



A implementação da televisão digital terrestre em Portugal: um caso singular de relação público-privada¹.

Sergio DENICOLI²
Marcelo TEIXEIRA³
Helena SOUSA⁴

Universidade do Minho, Braga, Portugal

RESUMO

Este estudo analisa o processo de implementação da televisão digital terrestre (TDT) em Portugal, sob a ótica das decisões políticas e das relações público-privadas. A análise descreve como se estabelecem as relações de poder que permeiam os interesses de um grupo econômico e de grupos político-partidários, perante a luz das novas tecnologias e das políticas da comunicação, dentro do contexto da União Europeia.

PALAVRAS-CHAVE

Políticas da comunicação; Telecomunicações; Televisão Digital Terrestre; Relações público-privadas; Decisão política.

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 Doutorando em Ciências da Comunicação no Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, email: sergiodenicoli@gmail.com.

³ Doutorando em Tecnologia Educativa no Instituto de Educação da Universidade do Minho, email: Marcelo.uminho.pt@gmail.com.

⁴ Orientadora do trabalho. Professora com Agregação do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, email: helena@ics.uminho.pt.



INTRODUÇÃO

As políticas de comunicação que estão a ser implementadas na Europa são ainda fruto do ciclo de ideias neoliberais amplamente disseminadas no mundo ocidental a partir da década de 1980. Essas políticas culminam agora com a conversão obrigatória da televisão analógica para a televisão digital terrestre e, conseqüentemente, com o surgimento de um dividendo digital que dará vazão às necessidades de canais para transmissão sem fios de dados em alta velocidade.

Para HARVEY (2005), o reforço da urgência de construção de uma eficiente sociedade da informação está intimamente ligado aos mecanismos de globalização dos mercados, ambicionados pelos neoliberais:

“Isso requer tecnologias de informação e a criação de capacidades para acumular, armazenar, transferir, analisar e utilizar bases de dados em massa para orientar as decisões no mercado global. Daí o interesse do neoliberalismo e a intensa em busca de tecnologias de informação (o que leva alguns a proclamar o surgimento de um novo tipo de 'sociedade da informação')”.⁵ (HARVEY, 2005, P. 3).

Foi sobretudo no contexto mundial influenciado pelos governos de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, que se tornou propício o resgate prático de algumas ideias da teoria econômica clássica, sob o manto da contemporaneidade. Nações economicamente fortes passaram a ver a economia política e, por consequência, a economia política da mídia, por uma ótica de livre concorrência e reduzida intervenção estatal.

Tal filosofia acredita que o Estado deve exercer mais a função de regulador do que de provedor (SMITH, 1999). No setor das comunicações, essas ideias levaram a uma profunda desregulamentação, que resultou no fim dos monopólios públicos de transmissão televisiva na Europa e no início de um debate aprofundado sobre a construção de diretivas, para uma cooperação entre os países na produção de conteúdos, inovação e distribuição de programas midiáticos. Surgiu a ideia de uma política pan-europeia de indústria audiovisual e, nos anos 80 e 90, foram realizadas algumas medidas-chave no caminho da construção de um mercado audiovisual comum e da digitalização, conforme mostra o quadro a seguir:

1982	Publicação o Relatório Hahn, do Parlamento Europeu, sobre as	O relatório reconhecia o controle nacional da mídia como entrave à
------	--	--

⁵ Tradução livre.



	transmissões de rádio e televisão.	integração europeia.
1984	Divulgação do "Livro Verde Televisão sem Fronteiras" ⁶ .	Salientava a importância das transmissões televisivas e também de rádio para a integração da Europa.
1991	É criado o <i>European Launching Group</i> ⁷ (ELG).	Consórcio formado por diversas entidades, entre elas emissores, fabricantes, reguladores e operadores de televisão.
1993	É assinado pelo ELG o <i>Memorandum of Understanding</i> (MoU) ⁸ .	Representou o nascimento do sistema europeu de TV digital - o <i>Digital Video Broadcast</i> (DVB).
1993	O ELG passa-se a chamar DVB Group.	O grupo é fortalecido e hoje é responsável pelo sistema de TV digital mais utilizado no mundo. Envolve cerca de 300 entidades, tem ramificações em 35 países ⁹ .
1994	Posicionamento oficial do Conselho Europeu	Considerava que <i>standards</i> comuns para as emissões digitais televisivas eram uma pré-condição essencial para a construção de um mercado pan-europeu de TV digital (NÄRÄNEN, 2005).
1997	Publicação do "Livro Verde Sobre a Convergência" ¹⁰ .	O livro apoiou a definição de normas reguladoras para possibilitar que a convergência digital fosse um fator de integração no mercado a partir da Europa, mas com a possibilidade de expandir fronteiras para além da União Europeia.
1998	Início das transmissões digitais	O Reino Unido foi o primeiro país

⁶ Dada a importância e a relevância da discussão em torno da formação desse mercado comum, em 1989 a iniciativa Televisão Sem Fronteiras passou a ser uma diretiva, que foi revista em 1997.

