CAPÍTULO 1 - PERSPETIVAS TEÓRICAS DA ECONOMIA POLÍTICA DOS MÉDIA, DAS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS E DA REGULAÇÃO

Os sistemas de transmissões televisivas digitais que temos atualmente são fruto de uma construção social que se estabeleceu ao longo do tempo e que é marcada por relações políticas e económicas que envolvem desde questões de soberania e de imperialismo cultural[12], aos jogos de poder entre o sistema público e o sistema privado. Neste capítulo, faremos uma abordagem histórica dos conceitos de público e privado, centrando-nos principalmente no cenário formado a partir da Idade Moderna e seus desdobramentos na Idade Contemporânea, sobretudo na Europa, posicionando as análises de acordo com a visão da Economia Política da Comunicação. Faremos também uma revisão bibliográfica sobre o estado da arte referente às políticas de regulação, de forma a avaliar como estabelecem-se as relações entre as agências reguladoras, os governos e as empresas reguladas.

1.1 - A Economia Política e a Economia Política da Comunicação

O desenvolvimento deste estudo está plenamente ligado à conceção da sociedade burguesa. Sendo assim, localiza-se, sobretudo, dentro do corpo teórico da Economia Política da Comunicação, um campo que nasce a partir da Economia Política que, por sua vez, tem origem no pensamento iluminista escocês do século XVIII, difundido por nomes como David Ricardo e Adam Smith. A vertente escocesa do iluminismo é a principal inspiração da economia liberal, defensora do livre mercado, cuja influência irá refletir-se na atual construção das redes de telecomunicações digitais.

Em sua obra mais proeminente, "A Riqueza das Nações", Adam Smith (1999 [1776]) ressaltou, sobre a Economia Política, que ela propõe dois objetivos:

> Em primeiro lugar, proporcionar rédito ou subsistência abundante às pessoas, ou mais propriamente, habilitá-las a obter esse rédito ou subsistência para si próprias; e, em segundo lugar, fornecer ao Estado ou comunidade um rédito suficiente para os serviços públicos. Propõe-se, assim, a enriquecer tanto os indivíduos quanto o soberano (Smith, 1999: 715 [1776]).

[12] Sobre imperialismo cultural ver Galtung (1977) e Tomlinson (1991).

Segundo as afirmações de Smith, a busca do lucro individual leva a um equilíbrio de mercado e uma autorregulação, por meio de uma 'mão invisível' que promove o interesse público, mesmo que este não seja o objetivo do indivíduo, pois, ao buscar fomentar a sua atividade e "ao perseguir seus próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo." (Smith, 1999: 438 [1776]).

Já David Ricardo (1983 [1817]) via os investimentos feitos em máquinas como propulsores capazes de tornar as nações mais ricas, pois, ao comprarem máquinas, os industriais aumentariam os lucros, investiriam na aquisição de mais bens de produção, gerando riqueza. O seu principal interesse concentrava-se na distribuição de renda da nação entre latifundiários, capitalistas e trabalhadores, ou, noutras palavras, em alugueres, lucros e salários.

A Economia Política seria a análise do capitalismo como um sistema de produção social, e estaria centrada “na produção, distribuição, troca e consumo de riqueza e nas consequências para o bem-estar individual e social" (Wasco, 2006:30).

No século XIX, estabelece-se mais claramente a dicotomia que coloca em lados distintos a esfera privada, que concentra poder por meio da indústria e do comércio, e a esfera pública, que institucionaliza a promessa de acesso a todos. Isto reforça "uma tendência dos economicamente mais fracos: contrapor-se, com meios políticos, a quem seja superior graças a posições de mercado" (Habermas, 1984:173).

A sociedade burguesa seria profundamente criticada no 'Manifesto Comunista', publicado por Karl Marx e Friedrich Engels, em 1848, que se opunha às injustiças do sistema liberal e que colocou a questão das lutas de classes e da propriedade privada no cerne da ideologia de oposição ao capitalismo, ressaltando que, se de um lado estava a classe dos capitalistas modernos - a burguesia - que detinha os meios de produção e que contratava assalariados, do outro lado estaria o proletariado, que era obrigado a vender a sua força de trabalho para poder subsistir (Marx & Engels, 1998 [1848]).

O novo capitalismo criticado por Marx era caracterizado pela produção em série, fruto da industrialização e da adaptação dos produtos aos gostos dos consumidores, de forma a ampliar as vendas, o que afetou também o setor da comunicação social. "Os críticos culturais da época surpreenderam-se ao verem os produtos da comunicação serem rapidamente sujeitos a estes mesmos mecanismos" (Murdock, 2006:15).

Este processo foi amplamente estudado no século XX pelo importante centro de investigação alemão de orientação marxista, a Escola de Frankfurt, que, com a ascensão de Hitler, teve muito dos seus investigadores exilados nos Estados Unidos. Entre os intelectuais que emigraram para a América estavam Max Horkheimer e Theodore Adorno [13], que, em 1944 propuseram o termo 'indústria cultural', ao analisarem a produção industrial de bens culturais de acordo com a lógica de produção de mercadorias.

Tal visão que seria alvo de diversos estudos feitos por nomes como Jürgen Habermas[14] e Herbert Marcuse[15], entre outros.

Foi, portanto, o contexto da Segunda Guerra Mundial o cenário dos estudos que depois seriam inseridos na Economia Política da Comunicação. Para Dan Schiller (1999), a tradição antifascista da Escola de Frankfurt seria primordial para a construção deste novo campo das ciências das comunicações. Suas afirmações têm como base o trabalho do economista Robert A. Brady, que desenvolveu uma análise das práticas económicas e culturais autoritárias, a partir de estudos sobre os Estados Unidos e sobre a Alemanha. Em 1937, Brady associou à propaganda Nazista alemã as políticas de publicidade e relações públicas em voga nos Estados Unidos:

> The type of propaganda that in the United States is now being so actively promoted under the euphemistic title of "public relations" is centralized in Germany under the control of the "Ministry for Propaganda and People's Enlightenment". (Brady, 1937, citado por Schiller, 1999: 83-84).

Apesar do trabalho de Robert A. Brady, nos anos 40 e 50 ainda não havia uma tradição académica americana de uma análise económica da comunicação. Os investigadores centravam-se nos efeitos individuais dos média e na análise dos discursos, sem referir explicitamente a contextualização dos meios de comunicação dentro do domínio da economia política. Este cenário começaria a alterar-se a partir do trabalho desenvolvido por Dallas Smyth, antigo economista da Entidade Reguladora Norte-Americana FCC - *Federal Communications Commision* e professor da

[13] Ver Adorno, T. (1987).

[14] Ao analisar a publicidade, Habermas (1987) diz que ela seria utilizada pelas instituições políticas para manipular a sociedade de massa, de forma a justificarem seus atos perante o público. Já as ações da Indústria cultural, propagandísticas, atingiriam uma esfera privada, que deseja bens materiais.

[15] Marcuse (1968) dizia que a sociedade havia sido transformada em unidimensional, devido ao carácter industrial totalitário, cujas ferramentas haviam anulado o pensamento crítico e o substituído por uma doutrinação em massa para que esta consumisse de acordo com os anúncios.

Universidade de Illinois desde 1948, que apresentou uma das primeiras definições da Economia Política da Comunicação, em 1960, e "desenvolveu linhas de pesquisa sobre políticas relacionadas com a produção, distribuição, capital, organização e controle" (Wasko, 2006:33).

Nos anos 70, Graham Murdock e Peter Golding desenvolveram estudos sobre a Economia Política da Comunicação. Referiam que os média seriam a principal fonte de informações sobre os processos sociais e políticos e desempenhariam um papel fundamental na determinação da consciência e formas de expressão das pessoas e, portanto, qualquer análise sobre a complexidade das relações de poder na sociedade capitalista deveria necessariamente incluir uma análise dos média de massa que, por sua vez, só poderiam ser percebidos sob a luz do processo histórico e das necessidades económicas (Murdock & Golding, 1974)[16].

Nos anos 80, as políticas neoliberais dos governos do presidente norte-americano Ronald Reagan e da primeira-ministra Britânica, Margareth Thatcher, e o colapso da União Soviética, simbolizado pela queda do Muro de Berlim, em 1989, pareciam não deixar alternativas para conceções de um sistema que não tivesse os princípios do liberalismo. Mas os ataques ocorridos em 11 de Setembro, em Nova Iorque, e a crise mundial de 2008, colocaram em dúvida a capacidade dos princípios de autorregulamentação dos mercados proporcionarem necessidades básicas do ser humano, como alimentação, habitação, saúde e educação (Calabrese & Mihal, 2011).

Ao analisar os processos de implementação da televisão digital terrestre em Portugal e no mundo, de acordo com a ótica da Economia Política da Comunicação, torna-se possível avaliar os jogos de poder que englobam o modelo mediático estatal e o modelo liberal do mercado das telecomunicações.

É o resultado desta cisão que marca a própria evolução da economia, da política e dos média, a partir do século XVIII até os dias atuais, onde os mercados podem ser necessários, desejáveis e até benevolentes, segundo a ideia desenvolvida a partir do iluminismo escocês, ou podem ser entendidos como inerentemente exploratórios, segundo a visão marxista (Sousa, 2008). Esta espécie de construção económico-social tem influenciado a implementação dos sistemas de comunicações digitais. Veremos a seguir como se construiu, ao longo da história, os conceitos de

[16]Seguiram-se diversos estudos a respeito da Economia Política da Comunicação. Além de Peter Golding e Graham Murdock, destacam-se análises e teorias de Herbert Schiller, Armand Mattelart, Vincent Mosco, Bernard Miège, Janet Wasko, Nicolas Garnham, Andrew Calabrese, Colleen Mihal, Helena Sousa, entre outros.

público e privado e como chegamos ao século XXI com as responsabilidades de gestão económica sendo divididas entre os Estados e o mercado.

1.2 - O conceito de público e o privado

Na Grécia antiga, na lógica de Aristóteles, a definição de Estado era de algo cujo fim era o bem supremo do homem, a sua vida moral e intelectual. A cidade-Estado grega, ou *polis*, surgia a partir do momento em que a união de família e, consequentemente, a união de aldeias, requeria mais que as satisfações das necessidades diárias. Aristóteles definia o homem como um animal político por natureza, pois a interação com seus semelhantes seria uma necessidade primordial do ser humano, o que tornava a *polis* uma 'sociedade natural' (Copleston, 2004).

Hanna Arendt (2001 [1958]), ao analisar a *polis* grega, lembra o conceito aristotélico de que a atividade política requer a ação e o discurso. A ação seria a interação entre os homens, já o discurso refere-se ao diálogo, à persuasão por meio da não-violência. "Para os gregos, forçar alguém pela violência, ordenar em vez de persuadir, eram modos pré-políticos de lidar com pessoas, típicos da vida fora da polis, característicos do lar e da vida em família, na qual o chefe da casa imperava com poderes incontestados e despóticos" (Arendt, 2001[1958]: 42).

