

CONCLUSÃO

Ao longo dos últimos cinco anos, estivemos a acompanhar o processo de implementação da TV digital terrestre em Portugal, que foi retomado após uma primeira tentativa falhada de introdução da tecnologia, iniciada em 2001 e abortada em 2003. O país voltaria a planear a TDT seguindo a orientação da Comissão Europeia, que indicava aos países membros que desligassem definitivamente os sinais analógicos terrestres até 2012 (Comunicação COM [2005], de 25 de maio). Em 2007, o XVII Governo Constitucional, liderado pelo primeiro-ministro José Sócrates, do PS, colocaria sob consulta pública os regulamentos dos concursos que dariam as concessões para a exploração da TDT no país. Naquele momento, estávamos a iniciar este estudo doutoral.

Tínhamos, na altura, a ideia de que iríamos analisar criticamente um processo eminentemente tecnológico. Mas, ao acompanharmos passo a passo as políticas nesta matéria, observamos que as questões técnicas não eram devidamente explicadas à população. Esta estratégia, deliberada ou não, serviu para evitar um amplo debate público sobre o tema e legitimar decisões contrárias ao interesse público, mas que beneficiaram sobretudo grupos económicos, cujos laços com o poder político eram evidentes. No caso da Portugal Telecom, que receberia o direito de utilização de frequências da TDT, a ligação era mesmo simbiótica, oficializada por meio de *golden shares* do Estado na empresa e também através de ações da PT detidas pelo banco público Caixa Geral de Depósitos. Notamos, portanto, que deveríamos estar focados principalmente no processo de decisão política, que nos iria dar o suporte para percebermos como seriam utilizadas as potencialidades tecnológicas da TDT, perante a interação entre os atores envolvidos na implementação da plataforma.

Foi a ligação entre o Estado e a PT que fez com que o país tivesse um percurso diferente da maioria dos seus pares na União Europeia, dentro de um processo de retorno público (*public comeback*), onde os países membros estavam a definir políticas relacionadas às redes de telecomunicações, num contexto que colocou o poder público novamente no centro de decisões referentes às comunicações, após a desregulamentação do setor, nas décadas de 1980 e 1990 (Gómez-Barroso e Feijóo, 2010). A ideia do *public comeback* era, por um lado, os Estados prepararem as suas indústrias para a era digital, de forma a torná-las competitivas, e, por outro, promover a inclusão digital da população (Cave & Martin, 2010). No entanto, em Portugal, diferentemente de outros países da UE, as autoridades públicas legislaram respondendo primordialmente aos

interesses empresariais, sem demonstrar uma preocupação sistemática com a população ou com a inclusão digital. O país não aproveitou a tecnologia disponível para proporcionar às pessoas uma televisão em sinal aberto de qualidade equiparável aos serviços de TV por subscrição, mesmo havendo plenas condições para tal. Os lóbis económicos, que, no caso português, parecem ser intrínsecos aos lóbis políticos, conseguiram fazer com que fosse estabelecido um modelo de TDT de qualidade muito inferior ao apresentado pela maioria dos países da União Europeia e muito aquém do que os operadores de TV paga ofereciam aos seus clientes.

Durante o período de consulta pública aos projetos de regulamento dos concursos que dariam à Portugal Telecom a concessão para a utilização das frequências digitais, as sugestões da PT foram as mais acatadas. Isto deu ao grupo uma vantagem competitiva em relação aos demais concorrentes. No total, as sugestões da PT foram acatadas em 12 dos 43 artigos dos concursos, o que representou uma alteração em 27,9% das regras inicialmente propostas.

