Suas fases de formulação e implementação são praticamente conjuntas e, quando não, uma atropela a outra. Se este não é um bom exemplo de como deve ser feito pelo menos é uma forma de demonstrar que nem toda política implementada segue corretamente os passos pré-determinados e, ainda assim, pode ter relativo sucesso.

### **2.1 FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO**

A formulação da Lei 8.977 culminou em 6 de janeiro de 1995 depois de mais de uma década de iniciada, mas sua implementação não esperou tanto e foi bem mais rápida que a fase inicial. De qualquer forma, para fins de análise científica, tentarei seguir as classificações pré-estabelecidas.

A demanda primitiva foi um *input* do meio ambiente de uma nova reivindicação de serviço, ocasionada pelo surgimento de um novo problema. O problema começou em 1958, quando o primeiro sinal do que seria a televisão a cabo no Brasil surgiu com a transmissão através do meio na cidade de Petrópolis (RJ). O objetivo era melhorar a recepção de sinais da TV convencional prejudicada pelas montanhas que circundam a região.

Nessa história o papel da já citada “não decisão” foi tão importante que foi exatamente por causa dela que tanto se prolongou a formulação da lei. Foi um caminho repleto de idas e vindas, com uma forte atuação de atores políticos nacionais, entre os

quais se destacaram o empresariado e a sociedade civil organizada através do Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações<sup>4</sup> (FNDC). Aqueles quiseram fazer do setor comercial um *locus* para política pública, tentando regulamentar o novo serviço praticamente sem o respaldo governamental e sem negociação pública. No entanto, a teoria tanto prova a improbabilidade dessa tentativa que, na prática, ela foi fortemente reprimida pelo FNDC.

A movimentação para a instalação do serviço de televisão por assinatura ganhou fôlego em 1971, uma época sem estruturas econômica ou legal definidas e marcada por tentativas isoladas de implantação prática. A primeira distribuidora de sinais de TV por pagamento surgiu em 1971, subsidiária da TV Globo, chamada Televisão por cabos Ltda. (TVC), que atuava em edifícios no Rio de Janeiro. Três anos mais tarde a Universidade Federal do Rio Grande Sul (UFRGS) apresentou um projeto de montagem da estrutura de uma televisão segmentada na cidade de gaúcha de Venâncio Aires para estudar a nova tecnologia de transmissão. O projeto foi negado pelo Ministério das Comunicações (Minicom) alegando já ter recebido propostas de grupos particulares.

Foi verificado então que a intenção do governo era instalar o serviço sem qualquer discussão para não abrir espaço para concorrência. Porém, essa tentativa foi novamente barrada, agora pela Associação de Promoção da Cultura que em 1975 denunciou o projeto secreto para o sistema de distribuição por cabos do Minicom.

Mesmo sem legalização em 1976 empresários de São José dos Campos implantaram o sistema a cabo. Eram sete canais convencionais com mais qualidade, iniciativa que não durou muito tempo por causa do fechamento da operadora. Dessa forma, até 1978 a discussão ficou parada.

Com as iniciativas práticas se expandindo a situação enfim se tornou problema sério e o governo foi obrigado a, antes de agir, se posicionar de forma mais firme e coerente. No final do governo Geisel, em 78, o Minicom tentou regularizar o serviço diretamente com a presidência da república, mas a proposta foi novamente negada pelo Executivo. No ano seguinte o Ministério reformulou seu projeto e com poucas modificações reapresentou-o ao governo. Negando novamente a concepção o governo se comprometeu a só regularizar o serviço com apoio do congresso.

O posicionamento então adotado não foi suficiente para parar o mercado que continuou crescendo sem amparo legal até 1989, quando foi lançada a Portaria 250 que

---

<sup>4</sup> O Fórum era liderado pelas federações dos jornalistas, trabalhadores de rádio e televisão, artistas e técnicos em diversão e teatro.

nomeou a novidade como Serviço de Recepção de Sinais de TV via satélite e sua Distribuição por Meios Físicos a Usuários (Distv). O período a partir daí até 1994 foi caracterizado pela falta de canais e falta de articulação dos envolvidos no processo, que não conseguiam identificar bem as diferentes tarefas de programação, operação e distribuição.