A família representava a vida privada, que proporcionava as bases correspondentes ao processo biológico do corpo humano, metabólico, tendo o homem como o responsável por obter alimentos e a mulher a responsável pela procriação. Já a *polis* era a garantia contra a futilidade, era onde se discutia a virtude e a imortalidade, no sentido de se construir algo para além das necessidades básicas do homem, algo que permaneceria independentemente do indivíduo e além das gerações. Era esta, portanto, a nobre função do espaço público grego.

Arendt (2001[1958]) alerta para o facto de que a tradução da expressão 'animal político' para 'animal social', como ocorre na obra de Santo Agostinho, seria equivocada, pois, segundo ela, para Aristóteles o termo social queria dizer vida em comum, que não é inerente apenas ao homem, mas também a diversas espécies de animais, não sendo portanto uma característica exclusivamente humana, como a política. Para a autora, a substituição do político pelo social reflete a conceção latina da sociedade, na qual os homens associam-se para fins específicos, como ocorreu durante o

Império Romano, estabelecido a partir de um viés de dominação, o que difere, e muito, da *polis* grega, onde o espaço público era composto por iguais.

Já durante a Idade Média, o privado e o público confundem-se, pois ambos são regidos pelo sagrado, que é o fator de união social. A ideia de irmandade estende por toda a sociedade feudalista os princípios familiares de providência, tendo o senhor feudal a atribuição de administrar o feudo e a sua produção, dar segurança aos seus vassalos, julgar e aplicar as leis tanto na esfera pública quanto na privada. Não há uma relação de igualdade, mas de subordinação. No século XVI, a reforma protestante inicia o rompimento da hegemonia católica, que daria lugar ao poder das monarquias absolutistas e, posteriormente, à burguesia. Até o século XVIII a sociedade iria alterar-se plenamente, conforme narra Habermas (1984):

> Os poderes feudais, Igreja, realeza e nobreza – dos quais depende diretamente a representatividade pública – decompõem-se ao longo do processo de polarização; por fim, cindem-se em, de um lado, elementos privados e, do outro, em elementos públicos. A posição de Igreja modifica-se com a Reforma; a ligação que ela representa com a autoridade divina, religião, torna-se coisa privada. (…). A correspondente polarização de um poder principesco é primeiro marcada visivelmente pela separação entre o orçamento público e os bens privados do senhor fundiário. Com a burocracia e o exército (em parte também com a justiça), objetivam-se as instituições do poder público perante a esfera cada vez mais privativa da corte. Finalmente, dos estamentos desenvolve-se os elementos de dominação corporativa a órgãos do poder público, o Parlamento (e, por outro lado, um Poder Judiciário); os elementos das corporações profissionais, à medida que são vigentes nas corporações urbanas e servem para operar certas distinções nos estamentos rurais, evoluem para a esfera da "sociedade burguesa", que há de contrapor ao Estado como genuíno setor da autonomia privada. (Habermas, 1984: 24-25):

A modernidade forma um Estado-nação cuja política de organização congrega as famílias numa lógica antes inerente ao que era privado. A sociedade burguesa é a ascendência do lar doméstico e suas atividades económicas ao nível público. A consequência é que "logo que passou à esfera pública, a sociedade assumiu o disfarce de uma organização de proprietários que, em vez de arrogarem o acesso à esfera pública

em virtude da sua riqueza, exigiram dela proteção para a acumulação de mais riqueza" (Arendt, 2001[1958]: 81). Por outro lado, a esfera privada transformou-se em objeto de consumo, com o dinheiro sendo o mediador, a partir da qualidade de permutabilidade das propriedades.

Como podemos ver, a ideia do que é 'público' altera-se ao longo dos séculos. Neste estudo, tomamos como esfera pública o preceito moderno, que diz respeito às decisões de Estado. Por meio desta definição analisaremos a seguir como se têm configurado as parcerias público-privadas e os jogos de poder entre Estado, população e empresários, em relação à televisão digital terrestre.

1.2.1 - Relações público-privadas nas telecomunicações

Podemos observar que a derrocada da ideia grega de esfera pública e a sua captura pelo privado não foi simplesmente incentivada pela sociedade de massas, mas tornou-se o espelho desta mesma sociedade, tendo os meios de comunicação como motores importantes para a manutenção de uma ideia capitalista, que vingou de forma determinante após o colapso soviético.

Cresceram as comparações entre o mercado e o poder público, com o mercado sendo visto como algo dinâmico, onde a competição funcionava como um incentivo à inovação, e o poder público sendo criticado por ser lento, ineficiente e sem pressões para inovar, controlar gastos ou oferecer serviços de forma eficiente, devido à ausência de uma disciplina de competitividade. Tornaram-se comuns argumentos de que o Estado deveria rever seus orçamentos, mas numa lógica privada, o que muitas vezes tem legitimado decisões governamentais que parecem ser indiferentes às necessidades dos cidadãos, mas que vão ao encontro do que desejam os neoliberais, que pregam uma reinvenção dos governos (Donald, 1993).

No caso específico das telecomunicações, Gómez-Barroso & Feijóo (2010) dizem que as relações público-privadas podem ser divididas em três fases. A primeira delas refere-se ao período compreendido entre o fim da Segunda Guerra Mundial e os anos 70, quando as telecomunicações eram assuntos do Estado, ligados às questões de soberania nacional, e em praticamente toda Europa os serviços eram fornecidos por empresas estatais, que detinham o monopólio do setor. A segunda fase inicia-se a partir das mudanças no cenário global, que passam por questões económicas, políticas e tecnológicas, que abriram caminho para que as telecomunicações fossem entregues à

iniciativa privada, justamente pela ideia neoliberal de que o Estado é ineficiente, excessivamente burocrático e que o mercado poderia oferecer serviços de melhor qualidade a preços mais baixos. Nesse novo cenário as telecomunicações passam a ser vistas como uma assunto essencialmente privado. Ao poder público caberia a função limitada de intermediação, mas não mais de intervenção. A terceira fase tem sido consolidada de forma determinante a partir da primeira década do século XXI. É a fase da abertura dos mercados à convergência digital, da descentralização dos processos de decisão política, que passam a ser compartilhados com empresas e instituições transnacionais. O poder público retorna ao centro decisivo do setor, e faz grandes investimentos na construção de redes de comunicação eletrónicas, que há dez anos seriam áreas de atuação do mercado.

As infraestruturas de telecomunicações e das redes de nova geração - que incluem a Internet espectral em banda larga que se torna possível a partir das frequências libertadas após o fim das emissões televisivas analógicas, têm sido consideradas pelos governos como uma área estratégica de desenvolvimento. Portanto há um retorno do poder público, um *public comeback*, nas questões referentes à indústria das telecomunicações, pois os países passaram a preparar-se em termos de regulação e políticas de uso das radiofrequências, resultando num novo tipo de relação público-privada. Entre as principais razões do retorno do investimento público no setor das telecomunicações estão a equidade e a necessidade de incentivar uma política industrial na área. No caso da equidade, o envolvimento público é justificado pela necessidade de promover a inclusão digital para equilibrar a participação de pessoas e também regiões na vida social, política e económica que se constrói a partir de um novo mundo em *bits*[17]. Já no caso da política industrial, o setor público tem intervindo de forma a oferecer instrumentos para possibilitar à indústria doméstica manter competitividade em relação a outros países. Portanto, torna-se uma função do Estado providenciar infraestruturas para transmissão de dados digitais para serem usados tanto no consumo quanto na produção (Cave & Martin, 2010).

Para Gómez-Barroso & Feijóo (2010), estas intervenções públicas que estão a ocorrer dentro do paradigma neoclássico são justificadas quando os mercados falham, segundo o pensamento das principais escolas de economia do mundo, que listam um conjunto de falhas que justificariam uma intervenção. Mas não há uma receita única

[17] *Bit* (*binary digit*) é a menor unidade de informação que um computador pode armazenar. Cada conjunto de 8 bits é chamado byte. (Pizzotti, 2003)

para as parcerias público-privadas no que diz respeito às redes de nova geração, porque cada comunidade tem as suas diferentes necessidades econômicas e sociais.

Podemos localizar na primeira etapa, do monopólio público, os desenvolvimentos iniciais da televisão que descreveremos no próximo capítulo, a criação de *standards* tecnológicos de transmissão sendo orientados de acordo com os ventos políticos que sopravam com ares da reconfiguração da geopolítica pós-Segunda Guerra e que ganhou cores ainda mais intensas a partir da Guerra Fria. Temos também nessa fase os primeiros desdobramentos tecnológicos para a construção de uma televisão de alta definição pelos japoneses, capitaneados pela empresa pública NHK. Segue-se o período influenciado pelas ideias neoliberais, de convergência digital, que leva às transmissões televisivas a mesma linguagem binária dos computadores, já como estratégia de mercado, construída a partir de pressões dos grupos privados, das indústrias de equipamentos eletrónicos, com o Estado reverenciando o que os grupos privados diziam e queriam, mas sempre tendo em conta uma lógica de globalização, transnacional, com cooperações entre as forças interessadas em delimitar as suas áreas de atuação e proteger um mercado transfronteiriço, onde as empresas públicas já não cabiam nos moldes que costumavam atuar. Na terceira fase, o *public comeback* não é linear e é este um dos pontos que procuramos avaliar nesta investigação, apesar de ser impossível separar de forma clara, num mundo globalizado, os processos económicos ligados às telecomunicações e às tecnologias da informação, nas mais diversas regiões do mundo.

No entanto, como este estudo procura analisar a implementação da televisão digital terrestre em Portugal, torna-se necessário observar a realidade europeia e os reflexos dos mercados mundiais no Velho Mundo, sobretudo nos países ocidentais, que foram os que viabilizaram a construção da União Europeia. Tal análise servirá de referência para que possamos perceber a lógica portuguesa, os jogos de poder estabelecidos no país, no que diz respeito à implementação da TDT, bem como as relações domésticas entre Estado, empresas e entidade reguladoras. Para isso, torna-se necessária uma exposição dos factos que levaram à própria construção europeia enquanto bloco de poder.

1.2.2 - Uma política europeia, uma televisão digital unificada

A ideia de levar a Europa a funcionar como um mercado único surgiu antes da ascensão do neoliberalismo, quando a escola Keynesiana ainda ditava as normas da economia. O Keynesianismo tinha como inspiração as ideias do economista britânico John Maynard Keynes, que passaram a ser largamente implementadas após o Crash da Bolsa de Nova Iorque, em 1929. Diante de um cenário de défice, Keynes era contrário ao aumento das tributações e às medidas de corte nas despesas, sobretudo nos salários e nos subsídios de desemprego. Keynes defendia a redução das taxas de juros, direitos aduaneiros protetores sobre as importações e o investimento público em larga escala. A sua principal obra "Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda", ressaltava o Estado como um importante agente para criar demanda e movimentar a economia (Keynes, 1996 [1936]).

Foi sob o modelo Keynesiano que a Europa viveria 30 anos de prosperidade, de 1945 a 1975, quando os Estados nacionais se consolidaram, assumiram uma função altamente intervencionista e associaram-se ao crescimento económico, à coesão e ao bem-estar social. A fase de crescimento após a Segunda Guerra foi desenhada a partir de políticas de integração, de cooperação e de estabelecimento de livres mercados, que foram exigidas pelos Estados Unidos em troca de empréstimos para financiar a reconstrução da Europa.

