



Abrindo a caixa de ferramentas: institucionalismo histórico como modelo analítico aplicável a políticas de comunicação¹

Juliano DOMINGUES-DA-SILVA²

Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE³

Universidade Católica de Pernambuco, Unicap, Recife, PE⁴

Resumo

Este artigo sugere aplicar o modelo explicativo institucionalista histórico a processos decisórios em políticas de comunicação – tal enfoque representa uma das principais ferramentas interpretativas teórico-metodológica da Ciência Política contemporânea. Primeiramente, apresentam-se os pressupostos do institucionalismo histórico. Em seguida, testa-se a aplicabilidade de tal abordagem a partir de um estudo de caso: o processo de tomada de decisão que levou ao decreto 5.820/2006, relativo às regras de exploração da TV digital. Conclui-se que o institucionalismo histórico – aplicado a processos decisórios em políticas de comunicação – possui o potencial de gerar explicações dotadas de considerável poder explicativo. Este artigo chama atenção, portanto, para a necessidade de se levar em conta preocupações teórico-metodológicas quando da análise de políticas públicas no campo da Comunicação.

Palavras-chave

Políticas de comunicação; institucionalismo histórico; processo decisório; TV digital.

¹ Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, XI Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Jornalista (Unicap), Cientista Social (Bach-UFPE), Mestre em Ciência Política (UFPE). E-mail: juliano_domingues@hotmail.com

³ Doutorando em Ciência Política, com ênfase em Políticas Públicas (UFPE).

⁴ Professor do Departamento de Comunicação Social, Centro de Ciências Sociais (CCS-Unicap).



INTRODUÇÃO

A preocupação em se buscar modelos de análise adequados ao processo de tomada de decisão relativa a políticas de comunicação brasileiras surgiu ao se tentar responder à seguinte pergunta: “Como surgiu a TV digital no Brasil?”. Trava-se do questionamento que motivou o início de pesquisa de mestrado desenvolvida no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Ao longo do processo de garimpagem de estratégias de análise, enfoques e abordagens apropriadas ao problema, apresentou-se o neoinstitucionalismo histórico, segundo o qual escolhas governamentais refletem e institucionalizam relações de poder. Elas seriam resultado de interações entre indivíduos e instituições, seus interesses, regras e comportamentos historicamente verificáveis. Nesse sentido, a pesquisa analisou os principais dispositivos legais referentes à exploração da radiodifusão de sons e imagens, ao mesmo tempo em que os relacionou, historicamente, à formação de preferências e ao comportamento dos principais atores envolvidos com o setor. Foram analisados não só os dois decretos reguladores da TV digital no País (nº 4.901/2003 e nº 5.820/2006), mas também antecedentes históricos e momentos subsequentes à instituição das duas normas. O recorte compreende o período entre a aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), em 1962, e o parecer da Procuradoria Geral da República (PGR) favorável à inconstitucionalidade do Decreto 5.820/2006, assinado em 2009. Pretendeu-se, assim, relacionar práticas e regras (formais e informais) ao modo como se deu o processo de digitalização da TV no Brasil. Para isso, este estudo de caso interpretativo recorreu aos pilares teóricos do neoinstitucionalismo histórico e ao conceito de narrativa analítica. Como resultado, obteve, à pergunta citada no primeiro parágrafo, uma resposta dotada de relevante poder explicativo.

Institucionalismo histórico: entre o culturalismo e o individualismo

As bases dos pressupostos neoinstitucionalistas estão presentes em artigo fundacional de March e Olsen (2008). Deles, derivam as bases teóricas do institucionalismo histórico, segundo o qual o comportamento do indivíduo é melhor compreendido quando relacionado às regras que acabam por incentivar ou restringir suas ações (LOWNDES, 2002; IMMERGUT, 1998; THELEN, 1999; PETERS, 1999; HALL; TAYLOR, 2003; STEINMO, 2008).

