

Consultas públicas nos concursos da TV digital terrestre: democratização ou protocolo?

Sergio Denicoli

Helena Sousa

Universidade do Minho

2009

Resumo: Os concursos relativos à TV digital terrestre portuguesa, lançados em Fevereiro de 2008, seguiram um procedimento protocolar que incluiu um período de 45 dias de consulta pública, durante o qual qualquer interessado pôde dar sugestões e opiniões sobre os projectos de regulamento. Após o fim da consulta, a regulamentação definitiva foi lançada. Neste artigo, analisamos o teor dos contributos e observamos as alterações que foram feitas em relação ao projecto inicial, para identificar os critérios adoptados na elaboração das regras dos concursos, cujo vencedor foi o grupo PT.

Palavras-chave: Televisão digital terrestre, radiodifusão digital.

1 - Introdução

Este estudo observa as influências das consultas públicas dos concursos para a televisão digital terrestre (TDT), nas mudanças efectuadas no então projecto de regulamento, e que se tornaram regras efectivas, resultando nas concessões para a TDT portuguesa. Para que possamos fazer a análise, é preciso antes expor alguns factos que envolvem a história da TV digital em Portugal, cujos primeiros passos foram dados em 2001, quando houve uma tentativa frustrada de lançamento da TDT. O fracasso inicial acabou por paralisar o processo de implementação da plataforma, que só foi retomado após a Comissão Europeia estabelecer que 2012 seria o prazo final para o *switch-off* analógico nos países membros. Ou seja, se Portugal não retomasse o processo, corria o risco de ficar atrasado em relação às evoluções pelas quais a maioria dos demais membros da União Europeia já vinha a acompanhar, o que significaria perda de mercado e o não cumprimento de uma norma imposta para que o sistema europeu de TV digital, o *digital vídeo broadcast* (DVB), fosse colocado em prática de forma plena.

Coube então ao governo do Partido Socialista (PS), sob a liderança do primeiro-ministro José Sócrates, orquestrar a nova tentativa de implementação da TDT. Portanto, no dia 31 de Agosto de 2007, foi publicado no Diário da República os projectos de regulamento para os concursos públicos que dariam as concessões da TDT portuguesa. As frequências reservadas para a radiodifusão televisiva digital terrestre foram limitadas em seis multiplexers. O despacho foi assinado pelo ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Mário Lino, e pelo ministro dos Assuntos Parlamentares, Augusto Santos Silva.

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

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

Multiplexers B e C seriam de alcance nacional e os Multiplexers D, E e F seriam de alcance parcial no território continental e comportariam a área litoral até cerca de 80 km da fronteira com a Espanha¹.

De acordo com a Lei das Comunicações Electrónicas – LCE (Lei Nº 5/2004, de 10 de Fevereiro, compete ao ICP-ANACOM gerir e planificar o espectro radioeléctrico. Sendo assim, a entidade ficou responsável pela gestão dos concursos.

A LCE prevê ainda que, em seu artigo 8º:

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

Portanto, assim que os projectos de regulamento dos concursos foram publicados, a ANACOM deu início ao processo de consulta pública aos documentos e os interessados tiveram 45 dias para se manifestarem.

Após os pronunciamentos, a ANACOM reviu os projectos de regulamento e, no dia 24 de Fevereiro de 2008, os ministros assinaram a portaria que lançou oficialmente os concursos. Os termos constam no Regulamento do ICP-ANACOM nº 95-A/2008, de 25 de Fevereiro.

2 - Democracia e a consulta pública

Numa sociedade democrática requer-se que os processos públicos sejam claros. No próprio conceito de democracia de Aristóteles (2006), o governo e a constituição política não passam de uma ordem estabelecida entre os que habitam a «polis», portanto o povo é soberano e os que detêm o poder devem ter em conta que estão a exercer um direito que lhes foi dado, mas que pode ser ocupado por outro cidadão.

Os princípios que regem a Lei das Comunicações Electrónicas e que exigem a abertura de um período de consulta pública para que os interessados possam participar dos debates referentes aos temas de maior impacte, remetem ao princípio das

¹ A área foi delimitada em 80 km da fronteira para que não houvesse interferências de sinais, por conta das televisões espanholas.

democracias e possibilita aos governos tomarem decisões mais de acordo com o espírito democrático.

Aristóteles, ao definir um governo republicano, disse que “é aquele no qual todos os cidadãos são naturalmente guerreiros, capazes de obedecer e mandar segundo uma lei que garante mesmo aos pobres a parte de poder que lhes cabe”. (Aristóteles, 2006:105). Cabe ressaltar que o filósofo avaliava um contexto formado em sua época, mas a análise serve aos tempos actuais, uma vez que estes princípios estruturam as sociedades democráticas contemporâneas.