⁷ Grupo Europeu de Lançamento (tradução livre).

⁸ Memorando de Entendimento (tradução livre).

⁹ Dados aferidos em 2010, disponíveis em www.dvb.org. Acesso em 17 de novembro de 2010.

¹⁰ *Green paper on the convergence* http://aei.pitt.edu/1160/01/telecom_convergence_gp_COM_97_623.pdf. Acesso em 15 de dezembro de 2010.



	terrestres no Reino Unido.	européu a lançar a TV digital terrestre.
--	----------------------------	--

Após o pioneirismo do Reino Unido outros países aderiram às emissões digitais terrestres. Foram necessárias adaptações no modelo adotado inicialmente em muitos países, para que as novas transmissões fossem técnica e economicamente viáveis.

A conversão digital terrestre tornou-se uma prioridade da União Europeia, que determina o apagão analógico (*switch-off*) nos países-membros até o final de 2012. O *switch-off* é necessário para a plena implementação de novos serviços de comunicação, que serão possíveis por meio do espaço que será liberado com o fim das transmissões analógicas no espectro radioelétrico¹¹.

As ondas hertzianas são classificadas de acordo com o seu comprimento ou frequência. Cada tipo de serviço utiliza uma faixa específica de frequências. É a organização das frequências no espectro que permite a utilização das ondas eletromagnéticas para os mais diversos fins, sem que interfiram entre si. Por isso ele é um espaço limitado (DENICOLI, 2011).

Mas, além de limitado, é um espaço nobre. Os serviços que dependem do espectro da União Europeia representam entre 2% a 2,5% do produto interno bruto anual europeu. Este percentual equivale a mais de 250 bilhões de Euros, segundo estimativas da Comissão Europeia¹².

Hoje vive-se um momento crucial e importante de mudanças na área das comunicações e das transmissões eletrônicas. É sobre o atual processo de decisão política na área das telecomunicações, mais especificamente na implementação da televisão digital, que este estudo lança um olhar crítico, tendo Portugal como *focus point*.

O CASO PORTUGUÊS E AS RELAÇÕES DE PODER

Boaventura de Sousa Santos (1985), aprofundou o conceito de semi-periferia formulado por WALLERSTEIN (1984) e concluiu, com base em indicadores sociais, que Portugal é um país semi-periférico, pois está situado no sistema global entre a "periferia" e o "centro". Assim, é configurado como uma sociedade intermediária em

¹¹ O espectro radioelétrico que é um espaço virtual limitado que abarca comprimentos de onda infinitamente longos até comprimentos de onda infinitamente curtos, onde são difundidos diversos serviços, entre eles: televisão terrestre, radiodifusão sonora, Internet sem fios,

¹² Informação disponível em

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/425&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> Acesso em 18 de novembro de 2010.



termos de desenvolvimento. Para o sociólogo, no contexto europeu, uma sociedade semi-periférica é caracterizada, entre outras coisas, pela centralidade do Estado na regulação da economia.

"Os Estados semi-periféricos são geralmente bastante autônomos na definição de políticas (ainda que não necessariamente nas ações políticas que delas decorrem) e tendem a ser internamente fortes, sem que, no entanto, a força do Estado se converta facilmente em legitimação do Estado (como ocorre, em geral, no países centrais), independentemente da legitimidade dos regimes democráticos do momento, assentes sempre em equilíbrios precários" (SOUSA SANTOS, 1985, P. 873).

A condição de semi-periferia levou Portugal a um processo de desenvolvimento único. Uma vez no ambiente europeu, as relações jurídicas e institucionais portuguesas ficaram próximas do que prevalece nos países centrais do continente, mas essa situação não se transformou em práticas sociais. "Em consequência o Estado age frequentemente à revelia das políticas oficiais que propõe o seu próprio quadro jurídico e institucional, pactuando, por ação ou omissão, com comportamentos que o violam" (SOUSA SANTO, 1985, P.890).