Segundo Pérez-Bustamante & Colsa (2004), havia uma necessidade premente dos norte-americanos de impedir o crescimento comunista e uma aliança económica era importante para fortalecer as democracias. No entanto, os países teriam que operar de forma conjunta, segundo a estratégia elaborada pelo então secretário de Estado norte-americano, o general George Marshall. A ideia de que era necessária uma interdependência das economias ficou clara num discurso histórico proferido por Marshall na Universidade de Harvard, em 5 de junho de 1947, quando expôs qual seria a principal contrapartida europeia, se quisessem receber a ajuda financeira da América:

> It is already evident that, before the United States Government can proceed much further in its efforts to alleviate the situation and help start the European world on its way to recovery, there must be some agreement among the countries of Europe as to the requirements of the situation and the part those countries themselves will take in order to give proper effect to whatever action might be undertaken by this Government. It would be

> neither fitting nor efficacious for this Government to undertake to draw up unilaterally a program designed to place Europe on its feet economically. This is the business of the Europeans. The initiative, I think, must come from Europe. The role of this country should consist of friendly aid in the drafting of a European program and of later support of such a program so far as it may be practical for us to do so. The program should be a joint one, agreed to by a number, if not all European nations[18].

Os europeus interessaram-se pela oferta dos Estados Unidos e passaram a atuar para tentar promover uma união entre os países.

Em 16 de abril de 1948, foi criada a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE)[19], que reconhecia que a prosperidade passava pela cooperação entre os países. Em 1950, iniciou-se a partilha das contribuições do Plano Marshall. Em 1951, por iniciativa da França, articulou-se a criação da ECSC - *European Coal and Steel Community*, que representa o lançamento da supranacionalização comercial europeia após a Segunda Guerra e que, além da França, incluía a República Federal da Alemanha, Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos (Pérez-Bustamante & Colsa, 2004).

Mas os interesses nacionais demonstravam que a integração não seria fácil. Para os franceses, a junção dos setores de carvão e aço representava ganhos económicos, pois poderiam beneficiar com as reservas alemãs. Já para os alemães representava ganhos políticos, pois o país poderia ser reconhecido como um par nas negociações. No entanto, para o Reino Unido, que tinha muitas reservas de aço e carvão, a supranacionalização do mercado não era interessante, o que impediu que a ECSC fosse fortalecida (Michalis, 2007).

De qualquer forma, estava lançada a base para uma união económica europeia e houve avanços importantes, como o aumento na produção de aço, a baixa nos custos de produção, a geração de empregos e a intensificação do comércio entre os países membros. Em 1957, os seis países da ECSC assinam em Roma dois tratados. Um deles criava a Comunidade Económica Europeia (CEE), estabelecendo um mercado comum

---

[18] Texto disponível no sítio da Fundação George C. Marshall, no endereço http://www.marshallfoundation.org/library/doc_marshall_plan_speech.html. Acedido em 21 de maio de 2012.

[19] A OECE foi formada pela Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, Turquia. Mais tarde a Alemanha e a Espanha aderiram. Em 1961 a OECE seria substituída pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), composta também pelos Estados Unidos e Canadá, e, depois Austrália e Japão. (Pérez-Bustamante & Colsa, 2004). Hoje a OCDE é composta por mais de 30 países.

para a livre circulação de pessoas, mercadorias e serviços. O outro criava a Comunidade Atómica Europeia (EURATOM), visando o desenvolvimento de uma indústria de energia nuclear. Nos anos 70, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca e Grécia aderem à CEE e nos anos 80 foi a vez de Portugal e Espanha, formando a Europa dos 12. Em 1974 foi criado o Conselho Europeu, para reforçar o funcionamento das instituições comunitárias e estabelecer um parlamento eleito por sufrágio universal, o que representa o início da união política e o reforço da construção de uma união monetária, que seria consolidada a partir de 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht[20], que, com mais de 300 artigos, seria a base do ordenamento jurídico comunitário. O tratado entrou em vigor em 1994 e adotou oficialmente o termo "União Europeia". Em 1995, juntaram-se à União Europeia, além dos 12 Estados que assinaram o Tratado, a Áustria, Finlândia e Suécia. Os 15 países assinariam, em 1995, durante uma reunião do Conselho Europeu em Madrid, o plano para a introdução de uma moeda única, cuja denominação seria "Euro", a moeda definitivamente adotada em 2002. Em 2004, aderem à União Europeia os países da Europa central e do leste, Estónia, Eslováquia, Eslovénia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia e República Checa. Também aderem ao grupo os países insulares Chipre e Malta.

Em 2007, foi a vez da Roménia e Bulgária entrarem na EU, formando a Europa dos 27, que é a atual configuração, que conta ainda com a candidatura da Croácia, Macedónia e Turquia.

Portanto, a formação da União Europeia concretizou-se a partir da união dos países ao longo de 52 anos, conforme mostra a tabela abaixo:

Tabela 1: A formação da união europeia

1952	França, Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo e República Federal da Alemanha e Itália formam a ECSC e depois a CEE.
1973	Adesão da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido à CEE.
1981	Adesão de Grécia à CEE.
1986	Adesão de Portugal e Espanha à CEE e posterior criação da União Europeia pelos 12 países membros.
1995	Adesão da Áustria, Suécia e Finlândia à UE.

[20] Na altura a Alemanha já estava unificada, portanto, desde 1990 já não existia a República Democrática Alemã.

2004	Adesão da Estónia, Eslováquia, Eslovénia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia e República Checa, Chipre e Malta à UE.
2007	Adesão da Roménia e Bulgária à UE, formando a Europa dos 27.

Fonte: Portal da União Europeia[21].

1.2.3 - Uma visão europeia das telecomunicações

Durante as primeiras fases de construção do modelo de união na Europa, quando as telecomunicações eram consideradas um monopólio público natural e não um mercado concorrencial, a cooperação europeia na área ficava restrita às necessidades técnicas e operacionais, de forma a preservar a soberania das nações.

A visão tecnicista remetia ainda ao século XIX, quando foi criada por 20 países a primeira organização internacional, a *International Telegraph Union*, em 1865. Em 1934, a instituição transformar-se-ia na ITU - *International Telecommunication Union* que, por sua vez, em 1947, passou a ser parte integrante da ONU – Organização das Nações Unidas. Hoje a ITU é a agência responsável por assuntos que envolvem tecnologias da informação e comunicação, como as transmissões digitais, Internet e telefonia móvel. Em 2011, a ITU contabilizou como membros 193 países e 700 entidades do setor privado[22].

Em 1912, surgiu o primeiro instrumento legal internacional de rádio, a Convenção Internacional de Radiotelégrafo, que era referente à comunicação marítima e entre navios. Em 1925, numa conferência organizada pela BBC, em Londres, 10 países lançaram a IBU – *International Broadcasting Union*, com sede em Genebra e centro técnico em Bruxelas. A IBU deu voz aos operadores na negociação de radiofrequências, mas, por ser de caráter não-governamental, era politicamente fraca, baseada em acordos voluntários. Tanto que acabou por perder legitimidade e foi extinta em 1950, quando a Guerra Fria resultou na divisão da Europa em duas, no que diz respeito à radiodifusão.

No mesmo ano em que a IBU foi extinta, surgiu a EBU – *European Broadcasting Union*, com 22 organizações da Europa ocidental. Já a Europa do Leste e países da Europa Central ligados à URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, reuniram-se em torno da OIRT – *International Radio and Television Organization*,

[21] Disponível em http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_pt.htm. Acedido em 9 de fevereiro de 2012.
[22] Informações disponíveis em http://www.itu.int/en/about/Pages/history.aspx. Acedido em 26 de dezembro de 2011.

fundada em 1960, com sede em Praga[23]. Portanto, dos anos 50 até o início dos anos 90, existiam duas associações de operadores de rádio e televisão na Europa, a EBU e a OIRT. Em 1993, como resultado do colapso do comunismo na Europa, a OIRT fundiu-se com a EBU, que sobreviveu. Hoje a EBU tem dois tipos de membros: ativos e associados. A Assembleia Geral é o corpo supremo, onde todos os membros podem participar, mas apenas os ativos têm direito a voto. Em geral as reuniões ocorrem anualmente. O Conselho Administrativo é o corpo executivo da EBU e reúne-se pelo menos duas vezes por ano. É responsável por implementar as decisões tomadas pela Assembleia Geral (Michalis, 2007).

Nas áreas de correios e telefonia, que eram interligadas e estavam também sob monopólio estatal, a ideia de integração concretizou-se em 1959, quando 19 delegações das empresas públicas do setor, que representavam países da Europa ocidental, assinam os estatutos que criaram a Conferência Europeia de Correios e Telecomunicações, mas com caráter não-governamental (Michalis, 2007).

Para um melhor entendimento sobre a criação das organizações na área das comunicações, vejamos como elas foram configuradas, cronologicamente:

Tabela 2: Organizações internacionais na área das comunicações

1865	Criação da primeira organização internacional de telecomunicações, a *International Telegraph Union*.
1925	Criação da IBU – *International Broadcasting Union*.
1934	A *International Telegraph Union* passa a ser denominada ITU - *International Telecommunication Union*.
1947	A ITU torna-se uma agência especializada da ONU.
1950	Criação da EBU - *European Broadcasting Union*.
1959	Surge a CEPT - Conferência Europeia de Correios e Telecomunicações.
1960	Países da Europa central e do leste criam a OIRT - *International Radio and Television Organization*.
1993	Após o colapso soviético, a EBU agrega a OIRT, que é extinta.

[23] A OIRT nasceu a partir da IBO – *International Broadcasting Organization*, que havia sido lançada em 1946, tendo como principal liderança a URSS. A IBO contava com o apoio da França, que, devido às suas colónias em África reuniam votos suficientes para ter voz. No entanto, o Reino Unido, por ter apenas um voto, não aderiu à Organização. Como a BBC era o principal *broadcaster* do continente, a IBO perdeu o sentido no na Europa ocidental, transformando-se, posteriormente, na OIRT (Michalis, 2007).

A era pós-Segunda Guerra transformou as questões referentes à tecnologia em algo diretamente ligado à soberania nacional, profundamente marcado pelo contexto da Guerra Fria. A eficiência tecnológica era vista como um símbolo de poder global e de independência. As empresas norte-americanas expandiam a cada dia e enfrentavam forte concorrência doméstica, o que transformou a Europa num cobiçado mercado internacional. Em meados dos anos 60, a IBM[24] controlava 60% do mercado europeu de computadores, forçando os governos europeus a reagir. Os principais países da Europa ocidental começaram a mexer nas suas estruturas de forma a desenvolver-se tecnologicamente, sobretudo a Alemanha Ocidental, França e Reino Unido, que criaram projetos e específicos para fomentar o desenvolvimento das tecnologias. No entanto, para Michalis (2007), o erro da Europa foi querer investir no fortalecimento de grandes grupos únicos para enfrentar a concorrência, enquanto os EUA e também o Japão investiram no incentivo à sua indústria nacional como um todo e não apenas em favor de empresas específicas, conseguindo criar um mercado nacional forte. Para a investigadora, os projetos europeus resultaram num círculo vicioso de intervenção governamental[25], protecionismo e diminuição da competitividade.