Algumas alterações foram meras formalidades burocráticas, mas outras tiveram um impacto direto nos critérios para a escolha do vencedor dos concursos, como a que modificou o plano técnico, dando vantagem competitiva à PT pelo facto da empresa, na altura, possuir a maior rede de cobertura televisiva analógica do país. O grupo também conseguiu reduzir a percentagem de cobertura exigida, o que criou zonas de sombra, onde a população só conseguiria aceder aos canais generalistas mediante uma cobertura complementar não terrestre, via satélite, através da tecnologia DTH (*direct-to-home*). Isto, posteriormente, revelar-se-ia como mais um dos fatores de incentivo à migração da população para a TV paga, devido ao alto custo para a instalação e compra de equipamentos para a receção DTH.

Feitas as alterações, somente a PT concorreu às licenças relativas ao multiplex A, para a transmissão dos sinais dos canais da TV aberta. Já no concurso para os multiplexes B a F, que daria as licenças para a difusão de serviços de TDT por subscrição, a PT enfrentou a concorrência do grupo sueco AirPlus TV, mas também foi a vencedora.

As vitórias da PT vieram acompanhadas pela formação de monopólios. Somente a empresa vencedora dos concursos poderia emitir sinais televisivos terrestres no país, o que não ocorria na época da TV analógica, quando cada operador, além de gerir o conteúdo dos canais, poderia ser um difusor de sinais. A PT também ganhou o monopólio para a venda de equipamentos de receção via satélite nas zonas de sombra e,

com isto, passou a vender descodificadores que bloqueavam o acesso aos canais *free-to-air* transmitidos via satélite no espaço europeu, que poderiam ser sintonizados em Portugal por meio do equipamento *direct-to-home*. Desta forma, os cidadãos das zonas de sombra, mesmo estando aptos a receber dezenas de canais, ao comprarem o *kit* satélite vendido pela PT só conseguiriam sintonizar os quatro canais generalistas disponíveis. E, para receber estes canais, os investimentos eram discrepantes em relação às zonas cobertas. Nesse ínterim, agentes das empresas de TV paga iam às aldeias do país oferecer pacotes de TV por subscrição, inclusive o serviço MEO, da própria PT²⁷⁵ (Rádio TSF, 24 de janeiro de 2012²⁷⁶).

O monopólio da Portugal Telecom nas transmissões terrestres impediu que os concelhos pudessem investir na instalação de repetidores para reduzir as zonas de sombra no país. As autarquias que o fizessem ficariam sujeitas aos rigores da lei, pois estariam a transmitir sinais de forma pirata. Portanto, ou se investia na compra do *kit* satélite da PT nas zonas de sombra, ou se assinava um serviço de TV paga. Caso contrário, uma grande parcela da população não teria acesso a qualquer cobertura televisiva.

A Portugal Telecom também foi beneficiada com a alteração, pela Anacom, do documento referente ao Direito de Utilização de Frequências associado ao multiplex A, o que desobrigou a empresa a subsidiar todos os custos referentes à receção via satélite nas zonas de sombra, inclusive de instalação, conforme estava previsto inicialmente no título habilitante.

Desde o início da instalação da rede da TDT, em 2009, até o apagão analógico, em 2012, o serviço MEO, da PT, obteve 715 mil novos clientes, um crescimento de 185,7% em apenas três anos.

No caso dos multiplexes B a F, a PT desistiu das concessões, com o aval da Anacom, que, inclusive, devolveu à empresa uma caução que havia sido paga como garantia de que a rede seria instalada. O regulador não propôs a realização de um novo concurso nem a concessão de utilização de frequências à AirPlus TV, que havia ficado em segundo lugar. Esta decisão impediu a instalação no país de uma plataforma de TDT por subscrição, que seria uma alternativa aos demais serviços de TV paga. A PT, ao

²⁷⁵ A partir de 2008, quando a PT lançou a plataforma MEO, formou-se um claro conflito de interesses envolvendo a empresa, pois ao mesmo tempo em que era responsável pela construção da rede da TDT, mantinha um serviço de TV por subscrição.