Ainda de acordo com Sousa Santos, essa característica cultural se torna realidade por meio de alguns "parâmetros operacionais", que formam um estado informal paralelo ao estado formal. Entre esses parâmetros estão:

- A não aplicação da lei, que cai em desuso, para ser ressuscitada apenas dentro de um contexto político favorável.
- A aplicação seletiva da lei, que legitima pactos de governança e atrai os setores para a cooperação política mediante concessões especiais.
- A instrumentalização da lei, que leva à aplicação prática da legislação muitas vezes de uma maneira oposta à finalidade para qual foi criada.

Se Portugal está localizado na semi-periferia no contexto global de desenvolvimento, no ambiente econômico europeu está na periferia da zona euro, devido à sua posição financeira em relação às principais potências, e também devido à atual crise que a economia do país está enfrentando¹³.

O fato de alguns países não terem o protagonismo econômico e ficarem mais aptos às influências e *lobbys* de nações fortes financeiramente, proporciona também algumas situações nas quais os países periféricos do bloco utilizam subterfúgios em suas respectivas políticas, de forma a tentar manter certos privilégios inerentes aos jogos de

¹³ O Produto Interno Bruto (PIB) DE Portugal é equivalente ao dos países da Europa Central e do Leste, como Bulgária, República Tcheca, Estônia, Hungria, Romênia e Eslováquia. Os dados são da Eurostat e estão disponíveis em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/guip/themeAction.do>. Acesso em 17 de maio de 2011.



poder, contrários às determinações comunitárias. São os campos de interesse de cada lado da política democrática. Eles compõem a questão central das políticas públicas, que diz respeito a como esses interesses são convertidos em efeitos (STONE, 2001).

Mesmo havendo um bloco econômico, há necessidades e anseios locais referentes às particularidades de cada país. E, mais que os interesses da nação, há os interesses dos governantes seduzidos pelas benesses do cargo que ocupam.

Segundo ARISTÓTELES (2006), este é um dos principais riscos da democracia. O povo é soberano e os que detêm o poder devem ter em conta que estão a exercer um direito que lhes foi outorgado e que pode ser ocupado por outro cidadão, não devendo ceder à tentação de quererem reter permanentemente este poder, pelos privilégios que este exercício lhe garante.

Mas a linha divisória entre a democracia e o autoritarismo é muito ténue e os jogadores na arena do poder dissimulam democraticamente para decidir arbitrariamente.

Num modelo racional e analítico, os objetivos seriam explícitos e precisos, mas na política as metas são ambíguas, pois há objetivos que podem ser secretos ou ocultos. Os governos fazem com que suas alternativas preferidas pareçam ser as únicas vias possíveis e usam toda uma retórica para tentar convencer a opinião pública e não despertar críticas da oposição, pois no coração das controvérsias políticas estão questões de oportunidades e desvantagens inerentes aos grupos.

STONE (2001) avalia que na construção das metas nos processos de decisão política há quatro desafios básicos e de difícil aplicação: equidade, eficiência, segurança e liberdade.

A equidade não significa um equilíbrio igual das forças entre os atores envolvidos em um determinado foco de decisão, mas sim a necessidade de haver decisões justas, que distribuam de forma mais adequada os recursos disponíveis, o que, obviamente, vai depender do ponto de vista de cada grupo.

A eficiência também pode ser vista sob diversos ângulos. Escolhas eficientes resultam em grandes benefícios por meio da alocação adequada dos recursos existentes. Mas as decisões em torno da eficiência são acompanhadas de três grandes conflitos: quem recebe os benefícios e quem suporta os encargos de uma política; como se pode medir os valores e custos de uma política; qual é o modelo de organização administrativa que pode obter os mais eficientes resultados.



A segurança envolve a garantia de serviços de saúde, alimentação, emprego, equilíbrio na indústria, etc, e o foco está sempre nas necessidades futuras, ou seja, nas aplicações que vão evitar perdas e riscos.

No caso da liberdade, os dilemas maiores são: quando um governo pode interferir legitimamente na vida dos cidadãos, com suas escolhas e atividades? Quando a comunidade está apta a fazer escolhas individuais? Em que circunstâncias as políticas públicas podem limitar a autonomia e a privacidade dos cidadãos?

A aplicação desses quatro pontos de forma adequada é uma fórmula que pode medir a eficiência de um governo.