Os estudos mais actuais sobre as democracias consolidadas analisam os sistemas partidários, que ocupam seus respectivos campos ideológicos de acção. Para Stone (2001), cada lado na política democrática é dito como um campo de interesse e a questão central das políticas públicas é como esses interesses são convertidos em efeitos. Segundo a investigadora, num modelo racional e analítico, os objectivos seriam explícitos e precisos, mas na política as metas são ambíguas, pois há objectivos que podem ser secretos ou ocultos. Os governos fazem com que suas alternativas preferidas pareçam ser as únicas vias possíveis e usa toda uma retórica para tentar convencer a opinião pública e não despertar críticas da oposição, pois no coração das controvérsias políticas estão questões de oportunidades e desvantagens inerentes aos grupos.

Stone (2001) afirma ainda que na construção das metas nos processos de decisão política há quatro desafios básicos e de difícil aplicação, que são a equidade, eficiência, segurança e liberdade.

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

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

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

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

Os quatro desafios descritos por Stone (2001) podem servir para demonstrar razões inerentes à política em relação às escolhas feitas pelo governo português no processo de decisão que levou à publicação das regras para os concursos públicos da TDT portuguesa, a partir do período de consulta pública.

A consulta é necessária para observar os impactes que uma legislação, que altera de forma contundente o mercado estabelecido, poderá causar. Para isso, dá-se a oportunidade aos interessados para que se pronunciem e ajudem na elaboração da Lei. No caso em questão, foram 23 as entidades que participaram e emitiram opiniões e sugestões de alterações ao projecto proposto. São elas:

- ABERTIS Telecom
- AirPlusTV
- Associação de Consumidores de Portugal (ACOP)
- Associação Enlace em Língua Portuguesa (ENLACE)
- Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO)
- Associação de Produtores Independentes de Televisão (APIT)
- Centro de Engenharia de Reabilitação em Tecnologias de Informação e Comunicação da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (CERTIC/UTAD)
- Controlinveste Media
- Cultv – Televisão Cultural e Educativa Portuguesa (CULTV)
- Direcção-Geral do Consumidor (DGC)
- FENACOOP – Federação Nacional das Cooperativas de Consumidores
- Grupo Media Capital
- Grupo PT
- INDRA Sistemas Portugal,

- J.Pedro Santos
- José Anselmo
- Nelson Gonçalves Miguel Soares
- PT Multimédia (PTM)
- SGC Telecom
- SIC – Sociedade Independente de Comunicação
- Sonaecom
- União Geral de Consumidores (UGC)
- Vodafone Portugal

Dessas manifestações, a ANACOM acatou, nos regulamentos finais, sugestões de sete entidades. São elas: Grupo PT, que fez sugestões cujos termos foram incluídos em 12 artigos, mostrando que foi a entidade com peso muito maior do que todas as outras na consulta pública; Associação de Produtores Independentes de Televisão e Controlinveste, que propuseram a existência de mais um canal generalista na TV aberta; SIC e Media Capital, que pediram a adopção da TV de alta definição (HDTV);

Sonaecom e PT Multimédia², cujas sugestões acatadas foram as mais gerais, fruto de reclamações de várias empresas, como o aprofundamento de algumas informações contidas em determinados artigos, no entanto, questões pontuais não foram consideradas.

No caso do projecto de regulamento relativo aos multiplexers B, C, D, E e F, foram alterados 12 dos 20 artigos. Já o projecto relativo ao multiplexer A, teve 11 artigos modificados e mais um artigo adicionado aos originais 23 do projecto de regulamento. Vamos mostrar, mais à frente, os detalhes das mudanças ocorridas.

Algumas entidades de defesa do consumidor foram convidadas a manifestarem-se, mas não fizeram grandes considerações em torno dos projectos. A Direcção Geral do Consumidor disse que “sob a perspectiva da protecção dos direitos e interesses dos consumidores, não se nos oferece tecer comentários”. A Associação dos Consumidores de Portugal afirmou, a respeito dos documentos, que “concorda com o teor não tendo qualquer reparo a fazer”. A União Geral de Consumidores entendeu que os projectos

² A PT Multimédia era uma empresa do grupo PT, mas separou-se da empresa-mãe, a 7 de Novembro de 2007, após um spin-off. Em 31 de Janeiro de 2008, a empresa passou a chamar-se Zon Multimédia.

respeitavam “os princípios da objectividade, transparência, não discriminação e proporcionalidade”.