Era preciso reagir e, nos anos 70, a Europa procurou intervir para criar um mercado transfronteiriço, com o intuito de transformar as grandes empresas nacionais em empresas de caráter europeu. Entre os objetivos estavam a criação de *standards* técnicos e a formação de uma rede de desenvolvimento e planeamento, de forma a estimular o crescimento industrial a partir da ciência e tecnologia, com regras comuns. No entanto, as iniciativas não surtiram muito efeito em princípio, porque o mercado de telecomunicações da Europa, por operar sob controle de monopólios estatais, enfrentavam dificuldades para construir um mercado competitivo de caráter continental.

Mas as mudanças no cenário económico internacional mudariam também a relação dos grupos económicos privados com os governos, e a visão estatal ficaria profundamente desgastada, juntamente com o desgaste do próprio modelo Keynesiano, que sofre um revés devido à uma crise mundial no setor petrolífero, por influência dos conflitos entre árabes e judeus no Médio Oriente. Entrávamos na segunda fase das relações público-privadas, conforme falamos anteriormente.

---

[24] A IBM - *International Business Machines*, foi fundada em 1888 e é uma das principais empresas de informática dos Estao dos Unidos e do mundo. Mais informações sobre a empresa estão disponíveis em http://www-03.ibm.com/ibm/history/history/history_intro.html. Acedido em 19 de novembro de 2011.

[25]Entre as companhias que obtiveram financiamento público destacam-se a CII, na França, a Siemens, na Alemanha, e a ICL, no Reino Unido. (Michalis, 2007)

A crise iniciou-se em 1973, quando começou a Quarta Guerra Israelo-Árabe, também conhecida como Guerra do Yom Kippur. Os árabes decidiram embargar o fornecimento de petróleo aos aliados de Israel, sobretudo os Estados Unidos, e reduzir a produção de petróleo, o que desregulou o mercado gerando uma alta no preço do barril, que quadruplicou. O embargo durou cinco meses e resultou em prejuízos em todo mundo ocidental. Em 1979, uma revolução iraniana, sob o comando do líder xiita Aiatolá Ruhollah Musavi Khomeini, depôs o Xá do Irão, Reza Pahlevi, causando uma revolução no país, um dos maiores produtores petrolíferos do mundo. Khomeini assumiu o poder e rompeu relações com os Estados Unidos, iniciando uma nova crise do petróleo. As crises sequenciais no mercado do petróleo encareceram as produções industriais, o dinheiro ficou escasso, obrigando a um aumento das taxas de juros e, consequentemente, causando uma diminuição no crescimentos dos países ocidentais e na relação das empresas com os seus trabalhadores. Alterou-se, portanto, toda a política económica mundial (Rodrigues, 2006).

A crise ocasionou o enfraquecimento dos Estados nacionais, mas fortaleceu a atuação da Comunidade Europeia. Esta mudança só foi possível devido ao apoio de importantes industriais que, necessitando maximizar os lucros diante da crise, começaram a não gostar das interferências estatais nas suas estratégias. Era preciso reduzir o Estado de bem-estar social, enfraquecer o poder dos sindicatos e diminuir o custo dos trabalhadores para as empresas, cortando benefícios. Portanto, quando a União Europeia se estabelece, ela integra uma visão de necessidade da diminuição da intervenção do Estado na economia, seguindo o modelo económico adotado nos Estados Unidos, com base numa economia livre da intervenção estatal, que buscou ideias liberais da época da Revolução Industrial e que foi designada neoliberal (Denicoli, 2011b).

Pode-se afirmar que as políticas de comunicação que estão a ser implementadas na Europa e o reforço da urgência de construção de uma eficiente sociedade da informação estão intimamente ligados aos mecanismos de globalização dos mercados, ambicionados pelos neoliberais.

> This requires technologies of information creation and capacities to accumulate, store, transfer, analyse, and use massive databases to guide decisions in the global marketplace. Hence neoliberalism's intense interest in and pursuit of information technologies (leading some to proclaim the

> emergence of a new kind of 'information society'). These technologies have compressed the rising density of market transactions in both space and time. (Harvey, 2005: 3)

Tal visão culmina com a conversão da televisão analógica para a televisão digital terrestre e, consequentemente, com o surgimento de um dividendo digital para dar vazão às necessidades de canais para transmissão sem fios de dados, em alta velocidade. Isto só foi possível com o desenvolvimento de uma política audiovisual pan-europeia, que começou a ser formada a partir da década de 1980, conforme mostra o quadro a seguir:

Tabela 3: Política audiovisual pan-europeia

1982	Publicação do *European Parliament's Hahn Report on Radio and Television Broadcasting (Hahn Report (1981).*	Reconhecia o controle nacional dos média como um entrave à integração da Europa.
1984	Divulgação do Livro Verde Televisão sem Fronteiras (Television Without Frontiers, 1984)[26].	Salientava a importância das transmissões televisivas, e também de rádio, para a integração da Europa, bem como algumas diretrizes para a formação de um mercado audiovisual comum e democrático.
1991	Criação do *European Launching Group* (ELG).	Consórcio formado por diversas entidades, entre elas, *broadcasters*, fabricantes, reguladores e operadores de televisão.
1993	Assinatura, pelo ELG, do *Memorandum of Understanding* (MoU).	Representou o nascimento do sistema europeu de TV digital - o *Digital Video Broadcasting* (DVB).
1993	O ELG passa-se a chamar DVB Group.	O grupo é fortalecido e em poucos anos tornar-se-ia responsável pelo sistema de TV digital mais utilizado no mundo. Evolve cerca de 300

[26] 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 (Television Without Frontiers, 1997).

		entidades, tem ramificações em 35 países e contabiliza, aproximadamente, 500 milhões de recetores[27].
1994	Posicionamento oficial do Conselho Europeu	Considerava *standards* comuns para as emissões digitais televisivas são uma pré-condição essencial para a construção de um mercado pan-europeu de TV digital (Näränen, 2005).
1997	Publicação do Livro Verde da Convergência (*European Comission*, 1997).	Apoia a definição de normas reguladoras para possibilitar que a convergência digital seja 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 terrestres no Reino Unido.	O Reino Unido foi o primeiro país europeu a lançar a TV digital terrestre.
2007	Aprovação pelo Parlamento Europeu da Diretiva dos Serviços Audiovisuais[28].	A iniciativa veio renomear e substituir a diretiva "Televisão sem fronteiras", e procurou adaptar a regulamentação do setor ao mercado e à evolução tecnológica.

Paralelamente à formação de um modelo europeu de telecomunicações, a era analógica foi sendo substituída pela era digital.

Sugiram as tecnologias de transmissão em banda larga através de cabo coaxial e fibra ótica, satélite, telefonia móvel e protocolo de Internet. O mercado passou de um monopólio natural para algo competitivo, que opera numa lógica global (Humphreys & Simpson, 2008).

A abertura do mercado trouxe também a adoção por parte da Europa de outro modelo de gestão norte-americano, que diz respeito às agências de regulação, como veremos a seguir.

[27] Dados aferidos em 2010, disponíveis em www.dvb.org. Acesso em 17 de Novembro de 2010.
[28] Disponível em http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0027:0045:EN:PDF. Acedido em 21 de maio de 2012.

1.3 - A (des)regulação sob a lógica público-privada

A era dos monopólios naturais nas telecomunicações não foi exclusividade da Europa e abrangeu também os Estados Unidos. O sistema monopolista funcionou por um longo período com a ideia de que, por meio dele, obtinha-se uma melhor eficiência económica. No entanto, enquanto a Europa keynesianista via a gestão direta estatal como um caminho natural, no modelo norte-americano os monopólios privados eram geridos através de um regulador público.

Segundo Melody (2001), os Estados Unidos experienciaram uma vigorosa ascensão da regulação pública das telecomunicações a partir de 1893, com a expiração das patentes de Alexandre Grahan Bell, que havia inventado e registado o telefone e fundado a Bell Telephone Company, que logo se transformaria na American Telephone and Telegraph Company (AT&T). Melody (2001) descreve que, na altura, o então presidente da AT&T, Theodore Vail, evitou a liberalização do mercado ao convencer o governo que um monopólio regulado pelo poder público, com normas a determinar as obrigações na prestação dos serviços, seria o melhor modelo a ser implementado. Foram então estabelecidas comissões de utilidade pública, com uma certa independência, para regular os serviços telefónicos. Mas, com o passar do tempo, o modelo monopolista mostrou-se pouco eficiente na questão social, que requeria a provisão do acesso universal, sobretudo de novos serviços que surgiam com a evolução tecnológica, mas que os monopólios não estavam aptos a acompanhar.

Em 1960, a economia norte-americana estava muito fortalecida, necessitando expandir as fronteiras, e a ideia de processamento de dados por meio de computadores era bastante atrativa para os empresários. No entanto, na época somente 31 computadores permitiam operações em rede, em tempo real. Por serem as telecomunicações consideradas de utilidade pública, elas eram restritas, mas o governo passou a sofrer pressões para liberaliza-las e acabou por ceder aos apelos do mercado, tornando o investimento em transmissão eletrónica de dados independente do controle estatal (Schiller, 2002).

> Foi assim que se tornou possível, em 1969, que a Arpa – *Advanced Research Projects Agency*, uma agência de pesquisa do departamento de defesa norte-americano, construísse um sistema próprio de transporte de dados digitalizados por uma rede de computadores interligados, que foi batizado de

> Arpanet. Era o precursor da Internet. O objetivo era militar, e visava o compartilhamento de dados sigilosos numa época agitada pela Guerra Fria. O funcionamento da Arpanet foi aperfeiçoado no início dos anos 70, quando foram criados os «protocolos[29]», que tornaram possível a intercomunicação de redes de computadores. Foi nesse período que a Arpanet deixou de operar apenas no meio militar e passou a ser usada também por Universidades. Tempos depois, a tecnologia seria de domínio público. (Denicoli, 2008: 36, 37).

A partir da Arpanet, desenvolveu-se a Internet, revolucionando as transmissões. Durante o processo de globalização, as comunicações deixaram de ser um monopólio natural e passaram a ser vistas como um mercado competitivo, como demonstraremos no capítulo 3.

Hoje, as novas tecnologias requerem níveis de investimentos que exigem estratégias para um mercado global, pois estimulam negócios transnacionais, onde as telecomunicações representam um setor economicamente importante (Humphreys e Simpson, 2008).

Melody (2001) diz que com o fim dos monopólios naturais nas telecomunicações, o papel das agências reguladoras tem sido reforçado em sua função de promover não apenas o crescimento económico, mas também social. A modernização das redes tem sido estabelecida de forma a estender os serviços ao maior número possível de pessoas. Por meio do acesso às ferramentas de comunicação, pode-se participar ativamente na sociedade e na economia. Por isso, a inclusão digital é vista como fundamental para a cidadania na sociedade da informação e na sociedade do futuro.