No entanto, a construção política, com sua dinâmica própria, por vezes revela interesses implícitos. O processo de implementação da televisão digital terrestre em Portugal revelou-se um instrumento eficaz para resguardar poderes, perante a imposição da Europa pela abertura de mercado, como iremos demonstrar.

Sendo assim, temos um conflito de interesses entre as ambições democráticas e a tentação de reter um poder. Para evitar polêmicas e mobilizações da oposição perante decisões efetivas sobre assuntos relevantes, muitas vezes a saída é simplesmente não deliberar. A não decisão no processo de consolidação da sociedade da informação em Portugal, na área das telecomunicações, tem sido um subterfúgio eficiente para resguardar interesses de grupos nacionais empresariais e políticos, em detrimento ao que pressupõe a formação de um bloco econômico sob uma mesma regência.

É a face oculta do poder, relatada por BACHRACH e BARATZ (1962), que identificaram duas faces do poder, uma referente ao que é decidido e outra referente ao que não é decidido.

“Claro que poder é exercido quando A participa na tomada de decisões que afeta B. Mas poder é também exercido quando A devota suas energias para criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas que limitam o âmbito do processo político à apreciação pública apenas de assuntos que são inócuos a A” (BACHRACH e BARATZ, 1962, p. 948)¹⁴.

Para LUKES (1974), há ainda uma terceira face do poder, na qual “A” determina as vontades de “B”, por meio do controle dos seus pensamentos e até dos desejos. É o poder derivado da manutenção e ênfase dos valores dominantes, impedindo que determinados desacordos possam vir a se transformar em disputas que demandem uma decisão.

¹⁴ Tradução livre.



É algo muito propício no campo das tecnologias, que exerce um deslumbramento, e acaba por ser apresentado pelas forças políticas como sendo inevitável e profundamente necessário e urgente.

"Os governos procuram recalibrar seus sistemas de comunicações à luz dominante da 'revolução digital'. Isso é particularmente verdade na área do desenvolvimento de sistemas de transmissão, onde governos em todo mundo estão lutando para tirar proveitosos benefícios econômicos, políticos e sociais da infraestrutura de redes de alta-velocidade" (FREEDMAN, 2010, P. 246)¹⁵.

No caso de Portugal, há uma ligação simbiótica¹⁶ oficial entre o Estado e o principal prestador de serviços de telecomunicações do país - o grupo privado Portugal Telecom, detentor das concessões dadas pelo Governo para gestão e operação das transmissões digitais televisivas terrestres. Essa relação é legitimada por meio de 500 ações de ouro (*golden shares*) que o Estado possui na empresa.

As ações de ouro são ações privilegiadas, que e dão ao Estado direito de veto relativamente a um terço do número total de administradores da PT, entre eles o presidente do Conselho de Administração. Dão também ao Estado direitos de veto relativos às decisões de aumento de capital, alteração dos estatutos e autorização de aquisição de ações representativas de mais de 10% do capital social por acionistas que exerçam, direta ou indiretamente, atividade concorrente às da Portugal Telecom.

Isso vai de encontro ao que determina a construção de um mercado comum entre os Estados-membros. Tal manobra poderia não ser possível nos países centrais do bloco, cujas medidas internas estão sempre sob os holofotes mundiais e influenciam todo o processo legal da Europa no setor ainda em formação¹⁷. Mas, num país periférico, ela encontrou um campo fértil para germinar.

As medidas tomadas em Portugal, à sombra das resoluções europeias, demonstram a persistência de uma política portuguesa de tempos totalitários, herdada de meados do século XX. Tais práticas, profundamente enraizadas no processo de decisão

¹⁵Tradução livre.

¹⁶ Na biologia, simbiose significa uma relação mutuamente vantajosa entre dois ou mais organismos de espécies diferentes. Na relação simbiótica, os organismos agem ativamente e em conjunto, para benefício mútuo.

¹⁷ A Itália é um exemplo a respeito de como são discutidas questões sobre o audiovisual, relativas aos países centrais do Bloco Europeu. Em 2004 e 2005 o governo de Silvio Berlusconi pôs em prática uma política de subsídios para a aquisição de decodificadores para a TV digital terrestre, o que levou a um grande crescimento da TDT em relação às outras plataformas. Estima-se que o governo gastou cerca de 200 milhões de euros com esses subsídios. A Comissão Europeia investigou o caso e, em 2007, concluiu que o subsídio era incompatível com o livre mercado e que, apesar de beneficiar os cidadãos, beneficiava também algumas emissoras, operadores e produtores de equipamento. O subsídio foi modificado. O governo passou a fornecer um percentual de dedução no imposto de renda aos consumidores que compassem televisores com os sintonizadores digitais ou decodificadores para qualquer plataforma digital (MATTEUCCI, 2008).



política da nação em questão, refletiu-se na implementação da televisão digital terrestre no país.