Apenas a Associação Portuguesa para Defesa do Consumidor (DECO) e a Federação Nacional dos Cooperativas de Consumidores (FENACCOP) sugeriram alterações ao projecto. A DECO propôs amortização fiscal do valor de aquisição de equipamentos digitais, retirada de equipamentos analógicos após o início do período de transição para o digital, utilização de parte das receitas auferidas pela Contribuição para o Audiovisual para suportar os custos da transição para o digital, criação de “logo” para os equipamentos digitais e a realização de uma campanha nacional de informação ao consumidor. A FENACOOP sugeriu que os descodificadores fossem subsidiados à população e pediu condições específicas para evitar a exclusão de cidadãos portadores de deficiências e analfabetos.

Tais sugestões não foram acatadas, apesar das entidades serem representantes de uma grande parcela da população que irá utilizar os serviços televisivos digitais terrestres.

Há que se ressaltar que houve ainda manifestações de cidadãos. Nelson Gonçalves Miguel mostrou preocupação em relação às frequências, pois é morador da fronteira com Espanha e não queria deixar de receber os canais espanhóis. José Anselmo manifestou-se contra a formação de um monopólio na TDT. J. Pedro Santos defendeu uma TV digital plenamente livre, sendo contrário aos Multiplexers que seriam utilizados para a Pay-TV.

A Associação Enlace, que corresponde a um grupo cristão de televisão, não fez sugestões, mas apenas pediu informações a respeito da possibilidade de instalar um canal temático regional, no entanto, não teve sua dúvida sanada.

3 - Intervenções mais relevantes e seus conteúdos

Vamos mostrar agora, uma a uma, quais foram as principais intervenções, os seus conteúdos e o que foi acatado pela ANACOM. Começaremos pela PT, que foi a mais influente empresa no processo que culminou com a realização dos concursos dos quais foi a vencedora. A participação da PT foi tão minuciosa que nos permite demonstrar aqui, artigo por artigo, as sugestões do Grupo que foram aceites pela ANACOM.

3.1 - Grupo PT³

Foram sugeridas pela PT e acatadas pela ANACOM as seguintes mudanças para o concurso relativo ao Mux A:

Artigo 1º - Abertura e objecto

No projecto o artigo não determinava os serviços a que se destinava o Multiplex, mas dizia apenas que se serviria “primordialmente” à transmissão de serviços de programas televisivos. Deixava em aberto se poderia ser utilizado também para transmissão de dados, etc. A PT sugeriu a clarificação do artigo que, em sua versão final, limitou a utilização apenas à transmissão de programas.

Artigo 2º - Legislação aplicável

A PT sugeriu que a transmissão dos direitos de utilização de frequências fosse admissível também nos termos da Lei nº 27/2007, de 30 de Julho (Lei da Televisão), para evitar dúvidas, e foi atendida.

Artigo 6º - Pedidos de esclarecimento

A PT reclamou do curto prazo para que os esclarecimentos às dúvidas fossem dados. Pediu que o prazo fosse ampliado por conta de possíveis atrasos nos serviços de correio, que entregariam as respostas. A ANACOM manteve os prazos mas determinou que os esclarecimentos fossem disponibilizados também na Internet, o que compensaria eventuais atrasos dos Correios.

Artigo 9º - Instrução do pedido

O artigo pedia o reconhecimento notarial das assinaturas nas declarações dos concorrentes. A PT lembrou que a legislação permite aos advogados fazerem este reconhecimento. A ANACOM acatou a sugestão e extinguiu a exigência de reconhecimento dos documentos em notário.

O artigo também exigia uma certidão em papel referente ao registo comercial a à situação tributária ou contributiva. A PT lembrou que a legislação poderia permitir apenas que fosse cedido à ANACOM o código de acesso para a verificação do registo

³ O Grupo PT possui as empresas Portugal Telecom SGPS, PT Comunicações, PT.COM Comunicações Interactivas, PT Prime Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, PT Acessos de Internet Wi-Fi e TMN.

comercial e que as empresas poderiam permitir, mediante autorização, a consulta sobre a situação tributária ou contributiva. A ANACOM acatou os pedidos.

Artigo 13º - Apreciação de candidaturas

Sugeri a inclusão de critério de desempate e a definição de subcritérios que detalhassem a forma de avaliação dos critérios de selecção. Os pedidos foram acatados.

Artigo 16º - Decisão Final

O artigo estabelece prazos para a divulgação do resultado do concurso. A PT pediu que os textos deste artigo fossem redigidos de forma equivalente nos regulamentos dos dois concursos. Foi atendida.