Por falta *know how*, os maiores beneficiados na época foram empresas de outros setores que não o de mídia, além de corporações argentinas. As primeiras se arriscaram no novo mercado como mais uma possibilidade de ampliar seus negócios, já as empresas argentinas se aproveitaram do conhecimento que já tinham adquirido com sua própria experiência.

Foi um momento de expansão vagarosa para o novo mercado brasileiro de TV paga em geral. Ainda em 1988 surgiu no país a primeira programadora de TV por assinatura, a Key TV que transmitia corridas de cavalos para, a princípio, dez assinantes. Essa TV é considerada por alguns autores como a primeira TV paga brasileira.

Esse serviço de Distv ainda não era a televisão a cabo como concebida atualmente, e com base nessa realidade que foi suspensa a distribuição de licenças para o serviço e estabelecida outra portaria que falava do Serviço Especial de TV a Cabo. No entanto, essa portaria foi contestada durante uma audiência pública pelo FNDC. O Fórum apostava no argumento de que a TV a cabo como havia sido regulamentada, como serviço especial de telecomunicações, excluía a possibilidade de disputa por licitação e excluía os órgãos públicos do direito de exploração.

Ele defendia que o serviço de distribuição por cabos fosse regulamentado da mesma forma que a radiodifusão, passando pelo congresso e se transformando em lei e baseado nos conceitos de desestatização, reprivatização e controle público. A posição da entidade foi traduzida pelo então deputado petista Tilden Santiago, no projeto de lei nº 2.120 apresentado em outubro de 1991. Essa proposta também incluía os canais legislativos, educativos e de acesso público, além da criação de um Conselho de Cabodifusão.

Todo o conturbado processo que gerou uma das mais democráticas experiências de discussão legal culminou regida pela chamada Lei do Cabo (Lei 8.977/95), pelo Regulamento 2.206 de 14/04/97 e pela Norma 13/96 - portaria 256 de 18/04/97. Nisso tudo fica claro a dinâmica das relações entre os atores políticos envolvidos. Se aos olhos

da história já são demonstradas as lutas, jogos e debates, por trás das portas fechadas que guardaram alguns segredos desse processo pode haver muito mais.

As lutas, a pior forma de interação e que geralmente se dão em arenas redistributivas, nesse caso podem ser consideradas como lutas de poder e entre poderes manifestados pelos atores públicos e privados envolvidos. No caso dos jogos, entram todas as negociações, barganhas, conflitos e conluios, além da coalizão de interesses observados que são tão evidentes pelas idas e vindas dos processo e até dentro da própria classe empresarial. Os debates, como situações basicamente de persuasão, aconteceram, sobretudo entre o FNDC, o empresariado e o governo, sendo protagonizado pelo representante da sociedade civil em defesa de uma regulamentação mais justa e coerente para o sistema político brasileiro. Todavia não foi só a partir desse ator e muito menos a partir dessa ferramenta retórica tão politicamente correta que se deram os debates. Alguns não se podem provar, mas é possível inferir, ou melhor, se questionar se e como foram os processos de troca de favores (muita vezes ilícitos), pressão pública, exercício e abuso de autoridade e inclusive de obstrução de determinadas ações e decisões.

Agora considerando separadamente (se é que é possível) a implementação é óbvio que alguns daqueles dez mandamentos ficaram de fora. Por exemplo, o programa não dispôs de tempo suficiente, já que foi interrompido constantemente pela fase de formulação. Já os recursos foi um assunto que praticamente não entrou em voga na interação entre os agentes e quando o foi também foi insuficiente. Além disso, a política não foi baseada numa teoria adequada, ela sequer teve teoria porque novamente sua formulação foi um processo conjunto e cheio de interventores. Compreensão e consenso sobre os objetivos nem sempre foram unânimes e, portanto, seu avanço acabava comprometido, bem como toda a política.