Em Portugal os sucessivos governos têm utilizado subterfúgios que passam pela decisão de não decidir sobre temas polêmicos ou simplesmente não colocar em execução práticas necessárias para o esclarecimento da população, evitando assim que questões importantes cheguem ao debate público.

Por outro lado, quando há necessidade de decidir, são utilizados meios de legitimação através de um processo aparentemente democrático, mas que está viciado, conforme demonstraremos no decorrer deste estudo.

RELAÇÃO SIMBIÓTICA ENTRE O ESTADO E A PORTUGAL TELECOM

Para analisarmos o que ocorre hoje em Portugal é preciso contextualizar historicamente o progresso da indústria de telecomunicações portuguesa.

No início as explorações de redes de radiodifusão portuguesas couberam à iniciativa privada. As primeiras concessões foram dadas em 1925 à companhia britânica *Marconi's Wireless Telegraph Company*, cujo braço em Portugal chamava-se Companhia Portuguesa Rádio Marconi (CPRM).

Mas a independência administrativa das empresas de telecomunicações em relação ao Governo não resistiu ao período de totalitarismo político conhecido como Salazarismo, que vigorou em Portugal durante 41 anos, de 1933 a 1974¹⁸. Nesse período os serviços de telecomunicações foram estatizados.

Tal visão estatizante só foi modificada com a integração de Portugal à Europa, a partir da democratização proporcionada pelo período pós-Salazarista. No entanto, algumas práticas centralizadoras permaneceram e estão ainda entranhadas nas visões políticas dos administradores e nas leis do país.

O pedido de entrada de Portugal à então Comunidade Económica Europeia (CEE) foi feito em 1977. Foi impetrado pelo I Governo Constitucional, por meio do Primeiro-Ministro Mário Soares. A assinatura do tratado de adesão ocorreu em 12 de Junho de 1985¹⁹.

¹⁸ O termo Salazarismo deriva da figura central do regime, António Oliveira Salazar, que governou Portugal com mãos de ferro durante 35 anos. Salazar afastou-se do poder em 1968, por motivos de saúde, e foi substituído pelo seu fiel assessor, Marcelo Caetano, que manteve as mesmas rédeas anti-democráticas do seu mentor. O Salazarismo terminou em 25 de Abril de 1974, quando a Revolução dos Cravos depôs o governo, iniciando um processo de democratização no país.

¹⁹ Em 7 de Fevereiro de 1992 os países da CEE assinaram o Tratado de Maastricht, que estabeleceu a União Europeia.

A entrada de Portugal à CEE desencadeou reformas estruturais no País, pois a adesão significava a aceitação das regras do mercado Europeu, da Europa sem fronteiras, ou seja, da política neoliberal em voga. O país estava enfraquecido e necessitava fortalecer a sua democracia.

No sector de telecomunicações, foi o sucessor de Mário Soares, Aníbal Cavaco Silva, que iniciou o processo de reorganização. Entre as medidas tomadas foi a criação da Portugal Telecom - que passou a ser responsável pelos serviços de telecomunicações e telefonia em todo país, e sua posterior privatização. O processo de venda da Portugal Telecom foi iniciado em 1995 e concluído em 2000²⁰.

A forma como ocorreu a privatização da Portugal Telecom proporcionou a criação de ações especiais mantidas pelo Estado no grupo. A consequência foi o surgimento de uma relação simbiótica entre os sucessivos governos e a PT. Esse laço de poder consolidou-se e influenciou decisivamente no caminho escolhido por Portugal para iniciar as transmissões televisivas digitais (DENICOLI e SOUSA, 2009).

Hoje, além de ser a responsável pela implementação da rede de transmissão da TV digital terrestre, a PT mantém um sistema amplo de TV por subscrição, chamado MEO, que fornece serviços televisivos por cabo, fibra ótica, satélite e TV por Protocolo de Internet (IPTV)²¹.