Artigo 20º - Obrigações do titular do direito de utilização

Considerou que o objectivo de cobertura fixado em 99% da população nacional ao final de três anos era difícil de ser alcançado. Este pedido foi parcialmente acatado, pois a ANACOM decidiu manter a cobertura em 99%, mas ampliou o prazo para uma cobertura suplementar não terrestre. No projecto o limite era de 9%, mas no regulamento final passou para 14%. Isso seria um grande facilitador para a PT que, com o serviço MEO já oferece TV digital via satélite. Cabe ressaltar que no Reino Unido e na maioria dos países europeus o satélite tem sido utilizado para cobrir as áreas que a TV digital terrestre não alcança.⁴

Mudanças sugeridas pela PT e acatadas no regulamento do concurso referente ao Multiplexers B a F:

Artigo 6º - Pedidos de esclarecimento

Como fez em relação ao projecto do concurso do Mux A, a PT pediu a ampliação do prazo para os esclarecimentos e a ANACOM decidiu disponibilizar as respostas também na Internet.

⁴ TV digital via satélite onde não chega a TDT. <http://tvdigital.wordpress.com/2007/05/04/tv-digital-via-satelite-onde-nao-chega-a-tdt/>. Acesso em 10 de Março de 2009.

Artigo 9º Instrução do pedido

Também acatou as sugestões, que foram as mesmas feitas ao Artigo 9º do concurso do Mux A, referentes ao reconhecimento de documentos em notário e disponibilização de dados tributários e contributivos.

Artigo 13º - Apreciação de candidaturas

Pedi a clarificação dos critérios de selecção.

Artigo 17º - Emissão do título

Pedi a inclusão de uma audiência prévia da empresa vencedora do concurso, conforme estava previsto no projecto relativo ao Mux A.

Artigo 18º - Obrigações do titular dos direitos de utilização de frequências e do operador de distribuição

A PT considerou que as determinações de cobertura estariam “demasiado exigentes para uma operação de Pay-TV”. A ANACOM optou por reduzir a exigência de cobertura de 85% da população para 75% e ampliou em 6 meses o prazo para que o objectivo fosse alcançado.

Neste mesmo artigo, a PT reclamou que a composição e titularidade do capital social da empresa que ganhasse a concessão só poderiam ser alteradas mediante autorização da ANACOM e da ERC, durante todo o período que a concessão estivesse vigorando. No regulamento final o prazo foi vinculado às exigências do parágrafo 3 do artigo 3º, que fala da não atribuição de licenças no referido concurso às empresas que detiverem 50% do mercado de TV por subscrição. Ficou estabelecido então que, somente em caso de negociações com empresas detentoras desta fatia de mercado a ERC e a ANACOM terão que autorizar. Em outros casos poderão ser feitas alterações como fusões ou aquisições que impliquem directamente no gerenciamento dos exercícios das actividades previstas na concessão.

Neste mesmo artigo 18º a PT considerou ser um condicionamento injustificado exigir reserva de capacidade para serviços de programas regionais e difusão de actividades de âmbito cultural. O Grupo defendeu que a Pay-TV deve seguir critérios de mercado.

Neste caso, o que a ANACOM fez para acatar a sugestão ficou claro nas alterações ao

artigo 13º, que reduziu o peso dos programas regionais nos critérios de selecção da empresa vencedora.

3.2 – Sonaecom

A Sonaecom apresentou um documento, com 55 páginas, onde tentou comprovar que o concurso estava a ser direccionado para que a PT fosse a vencedora.

No início do relatório, a empresa demonstrou estar preocupada com a possibilidade de uma concentração de redes de comunicações electrónicas com a possível vitória da PT nos dois concursos. O texto diz que os critérios previstos “favorecem objectivamente e de forma juridicamente inaceitável um dos potenciais candidatos – a PT”.

A Sonaecom com observou que a PT estava numa posição favorável por deter uma rede de difusão analógica, cuja infra-estrutura poderia ser usada para instalar as torres de transmissão digital e que os regulamentos, ao invés de buscarem amenizar a vantagem de um dos concorrentes para tornar o processo mais equilibrado, estaria a funcionar de forma contrária, estabelecendo como critério de selecção com mais peso justamente a “massificação da televisão digital terrestre e desenvolvimento da sociedade da informação”, o que facilitaria a candidatura da PT em detrimento das outras. A ANACOM, nos regulamentos finais, reduziu o peso do critério reclamado pela Sonaecom, que falava sobre a “rápida massificação da televisão digital terrestre e desenvolvimento da Sociedade da Informação”. No entanto, mesmo com a redução, o critério continuou a ter o maior peso, conforme veremos mais à frente.