Este é, pelo menos, o argumento estruturante do "*public comeback"* nas telecomunicações, que, na Europa, observamos estar presente sobretudo na construção de novas redes de comunicação e na gestão dos interesses que se desenvolvem à volta da TDT e do dividendo digital.

Thatcher (2002) relata que, antes da criação as agências reguladoras independentes na área das telecomunicações, as relações entre os governos europeus e as grandes companhias eram próximas e constantes. Os chamados "campeões nacionais" - que eram os poderosos, bem estabelecidos e arraigados grupos, fossem

[29] "Conjunto de regras de comunicação de padrões de conexão elétrica ou eletromagnética, pelas quais duas máquinas trocam informações". (Pizzotti, 2003: 208)

públicos ou privados, beneficiavam de grande influência política e as relações eram construídas por meio de favores mútuos, onde os governos protegiam as firmas evitando a criação de um mercado competitivo e, em troca, recebiam financiamentos para os partidos políticos e a manutenção dos seus postos. Havia uma forte ligação entre os políticos eleitos e os diretores das grandes empresas, que comumente migravam das empresas para os partidos e para o governo, e vice-versa.

Muitas dessas práticas permanecem na era das agências reguladoras, mas de forma menos explícita, pois há constrangimentos legais que impedem que os reguladores aceitem dinheiro das empresas, pois não são eleitos e, portanto, não necessitam de financiamentos para as campanhas eleitorais. No entanto o fenómeno da rotatividade dos cargos continua em muitos casos, como demonstraremos à frente.

Na história da liberalização europeia, em termos legais, destaca-se a publicação da Diretiva 98/10/CE do Parlamento Europeu e do Concelho[30], no dia 26 de fevereiro de 1998, relativa à oferta dos serviços de telecomunicações num ambiente concorrencial.

Humphreys & Simpson (2008) descrevem que o processo de liberalização do mercado das telecomunicações na Europa foi liderado pelo Reino Unido desde o início da década de 1980, que tentou exportar para os demais países o modelo britânico, que estava claramente ligado às pretensões dos grandes grupos do país. Obviamente, outros países tinham restrições, como a França e a Alemanha, que não estavam tão aptos a fazer rapidamente a transição para o modelo liberal. Por fim, a Diretiva 98/10/CE especificou apenas a necessidade de haver uma regulação independente, mas não determinou uma forma de operação harmonizada dos reguladores. Segundo os autores, formaram-se, então, três níveis de regimes descentralizados de telecomunicações: o liberal, o estadista e o intermediário.

Os «liberais» são os países do norte da Europa, como o Reino Unido, Países Baixos, Finlândia, Dinamarca e Suécia, onde a aplicação da Diretiva resultou em fortes entidades reguladoras independentes, com um mercado competitivo sendo estabelecido cedo e tendo desenvolvido mais rapidamente que nos demais países europeus.

O modelo estadista inclui Portugal, Grécia, França, Bélgica e Luxemburgo, onde a regulação é caracterizada pela burocracia e pelas dúvidas relativas à independência da entidade reguladora, pois o Estado ainda é muito presente, o que

[30] Documento disponível em http://ec.europa.eu/archives/ISPO/infosoc/telecompolicy/Other/dir98-10pt.pdf. Acedido em 27 de fevereiro de 2012.

causa certa reticência na ação do regulador para permitir que seja estabelecido um verdadeiro livre mercado competitivo, favorecendo os principais operadores nacionais.

O regime intermediário é uma mistura entre o liberal e o estadista. O modelo inclui a Alemanha, Espanha, Itália, Áustria e Irlanda. Muitos destes países tiveram uma regulação tardia. Na Itália, por exemplo, notou-se um longo e pesado processo até a aceitação de incumbências determinadas pelo regulador.

Melody (2001) refere que uma agência reguladora deve ser independente e conseguir fazer com que se implementem corretamente as políticas públicas, garantindo um desempenho adequado dos serviços, sejam públicos ou privados, resolvendo disputas entre os concorrentes no mercado e entre os consumidores e os operadores, monitorizando mudanças nas condições de funcionamento das indústrias, e alertando o governo sobre os desdobramentos destas políticas. O regulador deve funcionar como um intermediário entre o governo e os operadores de telecomunicações, auxiliando na separação das funções de cada um.

Thatcher (2002) acredita que as agências reguladoras têm cumprido uma função importante. O autor destaca a introdução dos processos de consulta pública, que permitiram a manifestação de diversos atores; a possibilidade das decisões serem questionadas pela imprensa, parlamentares e corpos administrativos e, por fim, a contribuição das agências para que os processos decisórios sejam mais claros, possibilitando o debate público e o conhecimento a respeito da regulação.

Certamente a visão de Thatcher (2002) pode ser correta em muitos países, mas isto não é aplicável a todas as nações. Há casos em que as indústrias conseguem influenciar o processo de regulação, como ocorre nos países do modelo estadista descrito por Humphreys & Simpson (2008).

O que se nota na Europa é que, a partir de cenários inerentes a cada um dos países, as entidades reguladoras assumiram características singulares dentro da política público-privada, sob a qual se constroem os modelos de televisão digital terrestre.

Para McChesney (2003), há uma imprecisão na noção de que a política mediática é uma escolha entre regulação governamental versus desregulação e livre mercado. O investigador acredita que todo o sistema mediático é resultado de políticas governamentais explícitas, subsídios, concessões de direitos de utilização de frequências e regulações. Tudo é baseado em leis de cunho governamental, mesmo que estas reforcem a propriedade privada e a necessidade de lucro. McChesney (2003) conclui que a questão envolve não uma oposição entre público e privado, mas sim uma

contradição entre uma regulação de interesse público e uma regulação para servir puramente aos interesses privados. E isto, segundo afirma, tem a ver com democracia, pois quanto mais democrática for uma sociedade, mais o público participará das decisões e mais próxima dos interesses dos cidadãos serão as resoluções. No entanto, o inverso também ocorre e, ainda segundo o McChesney (2003), uma vez que uma nação promove a desregulamentação dos média de acordo com interesses privados, torna-se muito difícil manter o envolvimento público no processo de decisão política, pois os interesses privados estão aptos a utilizar o poder cultural, económico e político para fazer valer as suas pretensões, o que faz com que poderosos interesses impeçam a retomada do caminho democrático. O investigador diz ainda, tendo como referência o caso norte-americano, que as decisões inerentes aos sistemas mediáticos sempre partem do princípio da necessidade de se manter a hegemonia do *status quo.* Tal prática inviabiliza o verdadeiro debate e legitima a ideia de que o sistema mediático é "naturalmente" um campo dos interesses privados em busca de lucros. Sem o debate devidamente realizado, a população, e até mesmo parlamentares, não tomam conhecimento dos processos de decisão política referentes aos média. MacChesney (2003) ressalta também que, na maioria dos mercados, a audiência primária não é o público em geral, mas os anunciantes, o que muda consideravelmente a natureza mediática e introduz o veto comercial aos conteúdos, o que tem efeitos graves sobre o jornalismo, que é um dos vetores da esfera pública.

Julia Black (2002) reconhece que para muitos a regulação é uma forma de comando e controle (*command and control* - CAC) exercida pelo Estado. Mas para esta investigadora a regulação é algo muito mais amplo e não está centrada no Estado, mas sim difundida por toda a sociedade. A autora propõe cinco ideias centrais que, na sua visão, compõem a descentralização: complexidade, fragmentação, ingovernabilidade, interdependências, e rejeição a uma distinção clara entre público e privado. A complexidade refere-se aos objetivos diversos de cada ator ou sistema envolvido e à tensão constante causada por forças de interesses distintos. A fragmentação diz respeito às quebras na difusão do conhecimento, resultantes das assimetrias de informação entre os atores envolvidos, e também se refere à divisão do poder e do controle, pois nenhum dos envolvidos tem o monopólio das decisões. A ingovernabilidade relaciona-se com a autonomia, pois cada ator se autorregula e a regulação comum pode não surtir os efeitos pretendidos, além disso, nenhum dos atores deve esperar dominar o processo regulatório de forma unilateral e muitos deles podem, inclusive, ser privados de atingir objetivos

próprios, justamente porque não têm total autonomia. A interdependência diz respeito à interação entre os atores sociais e entre eles e o governo, pois diferentemente das relações onde a sociedade tem as suas necessidades e o governo apresenta as suas soluções, a regulação é um processo com diversos caminhos, onde todos têm necessidades e soluções prórpias e precisam relacionar-se de forma a produzir um sistema regulador. A quinta e última característica, da perspetiva descentralizada da regulação, segundo Black (2002), é, em termos sociopolíticos, o colapso da distinção entre o que é público e o que é privado, e isto manifesta-se na existência de organizações híbridas ou redes que combinam atores governamentais e não-governamentais.

A verdade é que não há um modelo único que possa definir o conceito de forma universal. No entanto, está claro que há uma distinção entre autores que veem a regulação como sendo algo centralizado, como McChesney (2003) e outros que veem como algo descentralizado, como Black (2002).

Podemos descrever a regulação sob a ótica de quatro teorias-chaves: a Teoria do Bem-estar Social ou do Interesse Público (Pigou, 1938), a Teoria da Contratação (Coase, 1960), a Teoria da Escolha Pública (Buchanan & Tullock 1965; Black, 1986) e a Teoria da Captura, cujas bases foram propostas por Stigler (1971).

Segundo Shleifer (2005), a Teoria do Interesse Público defende a ideia de que o mercado livre falha frequentemente, devido a problemas de monopólio e fatores externos, e que os governos são capazes de corrigir estas falhas através da regulação. Desta forma, os governos podem controlar preços, questões de segurança e de emprego. De acordo com o autor, esta tem sido a teoria mais utilizada por regimes socialistas, para justificar a propriedade pública e a regulação estatal[31]. Já a Teoria da Contratação, vê em tribunais imparciais a possibilidade reforçar as leis e os contratos que determinam as relações de mercado, o que equilibraria e tornaria mais eficientes os objetos regidos por cláusulas legalmente estabelecidas. A Teoria da Captura acredita que o processo político de regulação pode ser capturado pela indústria, de forma a defender os seus interesses.

Já a Teoria da Escolha Pública alia a economia à política, avaliando que os mercados e os políticos agem de acordo com interesses próprios. Ela aplica os métodos

[31] As críticas à essa teoria surgiram sobretudo na Escola de Chicago de Lei e Economia, e referem-se que o mercado pode ser mais cuidadoso com eventuais falhas do que qualquer governo, está mais apto a resolver conflitos que surjam com outros intervenientes de cunho privado e, além disso, a regulação por parte do governo está sujeita á corrupção e não é competente (Shleifer, 2005).

económicos para observar os fenómenos da ciência política, observando que há um estímulo egoísta individualizado nas decisões políticas que acabam por afetar a economia. (Pereira, 1997).