A PORTUGAL TELECOM E A TV DIGITAL TERRESTRE

A política da TV digital terrestre portuguesa teve duas fases. Os primeiros passos foram dados em 2001, quando houve uma tentativa frustrada de lançamento da TDT. Na época não havia no mundo um modelo de negócios definido e as tecnologias de transmissão digitais ainda estavam em fase inicial. Reino Unido e Espanha, pioneiros na Europa nesta área, tiveram prejuízos nas primeiras experiências com a TDT. A conjuntura levou ao cancelamento do concurso (DENICOLI e SOUSA, 2007).

O fracasso inicial acabou por paralisar o processo de implementação da plataforma, que só foi retomado após a Comissão Europeia estabelecer que 2012 seria o prazo final para o *swich-off* analógico nos países-membros. Ou seja, se Portugal não

²⁰ A privatização ocorreu em cinco fases. Na 1ª, em 1995, 27,26% do capital social da empresa foi passado à iniciativa privada. Na 2ª, em 1996, foi vendido mais 21,74% do capital. Na 3ª fase, em 1997 foram vendidas mais 26% das ações. Em 1999, na 4ª fase, o Estado aliena 13,5% das ações. Na 5ª e última fase, em 2000 conclui-se a privatização com a alienação de quase toda a participação do Estado na PT, com exceção de 500 ações de ouro.

²¹ Segundo a Anacom, o MEO alcançou, no quarto trimestre de 2010, 29,9% do mercado português de TV por subscrição. [Em linha]
http://www.anacom.pt/streaming/4T2010servTVsubscricao.pdf?contentId=1072251&field=ATTACHED_FILE. Acesso em 15 de maio de 2011.



retomasse o processo, corria o risco de ficar atrasado em relação às evoluções pelas quais a maioria dos demais membros da União Europeia já vinha acompanhando, o que significaria perda de mercado e o não cumprimento de uma norma imposta para que o sistema europeu de TV digital, o *Digital Video Broadcast (DVB)*, fosse colocado em prática de forma plena.

Coube então ao governo do Partido Socialista (PS), sob a liderança do então primeiro-ministro José Sócrates, orquestrar a nova tentativa de implementação da TDT. No dia 31 de Agosto de 2007, foi publicado no Diário da República os projetos de regulamento para os concursos públicos que dariam as concessões da TDT portuguesa. As frequências reservadas para a radiodifusão televisiva digital terrestre foram limitadas em seis *multiplexers*.

Foi decidido que seriam realizados dois concursos. Um para a atribuição de um direito de utilização de frequências de âmbito nacional, relativos ao Multiplexer A, para transmitir os canais de livre acesso existentes na TV portuguesa. Esse concurso decidiria qual empresa ou grupo seria responsável pelas transmissões dos sinais digitais, não tendo qualquer influência nos conteúdos dos canais.

O segundo concurso atribuiria os direitos de utilização de frequência de âmbito nacional e regional, além da licença do operador de distribuição, para os Multiplexers B, C, D, E e F, no sistema de TV paga. Neste caso, o vencedor, além de distribuir o sinal, ficaria responsável pela gestão dos conteúdos dos canais.

De acordo com a Lei das Comunicações Eletrônicas de Portugal²², compete à Autoridade Nacional de Telecomunicações (Anacom)²³, gerir e planificar o espectro radioelétrico. Sendo assim, a entidade ficou responsável pela gestão dos concursos. A Lei prevê ainda que, em seu artigo 8º:

“Sempre que, no exercício das competências previstas na presente lei, a autoridade reguladora nacional pretenda adoptar medidas com impacte significativo no mercado relevante deve publicitar o respectivo projeto, dando aos interessados a possibilidade de se pronunciarem em prazo fixado para o efeito, o qual não pode ser inferior a 20 dias.”

Portanto, logo que os projetos de regulamento dos concursos foram publicados, a Anacom deu início ao processo de consulta pública aos documentos. Os interessados

²² Lei Nº 5/2004, de 10 de fevereiro. [Em linha: <http://www.dre.pt/pdf1s/2004/02/034A00/07880821.pdf>] Acesso em 26 de abril de 2011.