A Sonaecom havia sugerido ainda que os demais candidatos pudessem basear suas propostas “no recurso ao acesso aos postes (e elementos de infra-estrutura relacionados) da concessionária, nos termos do artigo 26º da Lei das Comunicações Electrónicas, que, segundo a Sonaecom, poderia impor à PT a elaboração de uma oferta de referência relativa ao acesso às infra-estruturas de radiodifusão televisiva. Tal sugestão foi ignorada pela ANACOM e depois acabou por resultar em problemas que levaram a vitória da PT aos Tribunais, por meio de uma acção da AIR Plus TV, conforme detalharemos adiante.

A preocupação da Sonaecom dizia respeito também à questões futuras ainda não previstas no concurso, como a TV móvel e eventuais serviços de TV por assinatura na era digital terrestre, que poderiam facilitar a entrada da PT nos novos mercados a surgir, caso o Grupo vencesse os concursos.

“O Grupo PT passará a dispor da única rede de radiodifusão de sinal televisivo digital – que controlará em exclusivo -, podendo concentrar nessa rede toda a sua oferta retalhista de serviços de Pay TV. Com efeito, o Grupo PT poderá configurar uma oferta integrada de serviços de retalho assente sobre as diversas redes por si controladas, e.g., oferecendo serviço fixo de telefone e acesso ADSL sobre a rede básica e serviço de Pay TV sobre a rede TDT (deslocando para esta rede a oferta de televisão por assinatura e porventura desactivando ofertas comerciais como o ‘MEO’). (...) Com relação à televisão digital móvel, e com base nas primeiras evidências que começam a chegar-nos de alguns países europeus, torna-se já relativamente claro que o detentor de uma rede de radiodifusão digital (DVB-T) se encontra, inevitavelmente, numa posição altamente privilegiada para, sobre a plataforma que já detém, montar, adicionalmente, uma rede de difusão para televisão móvel (DVB-H)⁵”.

3.3 – SGC Telecom

A SGC, como a Sonaecom, também fez críticas a algumas exigências previstas que, segundo a empresa, favoreceriam operadores que detivessem redes de transporte. Tal queixa refere-se ao critério de cobertura do território.

A SGC, assim como a PT, pediu ainda que o peso do conteúdo de carácter regional fosse diminuído porque não seria “compreensível” do ponto de vista económico e de sustentabilidade do projecto. Como já referimos antes, tal sugestão foi aceite.

3.4 – Associação de Produtores Independentes de Televisão –APIT

A APIT entendeu que o Governo deveria utilizar a capacidade remanescente do espectro a partir da entrada do digital deveria ser utilizada para a abertura de um novo canal generalista de acesso livre. Sugeriu ainda que o canal fosse atribuído a um novo Operador e que privilegiasse a criatividade e produção original em língua portuguesa.

A ANACOM acatou a sugestão e incluiu no artigo 18º do regulamento final referente ao Mux A, a obrigação do titular do direito de utilização de “reservar

5

http://www.anacom.pt/streaming/contributo_sonaecom.pdf?categoryId=261282&contentId=544450&filed=ATTACHED_FILE. Acesso em 5 de Março de 2009.

capacidade, conforme especificado no caderno de encargos, para a transmissão de um serviço de programas televisivo de acesso não condicional livre”.

3.5 – Controlinveste

O Grupo manifestou claramente o interesse em obter a licença de operador de televisão e sugeriu a utilização da capacidade remanescente do espectro para a introdução de mais um canal generalista, o que foi acatado.

3.6 – PTM⁶

A participação da PTM na consulta pública teve como principal objectivo tecer críticas e buscar explicitar o que seria, segundo a empresa, a falta de fundamentações jurídicas relativas ao artigo 3º do concurso para os Multiplexers B a F cujo teor impede a participação de “entidade que detenha no mercado de televisão por subscrição uma quota de mercado igual ou superior a 50%”. A PTM considerou que o termo era discriminatório pois afectava apenas a uma entidade. A ANACOM não acatou as queixas da PTM e manteve a interdição no regulamento final.

A ANACOM acatou apenas o que já havia sido reclamado por outras entidades, como o Grupo PT, como a clarificação dos critérios de selecção e de exigência de cobertura.

3.7 - Media Capital

A Media Capital poderia ter tido uma participação efectiva no concurso para a TDT, inclusive em relação ao serviço de radiodifusão do Mux A. Isso porque era a única empresa que detinha uma rede de distribuição do sinal de televisão. Houve inclusive um princípio de negociações entre a TVI, empresa do grupo Media Capital, e a SIC, segundo chegou a divulgar o empresário Francisco Pinto Balsemão (Jornal de Notícias, 11 de Junho de 2007⁷). As conversas não resultaram e a TVI anunciou - um dia antes do fim do prazo para as apresentações de candidaturas aos concursos da TDT -

⁶ A PT Multimédia, hoje Zon, participou da consulta pública ainda na qualidade de integrante do Grupo PT. No entanto, naquela altura o processo de spin-off já estava em adiantada fase. Portanto, as considerações que foram colocadas pela empresa já vislumbravam um cenário onde estaria independente do grupo PT.