No caso da televisão digital terrestre portuguesa, há uma relação simbiótica entre o Estado e a Portugal Telecom - o grupo privado que recebeu as concessões de utilização de frequências para a TDT (Denicoli & Sousa, 2012), e isto influenciou profundamente a ação da agência reguladora das telecomunicações, o que acabou por configurar um modelo de regulação que não é centralizado, mas também não é descentralizado, pois opera numa lógica de autossustentação, que exclui principalmente a sociedade civil.

Diante dos fortes indícios que a regulação da TDT portuguesa apresenta características próprias da Teoria da Captura, é sobre ela que nos vamos debruçar de forma a perceber a lógica de funcionamento do mercado regulador das telecomunicações em Portugal.

1.4 - A Teoria da Captura

A Teoria da Captura critica as intervenções regulatórias por parte do Estado, desconstruindo a ideia de que elas são motivadas pela defesa do bem público ou quando os mercados falham. A Teoria aplica-se à redistribuição de recursos, pois, por um lado gera benefícios para alguns grupos de interesse e, por outro lado, gera custos para outros (Stigler, 1988). As principais ideias desta teoria foram desenvolvidas no âmbito da linha de investigação económica da Escola de Chicago, sobretudo por nomes como George Stigler[32] (1971, 1988), Richard Posner (1974) e Sam Peltzman (1976).

Stigler (1971) lançou as bases da teoria económica da regulação, ao concluir que o processo regulatório pode ser capturado pela indústria, de forma a agir em seu benefício. Para o economista, o Estado é uma potencial fonte de recursos e também uma ameaça para qualquer indústria na sociedade, devido ao seu poder de proibir ou obrigar, de financiar ou tributar, o que pode ser utilizado de forma seletiva para ajudar ou prejudicar uma indústria. Segundo o autor, "*the central tasks of the theory of economic regulation are to explain who will receive the benefits or burdens of regulation, what*

[32] George Stigler foi o ganhador do Prémio Nobel de Economia em 1982, devido aos seus estudos sobre as estruturas das indústrias, o funcionamento do mercado e as causas e efeitos da regulação pública. Informação disponível em http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1982/. Acedido em 23 de fevereiro de 2012.

form regulation will take, and the effects of regulation upon the allocation of resources" (1971:3). Portanto, o Estado tem um poder de coerção por meio da possibilidade legal de taxação, o que permite que tome decisões que afetam empresas e famílias, sem o consentimento delas. Isto possibilita a utilização do Estado pelas indústrias para que estas aumentem os seus lucros. Para Stigler (1971), há quatro objetivos principais nos benefícios que uma indústria pode obter do Estado. O mais óbvio é o subsídio financeiro direto para suas atividades, no entanto não é o mais ambicionado pelo mercado, pelo facto de que tal medida num mercado não monopolista beneficiaria não apenas uma indústria, mas também indústrias concorrentes. O segundo poder que uma indústria visa é a possibilidade de evitar a entrada de concorrentes. O terceiro objetivo visa controlar produtos e serviços substitutos, criando obstáculos para evitar que eles surjam, e visa também incentivar a produção de complementos, ou seja, *"crudely put, the butter producers wish to supress margarine and encourage the protuction of bread*" (Stigler, 1971: 6). O quarto objetivo seria a fixação direta de preços, formando cartéis e impedindo que a concorrência derrube os valores cobrados ao consumidor.

Um dos exemplos empíricos utilizados por Stigler (1971) para comprovar sua teoria foi a regulação sobre o tráfego de camiões. Até 1925, a indústria de transporte de carga por camiões operava basicamente dentro das cidades, pois não havia estradas em boas condições, nem veículos com grande potência. Mas tais deficiências forem sendo superadas e, segundo o autor, a indústria ferroviária utilizou sua influência para conseguir que o Estado regulasse o setor, o que resultou na restrição do tamanho dos camiões e da sua capacidade de transporte, por meio da limitação do peso das cargas. O economista listou diversos fatores que poderiam ser afetados com a regulação, em maior ou menor grau, e concluiu que os transportes ferroviários estavam a ser beneficiados. Stigler (1971) observou ainda que as subvenções que uma indústria recebe do Estado resultam em perdas para a comunidade em geral. Por conta disto, democraticamente muitas demandas industriais provavelmente seriam rejeitadas, mas isso não ocorre quando a indústria controla os votos que podem decidir em seu favor. Numa democracia, toda a comunidade deve ser envolvida nos processos de decisão, e não apenas os que são diretamente afetados pelas medidas propostas. Portanto, o processo político pode simplesmente evitar a participação dos cidadãos se controlar o interesse e o conhecimento sobre o assunto em questão, não oferecendo incentivos para que o tema seja discutido amplamente. E as indústrias podem controlar os partidos ou agentes

políticos por meio do financiamento de campanhas e do aparato de funcionamento partidário, ou por meio do emprego de trabalhadores com ligações ao partido.

Posner (1975) criticou as conclusões de Stigler, devido à falta de dados empíricos que comprovassem que a regulação pode ser capturada em prol de interesses de determinados grupos. Segundo ele, a teoria ainda não estaria suficientemente refinada ao ponto de gerar hipóteses precisas que pudessem ser verificadas empiricamente. No entanto, Peltzman (1976) aprofundou os estudos de Stigler e observou que grupos mais unidos e organizados tendem a beneficiar-se mais da regulação, o que favorece os produtores em detrimento dos consumidores. Em relação aos políticos, Peltzman (1976) ressalta a prática que desenvolvem ao criar relações com grupos de interesse em troca de apoio. No caso do corpo regulatório, diz que ele não poderá ser capturado de forma exclusiva por um único poder económico, pois ambiciona obter apoio tanto dos consumidores, por meio de uma política de tarifas o mais reduzidas possível, quanto da indústria, possibilitando que tenham boas margens de lucro.

Entre as críticas à escola de Chicago, destaca-se o pensamento de Laffont & Tirole (1991). Para estes investigadores, os economistas da Universidade de Chicago deixaram alguns hiatos. Um deles ocorreria porque a Escola foca no lado das indústrias e ignora os interesses políticos na regulação e também a lógica da burocracia, ou seja, do próprio funcionamento do sistema político. Portanto, os autores analisam a regulação numa lógica que envolve três intervenientes: o governo, o regulador e o regulado.

Para Dal Bó (2006), ao percebermos a captura a partir de três intervenientes, podemos estabelecer uma diferenciação entre um governo e um regulador, o que não é possível nas teorias que analisam apenas as relações entre um governo e um regulado. Ele diz ainda que a captura regulatória pode ser vista de duas formas: uma mais abrangente - que seria o processo através do qual interesses especiais afetam a intervenção estatal em qualquer uma das suas formas, e uma mais restrita - que pode ser vista como a manipulação dos órgãos reguladores pelas entidades que deveriam ser reguladas por eles.

Laffont & Tirole (1991) também criticam a Escola de Chicago por esta ignorar as assimetrias de informação, que são uma característica fundamental da regulação, pois envolvem os conhecimentos tanto por parte do regulado, do órgão regulador e do agente político, sobre um determinado setor.

Em relação às assimetrias de informação, Martimort (1999: 930) diz que:

> Because of his close relationship with the firm he regulates, a regulator gets information which is socially useful. This information is the source of his discretionary power. By revealing information, the regulator may indeed suppress the interest group's informational rent which is socially costly. When he is instead captured by the industry, the regulator hides information and uses therefore his discretionary power to get bribes or future job opportunities in the industry and to leave informational rent to the firm.

Martimort (1999) diz ainda que a regulação é eficiente logo que a agência é promulgada. No entanto, ela vai se tornando menos eficiente com o passar do tempo, a partir do momento em que a burocratização começa a operar.

Para Thatcher (2002), há três principais indícios de que o regulador foi capturado: a quantidade de executivos do órgão regulador que prestaram serviço na indústria, o que pode indicar o nível de relacionamento entre o regulador e o regulado; a forma em que é feita a regulação da competição no mercado; o número de disputas jurídicas geradas a partir de decisões do regulador, o que sugere uma certa hostilidade com o regulado, demonstrando que não há uma captura.

Nota-se que, seguindo a teoria económica da regulação, muitos investigadores [33] desenvolveram pensamentos e reflexões que irão contribuir para analisarmos o que ocorreu durante o processo de implementação da TDT em Portugal, em relação às ligações entre a Anacom, a Portugal Telecom e os governos do PS e do PSD, que estiveram à frente do país e coordenaram as políticas referentes à televisão digital terrestre.

1.4.1 - Regulação, captura e corrupção

Diante da Teoria da Captura, que optamos por escolher como base para as análises das relações entre o governo, o regulador e o regulado, nos processos de implementação da TDT portuguesa, debruçam-se também estudos que ligam as práticas de captura regulatória à corrupção, conforme demonstra Boehm (2007). O autor cita a Transparência Internacional, que define corrupção como sendo um abuso de poderes

[33] Ver também Calvert (1985), Smith & Wright (1992), Dal Bó & Di Tella (2003), Denzau & Munger (1986), Snyder (1991) e Bennedsen & Feldmann (2002).

acreditados para obter ganhos privados[34]. Boehm (2007) afirma que tal definição vem crescendo como consenso e, através dela, o autor afirma que a captura regulatória é também uma forma de corrupção. Assim, classifica como poderes reconhecidos os que são adquiridos por mérito ou por delegação, como no caso das administrações públicas ou do gerenciamento no setor privado, ou ainda por meio de eleições, no caso dos políticos. Em relação aos "ganhos privados", o autor diz que eles não são meramente financeiros, mas compreendem também outros bens materiais, além de bens imateriais, como *status* e poder, que seriam os preferidos, uma vez que são menos rastreáveis e mais difíceis de serem provados pelas autoridades judiciais. A corrupção também pode não estar ligada diretamente ao agente corrupto, mas pode ser configurada a partir de benefícios aos membros da sua família ou aos seus amigos. Ela desenvolve-se em vários níveis, conforme a tabela abaixo:

Tabela 4: A corrupção segundo Boehm (2007) [35]

Suborno	Corrupção em troca de pagamento monetário.
Desfalque	Roubo de recursos por parte de quem tem a responsabilidade de administra-los.
Fraude	Crime económico envolvendo logro, burla ou dolo, como falsificação, manipulação ou extravio de informações
Extorsão	Obtenção de dinheiro, favores ou recursos por meio do uso de coerção, violência ou ameaça.
Favoritismo	Abuso de poder através da distribuição corrupta de recursos, violando a eficiência.
Nepotismo	Forma especial de favoritismo, onde uma decisão é tomada com base em benefício aos familiares.

Boehm (2007) refere que há uma importante questão relacionada ao período em que a captura ocorre, que ele classifica como captura *ex-ante* e *ex-post*. A captura *ex-ante* é a influência exercida durante o processo de construção das normas legais, quando a indústria tenta desenhar a regulação a seu favor, antes dela entrar em vigor. Assim, estabelece-se legalmente um acordo firmado de forma corrupta. A captura *ex-*

[34] A definição de corrupção por parte da Transparência Internacional está disponível em http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq. Acedido em 5 de março de 2012.
[35] Para formular a tabela o autor baseou-se em estudos publicados em Andvig et al (2000).

post ocorre após as regras já terem sido estabelecidas e tem o objetivo de contornar ou conter regras em vigor, o que pode ocorrer a partir de renegociações.