O institucionalismo histórico oferece instrumentos adequados para se investigar, fundamentalmente, *como* atores fazem determinadas escolhas, além de analisar as



consequências de tal decisão (STEINMO, 2008). Para tanto, esta abordagem sugere uma possibilidade de síntese agência-estrutura, que permite ao observador narrar analiticamente não só o comportamento estratégico dos agentes e a interação dos atores, mas também o contexto histórico de formação de preferências. Atores, interesses, estratégias, relações e distribuição de poder são melhor compreendidos quando contextualizados – inserido num contexto de normas e regras, cuja construção se pode verificar historicamente, o indivíduo obedece às suas preferências auto-interessadas, racionais (c.f. STEINMO, 2008; THELEN; STEINMO, 1998; THELEN, 1999; LEVI, 2004; SKOCPOL; PIERSON, 2002; RYAN, 2004; MAHONEY; SNYDER, 1999). O institucionalismo histórico permite a união desses métodos em busca de uma explicação mais completa dos fenômenos políticos, a partir do argumento de que as fronteiras que separam história e racionalidade instrumental são mais frágeis do que se pode imaginar (IMMERGUT, 1998; KATZNELSON; WEINGAST, 2005).

Ryan (2004) afirma que é impossível não começar uma explicação sobre o comportamento humano sem que seja a partir da racionalização de acordo com o que propaga a Teoria da Escolha Racional, segundo a qual os atores estruturam suas ações na busca pela maximização dos seus interesses. Ela pressupõe que os indivíduos são dotados de racionalidade, que “a atividade humana é orientada pelo objetivo e é instrumental e que os atores individuais e institucionais tentam promover ao máximo a realização de seus objetivos. A esse pressuposto fundamental chamo *pressuposto da racionalidade*” (TSEBELIS, 1998, p. 21, grifo do autor). A racionalidade seria, portanto, uma correspondência “ótima” entre fins e meios. O indivíduo dotado de racionalidade, quando numa determinada situação em que uma decisão tem de ser tomada, vê-se diante de um conjunto de opções viáveis (do inglês *feasible sets*). As opções são racionalmente ordenadas, hierarquicamente, de acordo com o benefício que trará àquele que toma a decisão. Tem-se, assim, uma ordem de preferência, segundo a qual o ator faz a escolha que proporcionará um maior resultado global. A ação é escolhida porque é entendida como o melhor meio para se atingir o melhor resultado. O comportamento individual se configura, portanto, como uma resposta ótima às opções disponíveis, ao meio e aos atores inseridos no ambiente em que se faz determinada escolha.

Nesse sentido, a escolha é instrumental, reflexo de um comportamento estratégico. Além de maximização da utilidade e expectativa de valor, a Teoria da Escolha Racional pressupõe que os agentes maximizadores são indivíduos entendidos como unidades de



análise, ou seja, podem ser gestores tomadores de decisão (*decision-makers*), instituições, unidades da Federação ou mesmo países. Pressupõe-se, ainda, que suas decisões, regras e preferências são estáveis ao longo do tempo (ELSTER, 1994; SHEPSLE; BONCHEK, 1997; FERREJOHN; PASQUINO, 2001; WARD, 2002). Não são poucas, porém, as críticas a esse enfoque (BOUDON, 1998; PETERS, 1999; WARD, 2002; COX, 2004; GREEN; SHAPIRO, 2004).

O Institucionalismo Histórico surge, então, como alternativa. Trata-se de uma abordagem que se propõe a investigar *como* determinado ator fez certa escolha, bem como analisar as consequências de tal decisão (STEINMO, 2008). Parte-se do princípio de que decisões políticas relativas à criação de uma instituição possuem a capacidade de influenciar, de forma prolongada, o processo político (SKOCPOL, 1992; KING, 1995 *apud* PETERS, 1999). Estudiosos desse ramo neoinstitucionalista estão interessados, em geral, em observar não só o modo como instituições moldam as escolhas e interesses dos atores, mas também como estruturam suas relações de poder com outros grupos (THELEN; STEINMO, 1998). As instituições são entendidas como produto do conflito político e, ao mesmo tempo, como capazes de influenciar estratégias e comportamentos (KATZNELSON; WEINGAST, 2005). Pesquisadores dessa escola teriam uma tendência, ainda, a analisar as relações entre políticos, Estado e sociedade a partir de uma abordagem macro-sociológica e *power-oriented*, com ênfase na história. É possível, também, perceber um movimento no sentido de observações de médio alcance, em direção a uma convergência entre abordagens macro e micro. Apesar das distinções internas entre estudiosos desse ramo do novo institucionalismo, há algo comum a todos eles: a atenção dedicada à contingência histórica e à idéia de trajetória dependente (THELEN; STEINMO, 1998).