⁷ http://jn.sapo.pt/paginainicial/interior.aspx?content_id=699293. Acesso em 10 de Março de 2009. 11/07/2007

que havia celebrado com a PT um acordo para a alienação do seu negócio de distribuição de sinais televisivos (RTP Notícias, 22 de Abril de 2009⁸).

Na sua resposta à consulta pública o grupo Media Capital sugeriu que a ANACOM não permitisse que uma mesma entidade pudesse vencer os dois concursos, pois seria algo “questionável à luz dos imperativos de concorrência”. A Media Capital temia que, caso não vencesse um dos concursos, pudesse ficar com uma rede implementada mas que não poderia mais ser utilizada.

Cabe acrescentar aqui que, no caso da teledifusão analógica terrestre os direitos de utilização de frequências foram atribuídos aos operadores que poderiam contratar a empresa que vem entendessem para realizar o serviço. No caso da TVI, quase a totalidade das suas transmissões eram feitas por meio do seu sistema de radiodifusão. No entanto, com as regras impostas a partir da TDT o Governo passou a conceder os direitos a apenas uma entidade. Portanto, caso a TVI não fizesse um acordo com a PT corria o risco de ter toda uma infra-estrutura em plenas condições de funcionamento relegada a virar sucata.

A Media Capital alertou que a ANACOM poderia, inclusive, considerar a possibilidade de uma gestão compartilhada pois, conforme disse:

“Qualquer outra solução poderá implicar uma ineficiência grave na utilização da capacidade instalada, e uma obsolescência antecipada de equipamentos e infra-estruturas que se encontram em funcionamento, criando um problema ambiental grave derivado dessa eventual obsolescência e correndo-se o risco de entravar a evolução tecnológica, pelo desaproveitamento de uma rede que já existe e que poderá ser útil.”⁹

Levando-se em conta que o concurso previa a rápida massificação da TDT e o fomento da indústria portuguesa, ao não acatar o pedido da Media Capital, o Governo demonstrou uma despreocupação com a concorrência e permitiu que fosse levado à frente um regulamento que poderia implicar na desactivação de um importante sistema de radiodifusão televisiva em pleno funcionamento em Portugal e que, de forma indirecta, forçou a uma alienação da rede à PT.

⁸ <http://tv1.rtp.pt/noticias/?article=94132&visual=3&layout=10>. Acesso em 10 de Março de 2009.

⁹ http://www.anacom.pt/streaming/contributo_mediacapital.pdf?contentId=544571&field=ATTACHED_FILE. Acesso em 5 de Março de 2009.

Além da questão acima, a Media Capital solicitou, como ocorreu com outras entidades, esclarecimentos relativos aos critérios de selecção. Sugeriu ainda a implementação da TV de alta definição (HDTV), tendo sido as sugestões acatadas.

3.8 – SIC

Assim como a Media Capital, a SIC sugeriu a adopção da TV de alta definição pois, dessa forma torna-se possível “criar condições para os operadores ‘free-to-air’ competirem com as ofertas da televisão por cabo, por IPTV e por satélite, que já se encontram plenamente implementadas¹⁰”

Tais solicitações pela HDTV levaram à ANACOM a incluir um artigo no regulamento final do concurso para o Mux A. É o artigo 20º: “Obrigações de reserva de capacidade e emissão em alta definição”.

A SIC buscou também argumentar contra a eventual existência de um novo canal generalista, alegando que o mercado publicitário português não comportaria mais um operador o que, segundo a empresa, traria consequências negativas para a produção televisiva portuguesa. As queixas da SIC não foram acatadas.

3.9 – CERTIC/UTAD

Esta entidade intitulou seu relatório de “Acessibilidade para cidadãos com necessidades especiais nos regulamentos da televisão digital terrestre em Portugal”. Sua principal sugestão foi a difusão simultânea de três sinais complementares, sendo “um sinal de vídeo para interpretação em Língua Gestual, um sinal de áudio para fornecer áudio-descrição e um terceiro sinal de dados destinado às legendas para surdos”.

No concurso relativo aos canais free-to-air, já não havia no projecto de regulamento exigências relacionadas aos cidadãos com necessidades especiais e no regulamento final o tema permaneceu ignorado. No concurso para os canais da Pay-TV, o que a ANACOM fez foi aumentar o peso do critério de selecção previsto no artigo 13º, no que diz respeito à adopção de tecnologias para possibilitar o acesso das pessoas com necessidades especiais. Este critério, que tinha um peso global de 16% no projecto, passou a ter um peso global de 19,8% no regulamento final. No entanto, o pedido para que houvesse uma reserva de capacidade para três sinais complementares não foi aceite.