²⁷⁶ Reportagem disponível em http://www.tsf.pt/PaginaInicial/Portugal/Interior.aspx?content_id=2259838&tag=TDT. Acedido em 3 de junho de 2012.

vencer a AirPlus TV, conseguiu impedir a entrada de um concorrente no mercado, mas depois não implementou o sistema.

Em termos técnicos, o sistema escolhido em Portugal para a difusão dos sinais terrestres foi o modo SFN - *Single Frequency Networks*, que significa a transmissão utilizando apenas um único canal de frequência, economizando muito espectro. Mas a grande desvantagem deste sistema é que os sinais de transmissores diferentes, ao estarem todos na mesma frequência e dependendo das condições meteorológicas, podem sofrer uma autointerferência mais ou menos grave, consoante à propagação desses sinais, resultando na queda da imagem e do áudio. Isto ocasionou falhas na receção terrestre após o apagão analógico em todo país. Algo que não ocorreria caso se tivesse escolhido o modo MFN - *Multiple Frequency Network*. Este problema também não ocorre nas plataformas de TV paga, que, mais uma vez, seriam a alternativa viável para quem quisesse assistir uma TV de qualidade.

A possibilidade de haver interferências era algo de conhecimento público. Mesmo os resultados parciais deste estudo, divulgados pela imprensa (Jornal de Notícias, 26 de abril de 2012²⁷⁷), davam conta disto. Por causa das falhas na transmissão dos sinais, muitos telespectadores apresentaram queixas (Jornal de Notícias, 4 de junho de 2012²⁷⁸), obrigando a Anacom a rever o sistema e a acordar com a Portugal Telecom a emissão dos sinais utilizando mais canais de frequência, de forma a impedir as interferências²⁷⁹.

As vantagens obtidas pela Portugal Telecom no processo, com o aval da Anacom, levaram às suspeitas de que o regulador teria sido capturado pela empresa, passando a agir em seu benefício. Ao analisarmos esta possibilidade, observamos fortes indícios de captura, que teria ocorrido devido, sobretudo, ao fenómeno da ‘porta giratória’, que diz respeito às trocas de cargos entre as agências reguladoras, o governo e o mercado.

Os sintomas mais claros de que havia uma captura foram a ação do regulador de forma a facilitar a formação de monopólios por parte da PT, a falta de disputas jurídicas entre o regulador e o regulado, as ligações da direção da Anacom, diretas ou indiretas, com a Portugal Telecom e seus acionistas, a anulação da obrigação da

²⁷⁷ Disponível em <http://tvdigital.files.wordpress.com/2012/04/jn.jpg>. Acedido em 6 de junho de 2012.

²⁷⁸ Disponível em http://umonline.uminho.pt/uploads/clipping/NOT_64745/4212307442123074.pdf. Acedido em 6 de junho de 2012.

²⁷⁹ Até o término deste estudo, em junho de 2012, a autorização para a utilização de mais canais de frequência para as transmissões terrestres ainda não era definitiva, sendo válida apenas por 180 dias, a partir de 18 de maio de 2012.

empresa arcar com os custos para a receção televisiva nas zonas de sombra, e as assimetrias de informações referentes à TDT.

Em relação às assimetrias de informação, verificamos que os representantes da Anacom não divulgavam, em suas declarações públicas, aspetos importantes sobre o processo de implementação da TDT. Isto ocorreu inclusive nas ocasiões em que foram convocados para prestar esclarecimentos na Assembleia da República. Entre as omissões da Anacom, podemos destacar a não divulgação do número de cidadãos beneficiados com os subsídios para compra dos descodificadores e *kits* satélite; a falta de explicação a respeito dos locais exatos que seriam afetados pelo apagão no litoral, referente à primeira fase do *switch-off* analógico; a não clarificação do argumento de que quem era assinante de um serviço TV paga não precisaria da TDT, já que havia muitas exceções em que tal afirmação não condizia com a realidade; e a não divulgação dos critérios utilizados para o reforço da cobertura TDT em alguns concelhos. Também não foram divulgadas pelo regulador das comunicações informações referentes às falhas de receção, conforme mostra reportagem do semanário Sol, publicada em 6 de junho de 2012²⁸⁰. Além disso, a direção da Anacom elogiava as ações empreendidas pela PT, mesmo havendo problemas²⁸¹.