Sob a ótica do institucionalismo histórico, o processo de formação das preferências dos cidadãos seria estruturado por meio de um imbricado e complexo conjunto de relações institucionais (*ibidem*, 1998). Elas proporcionariam a integração de atores políticos, econômicos e sociais, que agem de forma distinta a depender do contexto em que se encontram inseridos. Esse modo por meio do qual as instituições influenciam e moldam o comportamento político é objeto de análise dos neo-institucionalistas. Seria o que Ward chama de regras do jogo, ou seja, fatores estruturais dados (2002, p. 75). As regras do jogo seriam as instituições que delimitam, em maior ou menor medida, o raio de ação e de autonomia do indivíduo. A partir daí é que parte para a análise do



comportamento racional individual. Ou seja, em dada circunstância, percebe-se determinada ordem de preferências.

Afinal de contas, instituições, normas, valores e crenças podem se configurar elementos potencialmente importantes na hierarquização das escolhas. Nesse sentido, Immergut (1998, p. 17) afirma que as demandas políticas expressas em políticas públicas não são um reflexo exato das preferências dos indivíduos. O processo de produção de políticas públicas seria, portanto, influenciado por fatores institucionais que refletem não só o conflito de interesses, mas também moldam a decisão que acaba por privilegiar determinado grupo em detrimento de outros. Percebe-se, assim, que a escolha do indivíduo em si não é auto-explicativa. A raiz de uma explicação completa do comportamento político está nos desejos e crenças do indivíduo, as quais se encontram relacionadas com eventos antecedentes. As razões para seu comportamento residem aí. E, ao se investigar as razões, investiga-se, também, as causas do comportamento. A análise recai sobre o porquê determinadas razões levaram o ator racional a fazer determinada escolha ao invés de outra num dado contexto. Questiona-se, portanto, *as motivações da motivação* (RYAN, 2004).

Segundo Immergut (1998), três pontos centrais do Institucionalismo Histórico podem ser destacados quando se trata de relacionar limites da racionalidade e observação histórica. O primeiro: a racionalidade instrumental seria muito mais um produto histórico, construído e perpetuado com base em um conjunto de instituições e crenças. Outro ponto de destaque: a observação institucionalista histórica entende o contexto como elemento dotado de significativo poder causal, uma vez que os indivíduos aprendem com a história, absorvem e refletem as informações por ela fornecidas. A terceira ênfase desse ramo neoinstitucionalista destaca as contingências que levam um indivíduo a seguir por caminhos inesperados e que, eventualmente, desafiam a lógica do momento.

De acordo com Steinmo (2008), os institucionalistas históricos compartilham a ênfase na sequência dos acontecimentos por três motivos principais. (1) Decisões tomadas

anteriormente podem exercer influência – em maior ou menor medida – em fatos futuros. A história seria, assim, importante ingrediente para se compreender o comportamento político analisado. (2) Escolhas são entendidas como respostas às dimensões social, cultural, econômica e política específicas. A decisão do indivíduo seria reflexo da leitura de três momentos: de escolhas situadas cronologicamente no



passado; da experiência presente; e – já que se trata de um comportamento estratégico – das consequências da escolha num momento futuro. Ao mergulhar no contexto histórico no qual os atores estão inseridos, a análise leva em conta tais dimensões, o que torna possível identificar em que medida a variável tempo influenciou a escolha do ator – afinal de contas (3) expectativas de valor são moldadas também pelo passado.

Teóricos dessa escola não adotam a visão determinista de que as normas ditam o comportamento dos indivíduos ou de que a racionalidade instrumental é regra geral a ser tomada como pressuposto fundamental. Mesmo quando inserido num grupo ou submetido a uma estrutura, o ator possui capacidade não só de distinguir interesses coletivos daqueles que seriam individuais, mas também de identificar eventuais conflitos entre eles. Instituições – sejam elas regras formais, canais de comunicação, códigos de linguagem ou a lógica das situações estratégicas – agem como filtros interpretativos. A partir deles, os indivíduos identificam e elegem objetivos e meios para atingi-los, ou seja, modelam interesses e crenças, identificam oportunidades e constroem estratégias para atingir seus objetivos (IMMERGUT, 1998). O comportamento do ator seria, portanto, uma reação estratégica a um ambiente institucional dado (HALL; TAYLOR, 2003).