²³ A Anacom possui autonomia administrativa e financeira, mas é fortemente influenciada pelo Estado, que indica nomes para a composição do Conselho Administrativo. O Tribunal de Contas identificou no órgão "práticas susceptíveis de condicionar, objetivamente, a prossecução de objetivos de regulação e também a eficácia da regulação". (Jornal Público, 17/12/2006).



tiveram 45 dias para se manifestar²⁴. Ao todo, 23 as entidades participaram e emitiram opiniões e sugestões de alterações ao projeto proposto. Após os pronunciamentos, a Anacom reviu os projetos de regulamento e, no dia 25 de Fevereiro de 2008, foi publicada a portaria que lançou oficialmente os concursos²⁵.

Os regulamentos finais dos concursos foram publicados e ficou nítida a forte influência da Portugal Telecom no processo (Denicoli e Sousa, 2009). A PT teve uma influência muito maior do que todas as outras entidades que participaram na consulta e suas sugestões foram incluídas em 12 artigos.

A estratégia simbiótica entre o Governo e a Portugal Telecom foi tão eficaz que apenas a PT concorreu ao Multiplexer A, relativo aos canais de livre acesso. No caso dos Multiplexers B a F, relativos aos canais pagos, além da PT, o grupo sueco AirPlus TV apresentou candidatura. A Portugal Telecom acabou por vencer os dois concursos. Tempos depois a empresa abriu mão de gerir os canais pagos e a Anacom acatou a decisão sem realizar um novo concurso e sem deliberar o que seria feito com o espectro remanescente.

EUROPA X PORTUGAL

A implementação da rede de distribuição de sinais da TV digital terrestre começou a ser estabelecida pela Portugal Telecom em Abril de 2009. A oferta de canais na TV digital será exatamente a mesma que já existe na TV analógica: quatro canais generalistas.

Chegou-se a realizar um concurso para definir a licença de um 5º canal generalista, que operaria apenas na plataforma digital, mas as duas propostas apresentadas foram rejeitadas e não se falou mais no assunto.

Mais uma vez nota-se que a não-decisão contribuiu para manter interesses privados. Além disso, a terceira face do poder, descrita por LUKES (1974), resgata a todo momento o argumento da urgência tecnológica, de forma a impedir o debate em torno do tema e evitar que desacordos forcem uma tomada de decisão.

Apesar de todos os equívocos durante os processos de privatização das telecomunicações portuguesas e da implementação da TV digital terrestre, a União Europeia demorou a se posicionar. Apenas em 2005, cinco anos após a conclusão da

²⁴ Os dados estão disponíveis em <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=298975&themeMenu=1#horizontalMenuArea>. Acesso em 15 de março de 2011.

²⁵ Regulamento nº 95-A/2008. Diário da República, 25 de Fevereiro de 2008.

privatização da Portugal Telecom, a Comissão Europeia decidiu intervir no caso e enviou uma notificação à República Portuguesa, na qual a acusava de não ter cumprido o tratado que instituiu a Comunidade Europeia e exigia medidas. Referia-se ao fato do Estado manter as 500 ações de ouro na PT e, conseqüentemente, forte influência estatal no controlo da empresa.

Portugal não tomou medidas quanto à acusação. A Comissão Europeia, considerando que a República Portuguesa não cumpriu o parecer fundamentado, decidiu apresentar uma ação²⁶ no Tribunal Europeu, pedindo que os direitos especiais do Estado sobre a PT fossem considerados ilegais.

No dia 8 de Julho de 2010 o acórdão do Tribunal Europeu foi proferido e Portugal foi condenado por não cumprir as obrigações que lhe incumbem por força da livre circulação de capitais.

CONCLUSÃO

O caso da implementação da TV digital terrestre em Portugal expôs um jogo de poder utilizado pelo país para manter benefícios de grupos privados locais, mesmo após a adesão ao mercado único Europeu. Tal procedimento consolidou-se no Estado configurado, por ser Portugal um país economicamente periférico, o que faz com que suas deliberações firam princípios democráticos, sobretudo os referentes à eficiência e equidade, mas não sofram pressões dos organismos comunitários, como ocorre nos países de centro do bloco, mais fortes economicamente.

Portugal torna-se, assim, um exemplo do que pode ocorrer à sombra da instituição Europa, cuja influência mostra-se muito mais eficiente em relação às políticas comuns de nações com peso econômico e, conseqüentemente político, no cenário mundial.

O subterfúgio utilizado por Portugal permite uma análise lógica a partir das concepções de poder descritas por SOTNE (2001), BACHRACH e BARATZ (1962) e LUKES (1974) e até mesmo as que estão presentes nos pioneiros estudos sobre democracia, como vemos em ARISTÓTELES (2006).