A captura *ex-post* pode ser estabelecida através das assimetrias de informação, como disseram Laffont & Tirole (1991), pois o regulador, para formalizar o interesse da indústria que o capturou, pode ocultar informações do poder legislativo e, indiretamente controlar as ações no Parlamento.

Podemos dizer que em Portugal parece ter havido ações *ex-anti* e *ex-post*, conforme veremos no capítulo 8.

Há um relativo consenso entre os autores (Stigler, 1971; Peltzman, 1976; Dal Bó, 2006; Boehn, 2007; Thatcher, 2002) a respeito das formas de captura, que seriam o suborno, a contribuição financeira para campanhas políticas e, no caso do alvo não ser um agente político com intenções eleitorais, a oferta de empregos na indústria, o que leva ao fenómeno da 'porta giratória' (*revolving door*), que envolve também a alocação de agentes que tenham vindo da indústria em postos de regulação. Alguns autores ressaltam ainda a questão das assimetrias de informação (Laffont & Tirole, 1991; Martimort, 1999).

No âmbito deste estudo, observamos indícios de que em Portugal há uma presença de práticas referentes à teoria da porta giratória e também às assimetrias de informação.

1.4.2 - A teoria da porta giratória

A Transparência Internacional (2011) caracteriza o fenómeno da porta giratória como um movimento de pessoas entre posições no serviço público e cargos no setor privado, nas duas direções. Segundo a instituição, o conflito de interesses associado a esta prática pode ocorrer antes, durante ou após o beneficiado ocupar um cargo no governo, como, por exemplo:

- Um funcionário público que tenha trabalhado anteriormente no setor privado pode permitir que a agenda do seu anterior trabalho influencie suas funções no governo.
- Um funcionário público pode utilizar do seu poder em determinado cargo para beneficiar uma companhia, já com intenções de agradá-la e obter um futuro emprego na empresa.

- Ex-funcionários públicos que aceitam empregos no mercado podem influenciar seus ex-colegas do setor público a tomar decisões que podem favorecer o seu novo empregador.
- Ex-funcionários públicos podem utilizar informações confidenciais em benefício dos seus novos empregadores.

Alguns estudiosos dizem que a prática da porta giratória não representa apenas um aspeto negativo, mas pode ser benéfica tanto para o setor público quanto para o mercado. Salant (1995) diz que há casos em que grupos regulados deixam de realizar projetos potencialmente lucrativos que trariam benefícios sociais, pois não confiam em promessas feitas pelo regulador a respeito de políticas futuras, sobretudo relacionadas às taxas, que permitiriam a recuperação dos custos dos investimentos realizados. E não havendo garantias de recuperação do capital, torna-se mais atrativo para as empresas tentar aumentar os lucros a curto prazo, reduzindo investimentos. Por outro lado, o regulador, por temer que a empresa não consiga alcançar as metas previstas, tem relutância em permitir o financiamento. Para Salant (1995), em casos assim a prática da porta giratória pode aumentar a confiança mútua e beneficiar tanto os acionistas como os contribuintes, e isto, por si só, poderia ser um incentivo contra a corrupção, pois, uma vez descobertas práticas corruptas, ambos os lados perdem. Além disto, segundo o autor, a porta giratória permite que as expectativas de obtenção de resultados eficientes aumentem.

Che (1995) acredita que a porta giratória é uma consequência inevitável da necessidade da agência reguladora e da indústria de contratar especialistas nas determinadas áreas. Portanto, o capital humano disponível para a agência seria o mesmo disponível para a indústria. O investigador observou o resultado da prática da porta giratória em três diferentes circunstâncias:

Tabela 5: A prática da porta giratória, segundo Che (1995).

Caso 1: A indústria observa as qualidades do agente regulador.	Se a porta giratória for aberta e o regulador for contratado com base em seus conhecimentos técnicos, isto terá um efeito positivo no mercado. No entanto, se o agente regulador for contratado devido à sua capacidade de influenciar a agência, a influência da porta giratória será negativa.

Caso 2: Efeito de sinalização por parte do agente regulador.	Quando o agente regulador não é observado pela indústria, uma monitorização agressiva pode ser o meio para o regulador sinalizar suas qualificações para o mercado. Neste caso, os resultados para o governo são positivos e se a porta giratória abre-se devido à sinalização, torna-se um incentivo à monitorização.
Caso 3: Conivência entre o agente regulador e a empresa regulada.	Neste caso a porta giratória torna-se um mecanismo de troca de favores entre o regulador e o regulado, pois o agente regulador torna-se mais tolerante à indústria. Esta conivência nem sempre é visível e não garante que a porta giratória será aberta. Muitas vezes essa conivência é tolerada pelo governo.

Portanto, Che (1995) faz uma análise mais apurada sobre as consequências da porta giratória e observa que ela pode ser negativa ou positiva, dependendo dos motivos que levam à sua abertura.

A Transparência Internacional (2011) admite que pode haver ganhos da indústria e do mercado com a prática da porta giratória, como a melhoria da comunicação entre os atores, ampliando a eficiência de ambas as partes e a capacidade de atingirem seus objetivos. No entanto, a entidade ressalta que há sempre um risco para a integridade dos funcionários públicos, que devem ser bem avaliados, pois qualquer agente público pode tentar utilizar o seu poder enquanto funcionário de uma agência reguladora para tentar obter um emprego futuro na indústria.

Em geral um funcionário com cinco anos de experiência no setor público ganha, em média, até três vezes mais no setor privado, se a porta giratória for acionada (Che, 1995). Por isso, a eventual intenção de um funcionário público ocupar um cargo no setor privado gera um conflito de interesse, que pode ser definido como:

> Situation where an individual or the entity for which they work, whether a government, business, media outlet or civil society organisation, is confronted with choosing between the duties and demands of their position and their own private interests. (Transparência Internacional, 2011: 8)

A Transparência Internacional (2011) relata algumas situações que podem gerar conflitos de interesses, relacionados com a prática da porta giratória:

- Um funcionário que passou pela porta giratória, ou tenciona passar, representa um potencial conflito com o seu dever de servir ao interesse público.
- As mudanças que estão a decorrer no âmbito das relações público privadas não deixam as fronteiras entre os dois setores claras como eram no passado.
- Ministros são um importante alvo das empresas. Alguns deles são recrutados pelos governos diretamente dos mercados, o que deixa as fronteiras ainda menos claras.

Em Portugal, a porta giratória é algo recorrente e bastante visível. O regime jurídico legitima a prática, por ser impreciso e por limitar o impedimento à migração do setor público para o setor privado em apenas três anos, sendo que não há impedimentos caso não tenham sido verificadas operações de privatização, incentivos financeiros ou fiscais de natureza contratual, conforme o artigo 5º da na Lei nº 64/93, de 26 de agosto[36], que trata dos impedimentos dos titulares de mandatos eletivos e altos cargos públicos (Azenha, 2011)[37].

[36] Trata-se do "Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos", disponível em http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimeJuridicoIncompatibilidadesImpedimentosTitularesCargosPol%C3%ADticosAltosCargosPublicos_Anotado.pdf. Acedido em 15 de maio de 2012.

[37] Em sua obra "Como os políticos enriquecem em Portugal", Azenha (2011) cita exemplos que enquadram-se no fenómeno da porta giratória: Joaquim Pina Moura, secretário de Estado Adjunto (1995), ministro da Economia (1997), ministro das Finanças e da Economia (1999) e deputado da Assembleia da República (2006), tornou-se presidente do Conselho de Administração da Iberdola Portugal, Eletricidade e Gás e vogal do Conselho de Administração da Galp Energia; Jorge Coelho, diretor da Carris (1994), ministro Adjunto (1995) e ministro do Estado e do Equipamento Social (1999), tornou-se, a partir de 2009, vice-presidente e presidente da comissão executiva da Mota-Engil; Armando Vara, funcionário da CGD 1994), secretário de Estado da Administração Interna (1996) e ministro da Juventude e do Desporto (2000), tornou-se administrador do BCP em 2010; Manuel Dias Loureiro, ministro dos Assuntos Parlamentares (1989) e ministro da Administração Interna (1991), assumiu os cargos de administrados da SLN e da Ericsson Espanha, a partir de 2001; Fernando Faria de Oliveira, ministro do Comércio e Turismo (1990 e 1994), ministro do Comércio e Turismo (1990), tornou-se, em 2007, presidente da comissão executiva da CGD em Espanha; Fernando Gomes, Presidente da Câmara do Porto (1997), ministro-adjunto da Administração Interna (1999), virou administrador executivo da Galp Energia (2009); Luís Parreirão, chefe de gabinete do secretário de Estado da Administração Pública (1996), secretário de Estado da Administração Interna (1997), secretário de Estado-adjunto e das Obras Públicas (1999), tornou-se vogal do Conselho de Administração da Mota-Engil (2009); José Penedos, administrador da Hidroumo (1994), secretário de Estado da Energia (1995), secretário de Estado da Indústria e Energia (1996), secretário de Estado da Defesa (1996), foi nomeado, em 2009, presidente da REN e vogal do Conselho de Administração da Rede Elétrica de Espanha; Luís Mira Amaral, deputado à Assembleia da República (1994), ministro do Trabalho e da Segurança Social (1985), ministro da Indústria e da Energia (1991), tornou-se administrado do BPI, em 2001; António Mexia, vice-presidente do Conselho de

De acordo com as declarações de património e rendimentos feitos por titulares de cargos políticos na 4ª Seção do Tribunal Constitucional, Azenha (2011) constatou, ao investigar o crescimento patrimonial e financeiro de 15 políticos portugueses, que conseguiram ampliar os rendimentos quando as portas giratórias foram abertas. Em alguns casos, os ganhos chegaram aos 3000%. Segundo o autor, a Lei prevê as seguintes obrigações:

> Os bens do património, estejam no país ou no estrangeiro, têm de ser declarados: Imóveis, quotas em sociedades, ações de empresas, carros, barcos ou aviões, desde que estejam em nome do titular do cargo político, têm de ser mencionados na declaração apresentada no Tribunal Constitucional. E o mesmo acontece com as poupanças: depósitos a prazo, planos de poupança-reforma, aplicações financeiras em seguros de capitalização, obrigações ou títulos de dívida pública (...). Os declarantes são obrigados ainda a comunicar o seu passivo. Os créditos à habitação e os contratos de *'leasing'* (através dos quais são adquiridos, com frequência, automóveis), na medida em que constituem dívidas face a terceiros, têm de constar na dita declaração apresentada no Tribunal Constitucional. E indicados têm de ser também os cargos sociais exercidos em empresas ou outras entidades, no país ou no estrangeiro, nos últimos dois anos. (...). A esta lista de ativos patrimoniais foi acrescido, em 2010, um novo elemento: com a entrada em vigor a 2 de novembro da Lei nº 38/2010[38], os titulares a cargos políticos ficaram também obrigados a declarar os montantes depositados em contas bancárias à ordem desde que o valor seja superior a 50 salários mínimos. (Azenha, 2011:30,31)

Azenha (2011) lembra ainda que, em 2010, o regime de equiparação foi alargado, de forma a acabar com dúvidas jurídicas relativas à obrigatoriedade de alguns

---

Administração e presidente da comissão-executiva da Galp Energia (2004), assumiu a presidência do Conselho de Administração Executivo da EDP (2004); António Castro Guerra, presidente do Conselho Diretivo do Centro de Investigação sobre Economia Portuguesa (1995); secretário de Estado-adjunto da Indústria e da Inovação (2005) assumiu, em 2010, a presidência da Cimpor; Joaquim Ferreira do Amaral, ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicação (1987), deputado à Assembleia da República (1995), tornou-se administrador da Semapa, em 2009; Ascenso Simões, deputado à Assembleia da República (2004),secretário de Estado da Administração Interna (2005), secretário de Estado do Desenvolvimento Rural e Florestas (2008), tornou-se vogal do Conselho de Administração da Erse, em 2010; Filipe Baptista, inspetor-geral do Ambiente (2004), secretário de Estado-adjunto (2005), foi nomeado vogal da Anacom, em 2010.