A lógica dos filtros influencia os meios e não os fins da ação política (STEINMO, 1993 *apud* IMMERGUT, 1998). Na prática, isso significa que um ator racional agirá de forma diferente em diferentes contextos institucionais. Suas escolhas se refletem, justamente, no seu comportamento político, resultado da sua percepção a respeito da representação de interesses conflitantes na dinâmica do processo político (IMMERGUT, 1998). Os institucionalistas históricos se propõem, portanto, a analisar as consequências das regras sobre o processo de agregação de interesses e desejos individuais. Ao mesmo tempo, esse comportamento dá origem a escolhas e decisões que, por sua vez, contribuem, também, para a construção ou reforço institucional – por parte do agente –, seja de forma consciente ou não intencional (THELEN; STEINMO, 1998). Isso significa que o institucionalismo histórico permite ao observador investigar a relação entre atores políticos não só como objeto, mas também como agente histórico.

O Institucionalismo Histórico representa, portanto, um meio viável e coerente de se estabelecer um diálogo entre elementos situados ao nível macro e micro, de modo a superar o problema agência-estrutura. A narrativa analítica parece um instrumento eficaz para tal tarefa: a explicação racional forneceria à explicação histórica uma certa lógica analítica da situação, ao passo que uma boa narrativa histórica tornaria mais



evidente, do início ao fim, a relação entre atores e as novas situações geradas a partir dessa interação. Torna-se possível detalhar a rede causal na qual os indivíduos estão envolvidos e, com isso, situar historicamente *formação de preferências, motivações* e a *motivação das motivações*, bem como relacioná-las às escolhas dos agentes, sob a ótica do comportamento instrumental.

Usando a ferramenta: o caso da TV digital

Antecedentes históricos relativos ao desenvolvimento institucional formal e informal da radiodifusão de sons e imagens no Brasil, no que diz respeito ao processo de formulação de regras para o setor, demonstram a ativa participação de três atores: *radiodifusores* (empresários da radiodifusão donos de emissoras), *Governo Federal* (Poder Executivo e Minicom) e *parlamento* (parlamentares em estreita relação com o setor). A definição de políticas voltadas para televisão se mostrou, ao longo do tempo, imersa num contexto de conflito e negociação verificáveis entre esses três agentes – desde a aprovação do CBT, ainda em 1962, até o advento da TV digital.

No ambiente de formulação de regras para o setor, é possível identificar algumas características que, em alguma medida, também se fizeram presentes no debate sobre a digitalização da televisão. São elas: (1) concentração de poder decisório nas mãos do ator *Governo Federal*, sobretudo do presidente da República; (2) formulação e imposição seletiva de regras construídas num ambiente institucional formal e informal de barganha política entre *Governo Federal*, *parlamento* e *radiodifusores*, na qual concessões para exploração de serviços de radiodifusão de sons e imagens são usadas como moeda de troca; (3) concentração de propriedade de empresas do setor em um número reduzido de empresários, sobretudo famílias e elites políticas regionais, incentivada pela lógica das redes de televisão; (4) simbiose entre os atores *radiodifusores*, *parlamento* e *Governo Federal*, de modo a tornar ótima a correspondência entre preferências de empresários da radiodifusão e instituição de normas formais e informais para o setor; (5) formulação de dispositivos legais e adoção de regras informais com o propósito de atender interesses desses atores e, com isso, criar barreiras a entrada de novos agentes, sobretudo aqueles ligados ao debate pela democratização da comunicação; (6) estagnação regulatória, apesar dos avanços tecnológicos que tornaram evidente a necessidade de adaptação legislativa; (7) participação adotada como valor instrumental por aqueles a quem cabe a prerrogativa de normatizar o setor (*Governo Federal* e *parlamento*), com a exclusão do ator *movimentos*



sociais, ao mesmo tempo em que se privilegiou o diálogo com empresários concessionários de serviço de radiodifusão. É nesse ambiente que o processo de digitalização da televisão surge e se desenvolve.