Estratégias de não-decisão levaram a nação a manter comportamentos singulares, herdados de tempos de totalitarismo político. Tais comportamentos vêm a afetar planos de um mercado comum sem fronteiras, principalmente neste momento em

²⁶ Processo C-171/08.



que se vive uma mudança de paradigmas de proporção global na área das telecomunicações.

No entanto, por serem tais práticas infiltradas a partir de uma cultura proveniente de metodologias comuns na construção da soberania portuguesa, mesmo após intervenção de órgãos supra nacionais há uma resistência à mudança.

A privatização das telecomunicações portuguesas, ditadas pelo resgate do liberalismo e pela adesão à uma comunidade internacional após um período ditatorial político, ocorreu de forma a manter o controle do Estado sobre a empresa que herdou do poder público toda a infra-estrutura de transmissão de dados através do espectro radioelétrico – a Portugal Telecom (PT). Por meio do estabelecimento de ações de ouro mantidas pelo Estado na PT, estabeleceu-se uma relação simbiótica entre o poder público, que deve prezar pela equidade, eficiência, segurança e liberdade (Stone, 2001), e um grupo privado, que visa o lucro. Algo paradoxal.

A partir da propaganda de urgência econômica e tecnológica de conversão dos sinais televisivos analógicos para a linguagem binária, com o objetivo de liberar espaço no espectro para novos serviços que poderão ser difundidos por meio do dividendo digital, a estruturação portuguesa resultou na entrega indireta do processo de implementação da TV digital terrestre à PT, através de concursos públicos democraticamente estabelecidos, mas enviesados, se analisados ao pormenor, como fizemos neste estudo.

Tardiamente, a Comissão Europeia decidiu intervir, por meio de uma ação interposta pelo Tribunal Europeu, que acabou por condenar o país a rever a sua participação na PT. A alegação era que a participação do Estado feria os princípios que regem um bloco econômico com pretensões de mercado único.

Toda essa construção leva-nos a uma análise dos jogos de poder. Nota-se que Portugal conseguiu manter políticas contrárias às da Europa por utilizar subterfúgios de dimensões ocultas de poder. Entre elas a que delibera a partir da não decisão e a que utiliza a ênfase e manutenção de valores vigentes para evitar o conflito e, conseqüentemente, a necessidade de decisão. O resultado é a utilização do poder público para a ampliação do lucro privado e do poder governamental partidário estabelecido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Escala Educacional, 2006.



BACHRACH, P; BARATZ, S. **The two faces of power**. The American Political Science Review 56: 947-952. Bryn Mawr: Bryn Mawr College, 1962.

DENICOLI, Sergio. **TV Digital: Sistemas, conceitos e tecnologias**. Coimbra: Grácio Editor, 2011.

DENICOLI, Sergio; SOUSA, Helena. **Os bastidores da TV digital terrestre em Portugal: actores políticos e económicos**. Lisboa: Conferências Lusófonas, 8º Lusocom, 2007.

DENICOLI, Sergio; SOUSA, Helena. **Consultas públicas nos concursos da TV digital terrestre: democratização ou protocolo?** Lisboa: 6º Sopcom, 2009.

FREEDMAN, Des. **Media Policy Silences: The Hidden Face of Communications Decision Making**. Londres: International Journal of Press/Policy, 15(3), p. 344-361, 2010.

HARVEY, David. **A brief History of Neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

LUKES, Steven. **Power: a radical view**. 2. ed. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005.

MATTEUCCI, N. **Multiplatform Competition and State aid in EU digital TV: a comparative assessment**. Sevilha: EUCPR Conference, 2008.

NÄRÄNEN, Pertti. **European Regulation of Digital Television**. In Brown, Allan; Picard, Robert (ed). Digital Terrestrial Television in Europe. London: LEA, 2005.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1999.

SOUSA, Helena e COSTA e SILVA, Elsa. **Os caminhos incertos da convergência: o caso da Portugal Telecom'Redes.Com, Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación**. Sevilha: Instituto Europeo de Comunicación y Desarrollo, nº1, 2004.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **Estado e Sociedade na semi-periferia do sistema mundial: o caso português**. Lisboa: Análise Social, vol. XXI (87-88-89), p. 869-901, 1985.

STONE, Deborah. **Policy Paradox: The art of political decision making**. Nova Iorque: W.W. Norton, 2001.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Politics of the World-Economy**, Cambridge: Cambridge University Press, 1984.