Constatamos que a TDT funcionou de maneira distinta em dois universos: o da população e o das empresas de telecomunicações (Portugal Telecom e demais operadores de TV paga e de telefonia móvel), conforme mostra a tabela a seguir:

Tabela 73: Os dois universos da TDT.

TDT da população	TDT das empresas de telecomunicações
Menor oferta de canais na TDT, entre os países da União Europeia que implementaram o sistema.	Oferta de dezenas de canais em plataformas não terrestres de TV por subscrição, incluindo canais temáticos do operador público, de acesso exclusivo

²⁸⁰ A reportagem está disponível em http://sol.sapo.pt/inicio/Sociedade/Interior.aspx?content_id=51349. Acedido em 7 de junho de 2012.

²⁸¹ Sobre os assuntos citados no parágrafo, ver as declarações do então presidente da Anacom, José Manuel Amado da Silva, em audiência na Assembleia da República, realizada no dia 20 de setembro de 2011. O vídeo da audiência está disponível em http://80.251.167.42/videos-canal/XII/SL1/02_com/12_cpecc/20110920cetcc.wmv. Ver também a audição com o Conselho de Administração da Anacom na Assembleia da República, no dia 15 de fevereiro de 2012, disponível em http://80.251.167.42/videos-canal/XII/SL1/02_com/12_cpecc/20120215cpecc.wmv. Os endereços foram acedidos em 5 de junho de 2012.

	através dos operadores da TV paga.
Redução da cobertura digital terrestre em relação ao sistema analógico, criando zonas de sombra.	O mercado de TV paga cresceu 32,3% do desde o início das emissões da TDT, em 2009, até o primeiro trimestre de 2012, conquistando 750 mil novos clientes.
Necessidade de investimentos extras nas zonas de sombra, para aquisição de material de receção dos canais generalistas portugueses por via satélite.	Monopólio da PT na venda dos <i>kits</i> satélite para as zonas de sombra.
Redução da audiência dos canais generalistas.	Aumento da audiência dos canais não generalistas da TV paga
Impedimento legal dos concelhos instalarem repetidores para reduzir as zonas de sombra.	Monopólio da PT na distribuição dos sinais digitais terrestres.
Obrigatoriedade da migração para a TDT para quem quiser receber canais <i>free-to-air</i> , mesmo estando o sistema a apresentar falhas de receção dos sinais.	Venda de parte do dividendo digital para as empresas TMN (PT), Optimus (Sonaecom) e Vodafone explorarem comercialmente o serviço de Internet espectral 4G.

O facto de Portugal estar na semiperiferia na escala global, significa que o país possui autonomia na definição de suas políticas, mas significa também que a sua democracia está baseada num equilíbrio precário, que leva o próprio Estado a pactuar com comportamentos que violam as suas leis, o que pode ocorrer por meio da ação ou da omissão (Santos, 1985). No caso da TDT, a omissão do Estado é clara. Mesmo diante de denúncias feitas na Assembleia da República, de não cumprimento da Lei das Comunicações Eletrónicas por parte do regulador das telecomunicações, o Estado não agiu para apurar e eventualmente punir quem estivesse a infringir o quadro jurídico do país. A não-decisão foi uma forma de legitimar um poder que emanava não das esferas públicas, mas de uma empresa privada, que passou a deter o monopólio das transmissões televisivas terrestres, cujos procedimentos eram também responsabilidade oficial do Estado enquanto este manteve no grupo 500 *golden shares*, extintas em 2011

por pressão internacional, e também por meio das ações na empresa detidas pela Caixa Geral de Depósitos.