A análise dos primeiros passos da digitalização da televisão no Brasil até a assinatura do Decreto nº 4.901/2003 evidencia consolidação do ator *radiodifusores* no cenário de definição de regras para o setor. Por meio da Abert e da SET, empresários do ramo da radiodifusão de sons e imagens assumiram posição de destaque ao formar um grupo técnico e dar início às pesquisas na área, ainda no início dos anos 1990. Com isso, mais do que colaborar com o processo de definição do padrão, o ator *radiodifusores* estabeleceu a agenda da digitalização da televisão aberta brasileira de tal maneira a colocar em xeque a independência da Anatel na condução dos primeiros estudos. Sua contribuição, coincidentemente ou não, apontou como mais adequada ao País justamente a tecnologia que preferencialmente atendia seus interesses (ABERT/SET, 1999, 2003, s.n.t.). Nesse sentido, o ator *radiodifusores* atuou como uma espécie de árbitro no processo que deveria ter sido – não só no papel, mas também na prática – conduzido pela Anatel.

Porém, ao desqualificar o cenário incremental e, por conseguinte, enfraquecer os argumentos pró sistema japonês, os relatórios Cadeia de Valor (GIANSANTE et al., 2004) e Modelo de Referência (MARTINS et al., 2006) da Fundação CPqD iam de encontro à lógica da omissão normativa diante de avanços tecnológicos. Esse era o desejo do ator *movimentos sociais*, defensor declarado do cenário convergência (COLETIVO INTERVOZES, 2005, 2006a, 2006b, 2007). A comparação entre suas preferências e potenciais oportunidades de cada sistema demonstrou uma correspondência clara entre a tecnologia DVB e o atendimento dos interesses desse ator (DOMINGUES-DA-SILVA, 2010). Por isso, a tecnologia europeia era a primeira na sua ordem de preferências (TVs publicam..., 2006). Por outro lado, ao defender o sistema japonês, o ator *radiodifusores* se mostrou favorável ao cenário incremental, resultado de um comportamento estratégico face às opções dispostas na mesa de negociação.

Do início das pesquisas à divulgação dos resultados, a colaboração dos *radiodifusores* se mostrou muito mais reflexo de um comportamento estratégico do que mera contribuição técnica. Verificou-se que havia motivações por trás da iniciativa de orientar o governo brasileiro quanto a tecnologia mais adequada ao País. A expectativa de valor dos *radiodifusores* em relação à TV digital dependia, fundamentalmente, das



decisões governamentais para o setor. Mais uma vez, esse ator agiu no sentido de estabelecer uma relação ótima entre suas preferências e a instituição de normas para exploração do serviço de radiodifusão de sons e imagens digitais. Ao assumir – informalmente – a condução do processo decisório relacionado a políticas para implantação da TV digital, o ator *radiodifusores* ocultou sob o véu de “colaboração” uma estratégia: convencer o ator *Governo Federal* de que a melhor opção era a tecnologia japonesa, com anuência da Anatel, aparentemente cooptada pelo ator *radiodifusores*.

Entretanto, esse movimento de empresários concessionários de serviço de radiodifusão em busca da formalização das suas preferências encontrou resistência. Destaque para o FNDC e o Coletivo Intervezes, cujas atuações representaram um contraponto à ação do ator *radiodifusores*. A partir de um trabalho articulado conjuntamente, as duas entidades se consolidaram na arena de negociações, em defesa de interesses diametralmente opostos àqueles característicos das empresas concessionárias de serviço de radiodifusão. Assim como ocorrera quando do debate sobre um novo CBT ou sobre a formalização do CCS, o tema TV digital mobilizou entidades associativas ligadas ao debate da democratização da comunicação – com uma diferença significativa: uma notável capacidade de organização e de pressão, frente ao ator *Governo Federal*, em defesa dos seus interesses (FNDC, 2003, 2005). Se, para o ator *radiodifusores*, a TV digital foi vista como uma alternativa à crise financeira, para o ator *movimentos sociais* ela representava a oportunidade de um novo modelo de políticas de comunicação para o País, o que contribuiu como combustível mobilizador. Além disso, o ator *Governo Federal* criou instrumentos de participação popular numa clara tentativa de ampliar o debate – o que, na prática, não se concretizou conforme o ator *movimentos sociais* esperava.

A análise institucional desses instrumentos, como o Comitê Consultivo do SBTVD, indicou pouca efetividade. Além disso, institutos formais e informais subsequentes à assinatura do Decreto nº 4.901/2003 fez com que o otimismo do ator *movimentos sociais* cedesse lugar, novamente, a queixas quanto ao andamento do processo. Embora tenha previsto a participação de entidades sociais por meio de um Comitê Consultivo, o desenho institucional previsto no decreto criou incentivos ao enfraquecimento da participação do ator *movimentos sociais*. Some-se a isso o fato de que circunstâncias político-eleitorais e a crise política enfrentada pelo Poder Executivo em 2005 contribuíram para uma reaproximação entre *Governo Federal* e *radiodifusores*.