No entanto, isso não significa necessariamente que o processo foi pior ou desnecessário, mas certamente foi prejudicado pelo não cumprimento de cada etapa a seu tempo. Talvez essa seja inclusive uma das causas que levou ao quase fracasso desse mercado e ao seu lento desenvolvimento, mas esse não é o foco deste trabalho e essas são somente especulações.

## **2.2 AVALIAÇÃO**

A última fase do processo que seria a avaliação da lei 8.977/95 como uma política pública ainda é uma lacuna do governo. Seja por falta de tempo, seja porque ela não é uma prioridade ou mesmo por ser uma “não-decisão”. É impossível dizer. Sabe-se somente o que essa etapa deveria compreender, por isso aqui todas as ações são puramente normativas e não devem ser consideradas na explanação. Apesar de muitos autores afirmarem o contrário pelo menos nos estudos do setor de telecomunicações a etapa de avaliação é hoje a mais carente de acompanhamento do processo político.

Não é pretensão deste artigo uma análise científica completa da Lei de TV a Cabo como uma política pública. Esse trabalho demandaria uma pesquisa muito mais aprofundada e exigente que somente uma revisão bibliográfica. Uma série de autores demonstra e explica uma variedade de métodos e suas combinações para tal tarefa. Aqui o limite é o entendimento e enquadramento da lei como uma política pública, e não sua descrição e explicação de causas e conseqüências.

O que se pode dizer nesse caso é que, da forma que é hoje, o objeto é uma política baseada na teoria dos grupos, com os atores políticos (ou grupos) mais ou menos organizados influenciando as decisões e atividades do governo. A lei é uma política regulatória cujo conteúdo lida, entre outras coisas, com procedimentos, podendo até ser entendida como de processos e resultados. É uma política que buscou ser racionalista e funcionou (e provavelmente ainda funciona) num modelo sistêmico, mas que recebeu (e recebe) além dos *inputs* do meio ambiente os *withinputs*. Tudo isso em uma continuidade aparentemente (quase) cíclica.

Deve-se esclarecer que nenhuma categoria ou subdivisão é necessariamente exclusiva, assim como as teorias. Todas elas podem se cruzar a qualquer momento e em qualquer procedimento.

### **3. CONCLUSÕES PROVISÓRIAS**

A formulação, portanto, considerou os atores envolvidos, a formulação de interesses anteriores de cada ator, seus recursos de poder e preferências. Lidou com diversas formas de relação intra e inter-atores, mas foi dificultada pelo processo de implementação realizado anterior ou, quando não, em conjunto com a formulação e a falta da análise ou mesmo estudo da situação da época.

Alguns autores como Valério Brittos e Othon Jambeiro afirmam que apesar de toda a discussão a forma como a política foi feita privilegia um segmento da sociedade

em detrimento de outro. As determinações finais dão benefícios para o empresariado e praticamente estimulam a concentração da propriedade e a entrada de capital estrangeiro no setor.

Analisando um pouco melhor o texto promulgado é possível observar critérios para a concessão que priorizam empresas que não possuem nenhum outro serviço de televisão e propostas de programação com características regionais. Em contrapartida, uma discussão não esclarecida completamente é a permissão de exploração do serviço de TV a cabo a apenas uma concessão ou, mais em caráter excepcional, que provoca a concentração do serviço e o uso das redes telefônicas. Aliás, essa é uma das questões mais em pauta no momento atual da cabodifusão brasileira.

Nesse processo é interessante observar a incoerência do próprio regimento, que determina que “a sua implantação deverá ser norteadada por uma política que desenvolva o potencial de integração ao Sistema Nacional de Telecomunicações, valorizando a participação do poder executivo, do setor privado e da sociedade, em regime de complementação e complementaridade” (Artigo 4º). Texto aprovado depois de iniciado e até concluído muito desse procedimento.

Com o passar das décadas e suas mudanças, as tecnologias da comunicação se tornaram praticamente a infra-estrutura da economia global. As telecomunicações são o ponto chave do crescimento econômico, assim, a reforma das políticas públicas do setor torna-se fundamental para reorganização das relações entre governos, cidadãos e grupos de interesse.