Em termos de conteúdo, a implementação da TDT não representou um aumento na oferta de canais na TV *free-to-air*. O sistema analógico foi desligado com a oferta digital exatamente igual ao que era oferecido antes do *switch-off*, ou seja, os quatro canais generalistas. A única alteração prevista foi a migração do Canal Parlamento para a TDT, que, entretanto, não se consolidou durante o período de transição do analógico para o digital²⁸².

A manutenção da mesma oferta de canais foi uma rara exceção na Europa, como demonstramos no capítulo 4. Muitos Estados membros da União Europeia recorreram aos operadores públicos para incentivar a migração voluntária dos cidadãos para a plataforma digital terrestre. Os casos mais proeminentes foram a Espanha e o Reino Unido, que, após tentativas falhadas de estabelecer um modelo economicamente viável para a TV digital terrestre, reestruturaram as suas plataformas focando no fortalecimento da TVE e da BBC, respetivamente. Portugal, que também havia falhado numa primeira tentativa de estabelecer a TDT, e mesmo tendo lançado um novo concurso para a plataforma digital terrestre, nem sequer discutiu a possibilidade de fornecer um multiplex à RTP, para que o operador público pudesse transmitir em sinal aberto os quatro canais disponibilizados apenas nas plataformas de TV paga (RTP1 HD, RTP África, RTP Informação e RTP Memória). Tal facto deve-se também à ação da própria direção do operador público, que não realizou diligências com o intuito de obter mais frequências na TDT. A inércia do operador público perante o processo de introdução da TDT acabou por ser um dos motivos que levaram a Comissão de Trabalhadores da RTP a processar o Conselho de Administração do grupo.

Diante das questões levantadas, observadas, analisadas e criticadas neste estudo, concluímos que a relação simbiótica entre o Estado e a Portugal Telecom foi fundamental para que a empresa conseguisse obter as licenças para implementar o sistema de TDT no país. Foi esta relação, onde as fronteiras entre o público e o privado não são claras, que permitiu ainda que a PT conseguisse garantir o monopólio de

²⁸² Quando concluímos este estudo, em junho de 2012, a previsão era que o Canal Parlamento seria disponibilizado na TDT em setembro de 2012. O Projeto de Lei n.º 253 /XII-1ª, que previa as transmissões do Canal na TV aberta foi aprovado por unanimidade na Assembleia da República no dia 15 de junho de 2012. O documento está disponível em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c325276593342734c576c756156684a5358526c65433977616d77794e544d7457456c4a4c6d527659773d3d&fich=pjl253-XII.doc&Inline=true>. Acedido em 15 de junho de 2012.

distribuição dos sinais digitais terrestres e também da venda de equipamentos para as zonas de sombra. A influência da PT, impulsionada pela sua relação de proximidade com o Estado, teve como consequências ações que deixaram evidentes a possibilidade da empresa ter capturado a Anacom e obtido do regulador o apoio necessário para que expandisse o serviço MEO, ao mesmo tempo em que estruturava as emissões digitais terrestres da TV aberta. De acordo com o que referimos, esta possível captura teria sido gerada a partir da porta giratória. Como este fenómeno ocorre devido à troca de cargos entre membros do governo, do regulado e do regulador, constatamos que a relação simbiótica da PT com o Estado aproximou, ao longo dos anos, a empresa dos principais blocos partidários do país – o PS e o PSD. Tais partidos fazem parte da rede de influências que indica nomes para compor o Conselho Administrativo da Anacom. Neste ciclo de relações, a sociedade civil é o elo mais fraco e seus interesses acabam sendo suplantados por interesses de grupos potencialmente mais persuasivos. Sendo a TDT algo com uma grande vertente técnica, a compreensão do objeto por parte da opinião pública deveria contar com o regulador das comunicações para que fosse promovida a discussão democrática que iria levar à construção de um modelo com maior equidade, eficiência, segurança e liberdade (Stone, 2001). Mas, quando os interesses privados se sobrepõem, como ocorreu no caso da TDT portuguesa, o resultado para os cidadãos é um modelo desigual, ineficiente, que não garante segurança e onde a liberdade do cidadão não foi primordial para a definição das políticas.