Gradativamente, o debate se restringiu ao diálogo entre esses dois agentes, ao mesmo tempo em que o ator *movimentos sociais* se viu excluído do cenário.

A acusação de que informações solicitadas pelo Comitê Consultivo teriam sido sonegadas pelo Comitê de Desenvolvimento reforça o indício de exclusão intencional como reflexo de um comportamento estratégico por parte do ator *Governo*. Afinal de contas, o resultado das pesquisas realizadas para embasar a decisão governamental desqualificava o cenário preferido pelo ator *radiodifusores*. Nesse sentido, torna-se possível levantar a hipótese de que haveria *motivações por trás da motivação* de não repassar relatórios da Fundação CPqD ao Comitê Consultivo. Explicitar esse resultado seria reforçar publicamente os argumentos dos *movimentos sociais* e enfraquecer a preferência dos *radiodifusores*. Diante desse impasse, o Comitê de Desenvolvimento teria optado pela falta de transparência e sonegado informações desfavoráveis ao cenário defendido, fundamentalmente, por empresários concessionários de serviço de radiodifusão.

As queixas por parte do ator *movimentos sociais* em relação à maneira como o processo passou a ser conduzido se tornaram ainda mais intensas a partir da nomeação de Hélio Costa para o Ministério das Comunicações. Este momento representou um marco no processo de negociação das normas de exploração da TV digital no País. Diferentemente dos seus antecessores, Costa assumiu de imediato a correspondência entre sua preferência e a dos *radiodifusores* e passou a defender a participação ativa destes (COSTA, 2005). E foi o que ocorreu formal e informalmente – *movimentos sociais* se queixaram de exclusão, enquanto *radiodifusores* seriam recebidos no gabinete do ministro, a portas fechadas (COLETIVO INTERVOZES, 2005). Não à toa, a nomeação do ministro foi publicamente comemorada por concessionários de serviço de radiodifusão (FESTA com os pés..., 2006).

Embora o governo Lula tenha, num primeiro momento, demonstrado disposição em atender aos interesses do ator *movimentos sociais*, as circunstâncias – a contingência da história – e, em seguida, a ação individual do ministro ditaram os rumos da digitalização da televisão brasileira. Ao mesmo tempo, o ator *radiodifusores* não mais se queixou de falta de participação no processo, como havia feito no início do governo Lula – pelo contrário. Com a nomeação de Costa, mais do que nunca, atuaram de maneira decisiva, informal e formalmente, ao longo do processo, enquanto o ator *movimentos sociais* se viu enfraquecido – apesar de formalmente integrado ao debate sobre a definição dos



rumos da televisão na era digital, como previra o Decreto nº 4.901/2003, estava informalmente à margem do debate.

Ao contrário do que havia imaginado o ator *movimentos sociais*, a politização do debate, com o processo decisório transferido da Anatel para o Minicom, acabou por beneficiar interesses do ator *radiodifusores*. Se, quando do início do processo de digitalização da televisão, os empresários concessionários de serviço de radiodifusão procuravam formalizar suas preferências via influência sobre a Anatel, agora eles contavam com um legítimo representante dos seus interesses no principal posto dentro do contexto do processo decisório relativo à TV digital. Com a chegada de Hélio Costa ao Minicom, a politização trabalhou em função dos interesses dos *radiodifusores* e, naturalmente, em oposição ao dos *movimentos sociais*.

O *timing* da decisão também contribuiu para essa assimétrica relação de forças e de poder decisório entre os atores: era ano eleitoral e o presidente, candidato à reeleição (ALENCAR; MEDINA, 2006). Por meio do Decreto nº 5.820/2006, o *Governo Federal* anunciou o que o ator *radiodifusores* esperava: a adoção da tecnologia japonesa (ISDB) como base para o desenvolvimento da televisão digital no Brasil (modelo nipo-brasileiro), cujas características reproduziriam o cenário incremental previsto pela Fundação CPqD. A TV digital foi entendida não como uma nova mídia, mas como transição tecnológica. Embora qualquer um dos três sistemas estivesse apto a atender ao que havia sido previsto no Decreto nº 4.901/2003, a alternativa escolhida foi justamente aquela defendida pelos *radiodifusores*. Entendimento, este, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em agosto de 2010.