10

http://www.anacom.pt/streaming/contributo_sic.pdf?categoryId=261282&contentId=544575&field=ATTACHED_FILE. Acesso em 3 de Março de 2009.

3.10 – Vodafone, Indra e CulTV

Essas empresas não tiveram sugestões acatadas. Das três a Vodafone foi a que fez relatórios mais detalhados, pontuando artigo por artigo as modificações que achava serem necessárias. A principal mudança pedida foi em relação aos artigos que versam sobre a atribuição, a uma só entidade, dos direitos de utilização de frequências. A Vodafone entendeu que essa decisão poderia “comprometer os benefícios que se pretendem garantir com a introdução da TDT”.

A Indra pediu que fossem incluídas nos concursos públicas especificações a respeito de aplicações interactivas.

A CulTV queria que as empresas pudessem candidatar-se aos concursos com propostas de ocupação do espaço remanescente do espectro.

3.11 – AirPlusTV

A sueca AirPlusTV também não teve as sugestões acatadas, mas acabou por demonstrar-se um grupo de grande importância no processo de implementação da TDT portuguesa por ser a única empresa que concorreu, tendo como adversária a PT, ao concurso da Pay-TV.

Em sua participação na consulta pública a AirPlus buscou justificativas junto às Directivas europeias para reclamar uma maior flexibilização nos concursos, sobretudo no que diz respeito à concessão a apenas uma entidade da gestão dos Muxes B a F. Citou o artigo 4º da Directiva 2002/77/CE¹¹, que diz, em seu parágrafo 1: “Os Estados-membros não podem conceder direitos especiais ou exclusivos para a utilização de rádio frequências para a prestação de serviços de comunicações electrónicas”.

Mesmo não tendo suas sugestões acatadas, a AirPlus levou à frente sua candidatura. Acabou por ser derrotada pela PT. Um dos entraves foi o facto de a AirPlus não possuir uma rede de radiodifusão televisiva, sendo que, caso o ANACOM tivesse acatado a sugestão da SONAECOM e exigido a elaboração de uma oferta de referência relativa ao acesso às infra-estruturas de radiodifusão televisiva das empresas já no mercado, estaria estimulando a concorrência e teria evitado o problema com a empresa sueca que precisava negociar com seu principal concorrente para viabilizar o seu

¹¹ http://eur-lex.europa.eu/pri/pt/oj/dat/2002/l_249/l_24920020917pt00210026.pdf. Acesso em 11 de Março de 2009.

projecto. No entanto a PT não estabeleceu um preço para a eventual utilização de sua rede, prejudicando directamente os suecos.

A AirPlusTV decidiu então pedir uma reavaliação das propostas, mas o júri ratificou a vitória da PT. A AirPlus levou o caso ao tribunal e requereu uma providência cautelar de suspensão de eficácia do concurso. A Justiça acatou o requerimento, mas, após alguns meses, o Tribunal Administrativo de Lisboa deu uma decisão contrária à AirPlus e a empresa decidiu não recorrer, conforme noticiou o jornal Diário Económico, em 2 de Abril de 2009¹².

4 - As críticas aos critérios de selecção

Os principais artigos que foram alvo das reclamações de diversas entidades foram os artigos 13ºs dos dois projectos, que tratavam dos critérios e suas respectivas densificações e ponderações para a apreciação das candidaturas. Tais critérios tiveram os pesos reavaliados, conforme mostramos na tabela seguinte:

4.1 - MUX A¹³

Projecto de regulamento:

Contribuição para a rápida massificação da televisão digital terrestre e desenvolvimento da Sociedade da Informação	45%
Qualidade do plano técnico	25%
Carácter tecnologicamente inovador, incluindo a promoção da interoperabilidade.	15%
Qualidade do plano económico-financeiro, incluindo o fomento da indústria portuguesa	15%

Regulamento final:

¹² http://economico.sapo.pt/noticias/airplus-desiste-em-definitivo-da-tdt_7330.html. Acesso em 4 de Abril de 2009.

¹³ Os percentuais que representam o peso global de cada critério.