O modelo é desigual porque criou discrepâncias entre as pessoas que estavam em zonas cobertas pela TDT e as que estavam em zonas de sombra. É ineficiente porque o resultado final apresenta problemas técnicos, de receção do sinal. No que diz respeito à segurança, que se refere às garantias futuras, vimos que as frequências libertadas não garantiram à população o acesso livre aos novos serviços disponibilizados através do espectro, mas garantiram a grupos empresariais a exploração comercial destas frequências, sem que o tema fosse amplamente debatido pela sociedade civil. Já a liberdade, que é referente à intervenção do Estado na vida do cidadão, observamos que a TDT foi uma imposição, que teve custos financeiros que oneraram a população, mas que não possibilitou às pessoas os benefícios que a tecnologia permitia, favorecendo, no entanto, às empresas do setor de telecomunicações.

Portanto, diante do que expusemos ao longo desta investigação, após termos estudado a fundo a formação TDT portuguesa, acreditamos ter conseguido demonstrar

de maneira detalhada o processo de implementação da plataforma de TV digital terrestre em Portugal, além de mapear a adoção da tecnologia na União Europeia.

Pretendemos que as conclusões e os dados aqui aferidos possam servir como base para outras investigações que se seguirão na área das telecomunicações e da comunicação social, sobretudo no que diz respeito à utilização de frequências libertadas pela conversão dos sinais televisivos analógicos para o digital, para novos serviços de comunicação eletrónicos, como a 4ª geração de comunicações móveis, que torna a Internet espectral em alta velocidade uma realidade em toda Europa. O 4G é, atualmente, a face mais visível no que diz respeito à utilização do dividendo digital, mas novos serviços surgirão nos próximos anos.

A elaboração de uma investigação doutoral sobre a implementação da TV digital terrestre num país que faz parte da União Europeia aponta também para que se possa avaliar o papel dos Estados no estabelecimento das políticas comunitárias. Os resultados obtidos deixam uma porta aberta para que se possa aprofundar futuros estudos dentro das teorias das Relações Internacionais²⁸³, apesar de não ter sido este o caminho que escolhemos, mesmo que tenhamos observado questões ligadas à noção de imperialismo, de centro e periferia (Galtung, 1977; Santos, 1985; Tomlinson, 1991; Wallerstein, 1984).

Há ainda um outro caminho que poderá ser trilhado, que diz respeito à sociedade da informação, seja em sua visão tecnológica, económica, ocupacional ou espacial²⁸⁴, com foco na Internet e na difusão do seu conteúdo.

Percebemos, durante a elaboração desta investigação, que os estudos sobre as influências das novas tecnologias digitais espectrais ainda são poucos. Isto pode ser justificado pelo facto de que tais inovações na área das telecomunicações ainda estão em fase de estruturação e construção de modelos. No entanto, acreditamos ser imprescindível que os investigadores se debrucem sobre estes objetos de estudo, de forma a termos, no futuro, a possibilidade de analisar como se articularam as forças políticas, económicas e sociais perante as tecnologias digitais e quais foram as consequências destas articulações para Portugal, para a Europa e para o mundo.

²⁸³ Uma das vertentes das Relações Internacionais que poderiam ser abordadas, a partir da estruturação da TDT nos países referidos neste estudo, seria a teoria neorrealista (ver Krasner, 1983 e Waltz, 1979), pois os Estados muitas vezes privilegiam políticas nacionalistas, apesar de estarem integrados à União Europeia.

²⁸⁴ Ver Webster (1995).