Conclusão

Estudiosos desse ramo neoinstitucionalista histórico estão interessados, em geral, em observar não só o modo como (novas) instituições surgem e moldam escolhas e interesses dos atores, mas também como estruturam suas relações de poder com outros grupos. Para isso, partem do princípio de que decisões políticas possuem a capacidade de influenciar, de forma prolongada, o processo político, ao mesmo tempo em que são influenciadas por ele. Regras, normas e práticas – formal ou informalmente instituídas – refletem o contexto em que são construídas. As diretrizes da radiodifusão no Brasil estão assentadas num conjunto de leis, decretos, portarias, ou seja, em normas previstas legalmente. Porém, o debate sobre políticas de comunicação se encontra permeado, historicamente, por acordos e negociações informais, por práticas político-



administrativas que vão além dos instrumentos jurídicos. Dessa forma, esse enfoque é entendido como viável para a compreensão o processo de tomada de decisão relativo ao caso da TV digital brasileira, uma vez que oferece – satisfatoriamente – ferramentas metodológicas para se analisar incentivos e constrangimentos quando da formulação de políticas, ou seja, para se verificar quem “perdeu” e quem “ganhou” com a definição de determinados institutos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERT/SET. Testes em sistemas de televisão digital: relatório inicial. **Assessoria de imprensa ABERT/SET**. Rio de Janeiro/São Paulo, ago. 1999. Disponível em: <<http://www.set.com.br/tecnologia.htm#>>. Acesso em: 11 de out. 2009.

_____. Apresentação do Grupo Técnico ABERT/SET de Televisão Digital. **Assessoria de imprensa ABERT/SET**. fev. 2003. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/tv-digital/tv-digital/apresentacao-do-grupo-tecnico-abert>>. Acesso em: 19 set. 2009.

_____. Grupo ABERT/SET mostra seu modelo ideal de TV digital. **Assessoria de imprensa ABERT/SET**. s.n.t. Disponível em: <www.cetuc.puc-rio.br/~amanda.cunha/projeto/ISDBT/modelo_DTV_.doc>. Acesso em: 11 out. 2009.

_____. Conjunto de requisitos para a TV digital brasileira. **Assessoria de imprensa ABERT/SET**. s.n.t. Disponível em: <http://www.set.com.br/artigos/textos_tvdigital.htm>. Acesso em: 19 set. 2009.

ALENCAR, Kennedy; MEDINA, Humberto. Lula escolhe padrão japonês para TV digital. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 08 mar. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u105765.shtml>>. Acesso em: 21 ago. 2007.

BOUDON, Raymond. Limitations of rational choice theory. **The American Journal of Sociology**, Chicago, vol. 104, n 3, 1998.

BRASIL. Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003. Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/2003/D4901.htm>>. Acessado em: 07 jun. de 2007.

_____. Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 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, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 30 jun. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm>. Acesso em: 09 dez. 2009.



COLETIVO INTERVOZES. TV digital: saiba por que você precisa participar desse debate, **Coletivo Brasil de Comunicação Social**, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.coletivointervozes.org.br/publicacoes/revistas-cartilhas-e-manuais/TVDigital.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2009.

____. **TV Digital**: princípios e propostas para uma transição baseada no interesse público. **Coletivo Brasil de Comunicação Social**, 2006a. Disponível em: <<http://www.coletivointervozes.org.br/publicacoes/documentos/TVDigital.pdf/view>>. Acesso em: 20 de outubro de 2009.

____. **TV digital**: decisão em ano eleitoral revela os interesses dos que não querem democratizar as comunicações, **Coletivo Brasil de Comunicação Social**, mai. 2006b. Disponível em: <<http://www.COLETIVOINTERVOZES.org.br/publicacoes/revistas-cartilhas-e-manuais/TVDigital.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2009.

____. **Concessões de rádio e TV**: onde a democracia ainda não chegou. **Coletivo Brasil de Comunicação Social**, nov. 2007. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/publicacoes/revistas-cartilhas-e-manuais/revista_concessoes_web.pdf/view>. Acesso em: 21 dez. 2009.