[38] Lei que alterou o regime do controle público da riqueza dos titulares dos cargos políticos. Disponível em http://dre.pt/pdf1s/2010/09/17100/0386003860.pdf. Acedido em 15 de maio de 2012.

gestores entregarem as suas declarações, particularmente os nomeados pelo Estado para empresas suas participadas. Portanto, a Lei nº 38/2010, de 2 de setembro, definiu com clareza que os membros das entidades públicas independentes, como é o caso da Anacom, são obrigados a declarar o património e rendimentos ao Tribunal Constitucional. Tanto que um dos nomes observados por Azenha é o do ex-inspetor-geral do Ambiente e ex-secretário de Estado-adjunto, Filipe Baptista, nomeado vogal da Anacom, em 2010. O autor refere ainda que "as diferenças entre os vencimentos dos gestores e as remunerações dos políticos eram muito mais acentuadas nas empresas onde o Estado tinha a chamada *'golden-share'*" (2011:60), como ocorria na Portugal Telecom até essas ações serem extintas em 2011.

1.4.3 - A assimetrias de informação

Outro problema que identificámos no processo de implementação da TDT Portuguesa diz respeito aos diferentes níveis de informação que são detidos pelas partes interessadas na política das telecomunicações digitais do país.

Boehm (2007b) diz que as assimetrias de informação podem ser um caminho para práticas corruptas, o que torna a transparência algo primordial na regulação. Segundo o autor, a informação deve circular em diferentes níveis no cenário regulatório e deve ainda requerer a participação dos cidadãos e da sociedade civil no processo. Segundo afirma, uma real participação da sociedade requer, no entanto, que as pessoas tenham acesso a todos os dados relevantes, e isto enfrenta sempre a oposição da indústria, que recorre a argumentos referentes ao sigilo empresarial, mesmo tratando-se de serviços públicos de interesse geral.

Para Coglianese (2004), a informação é a força vital de política regulatória, pois dela depende o efetivo desenvolvimento do poder governamental e isto teria levado às legislaturas a criarem comités, delegarem autoridade às agências especializadas e desenvolverem procedimentos administrativos que pudessem encorajar análises e promover a transparência. De acordo com o autor, a regulação pode corrigir a falta de informação sobre produtos e serviços. Os reguladores seriam o meio mais simples do governo obter informações sobre a atividade económica, de forma independente. Por outro lado, as agências reguladoras, para obter um melhor resultado, devem basear-se em trabalhos de investigadores académicos e consultores independentes. No entanto, Coglianese (2004) destaca que, mesmo recorrendo a outras fontes e não apenas ao seu

próprio grupo de especialistas, as agências estarão em desvantagem, no que diz respeito aos dados mais atualizados e detalhados do mercado. Portanto, é preciso haver estratégias para ultrapassar o silêncio da indústria. Os regulados tendem a não prestar todas as informações e, quando requeridos, limitam-se a entregar relatórios específicos, e, se o regulador não compreender que informação precisa obter, fica em desvantagem. Uma das soluções seria o regulador ouvir as partes envolvidas que possam provê-lo com importantes detalhes que o ajudarão a requerer dados da indústria regulada. A provisão de informações concretas e relevantes, que possam servir de suporte às tomadas de decisões públicas, beneficiaria toda a sociedade.

Coglianese (2004) acredita que as decisões do regulador não requerem apenas informações técnicas, científicas e económicas, mas também necessitam de informações políticas que são referentes aos interesses, às propensões que afetam firmas e executivos. O regulador deve fazer a leitura política para agir de forma a promover os incentivos necessários para reduzir as assimetrias de informação. Entre as medidas que podem ser tomadas para garantir uma melhor transparência, segundo o autor, estão:

- A aplicação de graves penalidades: Pode ocorrer em caso do fornecimento de informações erradas, com multas e sanções, inclusive para os administradores da indústria.
- Informações obrigatórias: Exigir informações por meio de mandados, ou submeter a empresa a auditorias e inspeções, com a ameaça de sanções caso o regulado não cumpra as determinações.
- Recompensas: Recompensar os regulados que colaboram com o envio de informações. Um regulador e um regulado podem estabelecer uma relação de confiança quando tanto um quanto o outro funcionam como uma fonte mútua de informações relevantes. Muitos reguladores têm desenvolvido programas de incentivos para que as empresas forneçam informações úteis para o governo. Tais programas são muitas vezes justificados com esforços para recompensar a indústria que poderá alcançar melhores resultados.
- Requisição de dados por meios não obrigatórios. Os reguladores podem enviar questionários aos regulados, para conhecer melhor as condições da indústria. Pode requerer às empresas que se submetam voluntariamente à inspeção.

- Interação formal: Podem ocorrer por meio de audições públicas, ou através de processos de consulta pública durante a elaboração de determinadas regras. As consultas públicas, em geral, são muito relevantes pois a indústria costuma fornecer informações aprofundadas, além de expor objeções e dar sugestões
- Interação informal: Pode ser uma conversa por telefone, a troca de informações durante uma reunião, uma conferência académica, etc. Os reguladores e representantes do mercado frequentemente desenvolvem relações ao longo dos anos, e podem trabalhar de maneira mais próxima no desenvolvimento do processo regulatório.

O problema de algumas das estratégias citadas por Coglianese (2004) é que elas são aptas quando há garantia que estão salvaguardados os interesses públicos. O autor lembra que muitas vezes uma relação aproximada entre o regulador e o regulado pode gerar o problema da captura regulatória, pois há o risco de haver decisões enviesadas, resultantes de alguma força de influência que poderá favorecer os interesses da indústria. Segundo afirma, apesar de uma das formas de evitar a captura ser a transparência, a eficiência de um governo dá-se também por meio de trocas de informações dentro da informalidade. Isto faz parte do jogo político e, portanto, além da transparência, é preciso haver leis que garantam uma boa regulação.

Se há uma dependência do governo em receber informações de agência reguladoras, isso pode facilitar a captura dos reguladores pelos regulados, resultando num campo fértil para a corrupção.

Boehm (2007b) diz que a autonomia funciona bem num país com instituições fortes, mas que pode ser um problema em países com um ambiente institucional fraco.

Em Portugal, onde parece imperar o paralelismo político e o clientelismo nas relações mediáticas (Hallin & Mancini 2004), consequentemente há um forte reflexo nas relações das telecomunicações, e a eficiência independência do regulador é questionável. Assim, as relações clientelistas permanecem "conectadas com uma cultura política que é relativamente cínica a respeito do interesse público geral, que transcende os interesses particulares" (Hallin & Mancini, 2004: 138)[39].

Este parece ser o caminho utilizado pelas forças políticas portuguesas, no intuito de estabelecer sistemas que possam manter práticas de clientelistas e de

[39] Tradução do autor. Texto original: "*connected with a political culture that is relatively cynical about the notion of a general public interest transcending particular interests*".

paralelismo, que vêm estruturando o país desde sua democratização, como demonstraremos neste estudo.

Boehm (2007b) identifica cinco níveis que podem caracterizar as assimetrias informacionais e de conhecimento. São eles:

Tabela 6: Níveis de assimetrias de informação segundo Boehm (2007b).

Nível 1: Relações entre o poder legislativo e a agência reguladora.	Neste caso, o regulador sabe mais sobre a empresa regulada do que o Parlamento, o que dá possibilidades ao regulador para ocultar informações sobre o regulado e conspirar com a empresa de forma a propagar práticas corruptas. Uma forma de evitar isto seria a exigência, por parte do poder legislativo, que o regulador preparasse relatórios regulares e detalhados sobre as atividades do regulado.
Nível 2: Relações entre a agência reguladora e a empresa regulada.	Neste caso a fraude torna-se possível porque a empresa tem mais informações que o regulador sobre as suas necessidades, custos e dados técnicos. A empresa pode, portanto, falsear informações e alterar os livros de contabilidade de forma a obter benefícios regulatórios. Para diminuir o risco disto ocorrer, o autor sugere que seja aumentado o número de informações que devem ser disponibilizadas ao regulador.
Nível 3: Relações entre cidadãos/sociedade civil/média e regulador/governo/regulado.	Apesar de ser a mais importante parte interessada na regulação, os utilizadores não são bem informados sobre os detalhes regulatórios e, em muitos casos, estão completamente ausentes dos processos formais. Também a sociedade civil e os média não conseguem obter informações referentes aos assuntos regulatórios. Isto cria um ambiente propício para a captura regulatória. Para corrigir este problema é importante que a informação seja disponibilizada a todos os interessados.

Nível 4: Relações dentro da agência reguladora entre especialistas e não-especialistas.	As assimetrias de informação dentro da agência reguladora ocorrem tanto em relação aos assuntos técnicos quando aos assuntos financeiros. O problema surge quando um executivo da agência é responsável por um determinado projeto relativo ao regulado. Durante o seu trabalho ele pode recolher informações que serão do seu exclusivo conhecimento o que pode ser um fator de conspiração entre o executivo e a empresa, em troca de favores mútuos, que podem resultar em subornos e até no fenómeno da porta giratória. Segundo o autor, é muito difícil reduzir este tipo de assimetria, mas ela pode ser amenizada se a agência fornecer uma boa remuneração e um bom ambiente de trabalho, se fizer uma rotatividade dos profissionais e se convocar especialistas externos para auxiliar em alguns procedimentos.
Nível 5: Relações entre empresas reguladas concorrentes.	Em ambientes concorrenciais, uma empresa não conhece as estratégias das companhias adversárias e acaba por utilizar meios corruptos para ganhar mercado, pois não pode correr o risco de ser a única empresa a agir honestamente. O ideal, neste caso, é que as empresas adotem códigos de conduta.

A teoria da captura regulatória servirá como base para a análise do que ocorreu em Portugal desde o nascimento da televisão digital no país até ao *switch-off* analógico, ocorrido em 26 de abril de 2012, como veremos nos capítulos 7 e 8. Mas, para compreendermos o processo, faz-se necessário mostrar como se formou o mercado das telecomunicações portuguesas, a partir do século XIX até a atualidade.