No Brasil esse processo de reforma foi lançado com o plano de ação da TV paga, iniciada com a cabodifusão. A TV paga levantou questões sobre o papel do Estado e com seu plano de ação entrava em conflito a cidadania e a participação de organizações que clamavam por representatividade cidadã. Isso é uma indicação do colapso ideológico, econômico e político de longa data, típico do velho estilo corporativista. Também era já um indício da privatização que integra a nova ordem. A necessidade de mudança se fez para que se tivesse um Estado regulatório e que gerasse pressões para corporações e governo.

O processo de formação da TV a cabo no Brasil demonstra que a emergência do setor cívico caminha junto com processos de globalização do mercado e a mudança de papéis do Estado. Em um estudo de 96, Daniel Herz faz um balanço dos resultados alcançados nas negociações sobre a regulamentação da TV a cabo até então, constatando que seus principais aspectos tinham decorrências importantes nas áreas de

política, economia e cultura. O autor explica também algumas conseqüências da implantação do serviço em relação ao mercado – explosão do mercado de vídeo, desbloqueio da concorrência comercial, possibilidade de impulsão da TV a cabo como fenômeno de massa, estímulo ao desenvolvimento das telecomunicações, as “estradas eletrônicas” – (p.185) e em relação ao processo político – colocam o cidadão em contato direto com o legislativo, estabelecimento do direito de expressão, implementação do controle público e estabelecimento de novas relações entre o Estado, o setor privado e a sociedade (p.186).

Do futuro muito se pode inferir, mas pouco é possível constatar. É sabido que a cabodifusão, em conjunto com outras e mais novas tecnologias de informação e comunicação, são a face mais visível do que chamamos de convergência, o que significa um amplo campo para quaisquer etapas das políticas públicas. No nosso caso as “super estradas da informação” serão cada vez maiores, mais conectadas e mais presentes no cotidiano, o que, novamente, significa uma grande sub-área para os estudos, formulações e até análises de políticas públicas.

#### **4. REFERÊNCIAS**

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, fev. 2003, vol. 18, n. 51, p. 7-10.

AUFDERHEIDE, Patricia. The role of the brazilian public in cable television policymaking. **Comunicação & Política**, São Paulo, vol.4, n.2, maio-ago. 1997, p.55-80.

BRASIL. Lei nº 8.977, de 06 de janeiro de 1995. Dispões sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 7 jan. 1995. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/tv/conheca/legislacao/lei8977capi.asp>>. Acesso em: 02 out. 2003.

BRITTOS, Valério. Televisão a cabo: funcionamento e desenvolvimento. **Verso e Reverso**, São Leopoldo, ano XI, n.24, jul.-dez. 1997, p.51-74.

\_\_\_\_\_. A participação do Estado no mercado de TV por assinatura. **Verso & Reverso**, São Leopoldo, ano XIII, n.28, jan.-jun. 1999, p.65-92.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo contemporâneo, mercado brasileiro de televisão por assinatura e expansão transnacional**. 2001. Tese (Doutorado em Comunicação e

Cultura Contemporâneas) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995, 8a. ed., cap. 1-2, p. 1-46.

HERZ, Daniel. Mercado audiovisual brasileiro: impactos econômicos, políticos e culturais da introdução da televisão por assinatura. **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p.179-186, jan.-abr. 1996.

JAMBEIRO, Othon. Sobre a Lei de TV a cabo: uma avaliação crítica inicial. **Revista Textos**, n. 34, [1995?], p.55-76.

MARTINS, Marcus; RAMOS, Murilo César. A TV por assinatura no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas. **Tendências XXI: audiovisual, telecomunicações, multimedia**. Lisboa, n. 1, mar. 1996, p. 105-123.

PENTEADO FILHO, Paulo de Arruda. **Políticas públicas**. Transparências. 2003, mimeo.

RUAS, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. S. I., s. d., 19 p, mimeo.

SANTOS, Suzy dos. Implantação da TV a cabo no Brasil. **Revista Brasileira de Comunicação**, São Paulo, vol. 20, n.1, jan-jun 1997, p. 99-111.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, fev. 2003, vol. 18, n. 51, p.15-20.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, workshop sobre políticas públicas e avaliação, dez. 2000, mimeo.