COSTA, Hélio. “Quem vai fazer a TV Digital acontecer no Brasil são as empresas radiodifusoras”. **Tela Viva News**, out. 2005, entrevista concedida a **Carlos Eduardo Zanatta e Samuel Possebon**. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/imprimir.asp?cod=351ASP013>>. Acesso em: 02 nov. 2009.

COX, Gary W. Lies, damned lies, and rational choice analyses. *In: Problems and methods in the study of politics*. SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

DOMINGUES-DA-SILVA, Juliano. A política da política de TV digital no Brasil: desenho institucional e judicialização do debate. *In: Anais do XXXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação* (Intercom 2010), Caxias do Sul, RS, 2 a 6 set. 2010.

ELSTER, JON. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 16, n. 45, Feb. 2001.

FESTA com os pés no chão. **Revista Tela Viva**, nº 164, set. 2006. Disponível em: <<http://www.telaviva.com.br/revista/164/capa.htm>>. Acesso em: 13 dez. 2009.



FNDC – FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO.
Comentários e proposições do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação sobre as propostas de Política de TV Digital a serem implementadas pelo Ministério das Comunicações postas em debate. FNDC: Brasília, 2003.

____. **O que o governo despreza no debate sobre a TV Digital:** elementos para a recuperação do interesse público no projeto estratégico da digitalização das comunicações no Brasil. FNDC: Brasília, 2005.

GIANSANTE, Moacir; OGUSHI, Cristiane M.; MENEZES, Esther; BONADIA, Graziella C.; GEROLAMO, Gustavo P. B.; RIOS, José Manuel M.; PORTO, Paulo C. S. **Cadeia de Valor.** Campinas: Fundação CPqD, 2004.

GREEN, Donald P.; SHAPIRO, Ian. **Pathologies of rational choice theory.** New Haven: Yale University Press, 2004.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003.

IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, vol. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.

KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R. Intersections between historical and rational choice institutionalism. In: KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R. (eds). **Preferences and situations:** points of intersection between historical and rational choice institutionalism. Russell Sage Foundation: New York, 2005.

LEVI, Margaret. An analytic narrative approach to puzzles and problems. In: SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (ed.). **Problems and methods in the study of politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 201-226.

LOWNDES, Vivien. Institutionalism. In: MARSH, David; STOCKER, Gerry (orgs.). **Theory and methods in Political Science.** New York: Palgrave MacMillan, 2009, p. 90-108.

MAHONEY, James; SNYDER, Richard. Rethinking Agency and Structure in the Study of Regime Change. In: **Studies in Comparative International Development**, 34 (2): 3-32, 1999.

MARTINS, Ricardo B.; HOLANDA, Giovanni M. de; TAMBASCIA, Cláudia A.; OGUSHI, Cristiane M.; PATACA, Daniel M.; MENEZES, Esther; BONADIA, Graziella C.; ÁVILA, Ismael M. A.; PINTO, José Carlos L.; RIOS, José Manuel M.; LEMOS, Luciano M.; MARQUES, Marcos C.; LONGO, Sidney. **Modelo de referência:** Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre. Campinas: Fundação CPqD, 2006.

PETERS, G.B. **El nuevo institucionalismo.** Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.



RYAN, Alan. Problems and methods in political science: rational explanation and its limits. *In*: SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (ed.). **Problems and methods in the study of politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 186-200.

SHEPSLE, Kenneth; BONCHEK, Mark S. **Analyzing Politics**: rationality, behavior and institutions. W.W. Norton & Company, New York, 1997.

SKOCPOL, Theda; PIERSON, Paul. Historical institutionalism in contemporary political science. *In*: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (eds.). **Political science**: state of the discipline. Nova York: W.W. Norton, 2002.

STEINMO, Sven. Historical institutionalism. *In*: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (orgs.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Reviews Political Science**. v. 2, p. 369-404, 1999.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. *In*: **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos**: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Edusp, 1998.

TVS publicam comunicado em apoio ao padrão japonês. **Revista Meio & Mensagem**, 23 mar. 2006. Disponível em:
<http://www.mmonline.com.br/portal/noticia/TVs_publicam_comunicado_em_apoio_ao_padrao_japones>. Acesso em: 15 nov. 2009.

WARD, Hugh. Rational Choice. *In*: MARSH, David; STOCKER, Garry (orgs.). **Theory and methods in political science**. New York: Palgrave MacMillan, 2002.