Contribuição para a rápida massificação da televisão digital terrestre e desenvolvimento da Sociedade da Informação	38%
Qualidade do plano técnico	33%
Adopção de soluções tecnologicamente inovadoras e promoção da interoperabilidade	15%
Qualidade do plano económico-financeiro	14%

4.2 - MUXES B a F¹⁴

Projecto de regulamento:

Contribuição para a rápida massificação da televisão digital terrestre e promoção da concorrência.	24%
Diversidade da composição da oferta de serviços de programas, incluindo facilidades que possibilitem o acesso das pessoas com limitações visuais e auditivas e a emissão em alta definição.	16%
Carácter tecnologicamente inovador, incluindo a promoção da interoperabilidade, e o contributo para o desenvolvimento da Sociedade da Informação.	15%
Qualidade do plano técnico, incluindo a adopção de tecnologias, designadamente ao nível de equipamentos terminais, que possibilitem o acesso das pessoas com necessidades especiais.	12%
Qualidade do plano económico-financeiro, incluindo uma oferta destinada a cidadãos com necessidades especiais e o fomento da	9%

¹⁴ Os percentuais representam o peso global de cada critério.

indústria portuguesa.	
Oferta de serviços de programas televisivos regionais ou capacidade de rede e de distribuição para essa tipologia de serviços de programas.	8%
Oferta de serviços de programas de matriz educativa ou cultural ou capacidade de rede e de distribuição para essa tipologia de serviços de programas.	8%
Oferta de serviços de programas com relevante difusão de obras europeias e obras criativas de produção originária em língua portuguesa.	8%

Regulamento final:

Contribuição para a rápida massificação da televisão digital terrestre e promoção da concorrência.	21,6%
Qualificação da Oferta televisiva.	24%
Qualidade do plano técnico, incluindo a adopção de tecnologias, designadamente ao nível de equipamentos de recepção, que possibilitem o acesso das pessoas com necessidades especiais.	19,8%
Adopção de soluções tecnologicamente inovadoras, promoção da interoperabilidade, e o contributo para o desenvolvimento da Sociedade da Informação.	13,2%
Oferta de serviços de programas que contribuam para a produção de obras europeias.	8%
Oferta de serviços de programas com relevante difusão de obras criativas de produção originária em língua portuguesa.	8%

Qualidade do plano económico-financeiro.	5,4%
--	------

A ANACOM, em seu site, fala o seguinte sobre a televisão digital terrestre:

“A substituição de radiodifusão analógica por um sistema baseado em técnicas digitais apresenta grandes vantagens em termos de eficiência de utilização do espectro e de capacidade de transmissão, a qual pode ser canalizada para a disponibilização de outro tipo de serviços de comunicações electrónicas ou para incremento da própria oferta de televisão (ao nível do número de programas), reforço da qualidade da mesma (por exemplo, televisão de alta definição) e introdução de novas funcionalidades, nomeadamente no âmbito da mobilidade e da interactividade.”¹⁵

Aqui revela-se uma incoerência, haja vista que o peso do critério «Adopção de soluções tecnologicamente inovadoras» foi um dos mais baixos nos dois concursos da TDT. A incoerência vê-se também em relação à Lei N° 27/2007, de 30 de Julho (Lei da Televisão), que fala, em seu artigo 9º, que um dos fins da actividade televisão é “difundir e promover a cultura e a língua portuguesas, os criadores, os artistas e os cientistas portugueses e os valores que exprimem a identidade nacional”¹⁶. No entanto, tal prerrogativa, que poderia ser exigida de forma mais cabal no concurso relativo aos Mux B a F, que trata também dos conteúdos, acabou por ter pouco peso, o que remete às palavras de Balandier, que afirma que “o grande actor político comanda o real pelo imaginário” (1992:21).

5 - Conclusão

Os concursos para as concessões referentes à televisão digital terrestre portuguesa buscaram seguir os trâmites que, teoricamente, são os caminhos necessários para cumprir os princípios de clareza e transparência do sistema democrático.

¹⁵ <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=130940&themeMenu=1#horizontalMenuArea>. Acesso em 11 de Março de 2009.

¹⁶ <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=506380>. Acesso em 11 de Março de 2009.

No entanto, é preciso ressaltar as considerações de Aristóteles (2006), que disse que as constituições são feitas para garantir os direitos de todos numa sociedade democrática, mas há os riscos de um governo querer reter permanentemente este poder, pelos privilégios que este exercício lhe garante.

Coube ao Governo de José Sócrates reger a elaboração das leis que permitiram a realização dos concursos para a TDT e procuramos analisar aqui os factos que culminaram com a vitória da PT nos dois concursos públicos da TDT, o que poderá configurar a volta de um monopólio do sistema televisivo de radiodifusão terrestre, mas agora na plataforma digital.

Este monopólio, por sua vez, terá uma forte influência do Estado, pois ele é detentor de 500 acções de ouro¹⁷ da PT, que lhes dão um grande poder no grupo, entre eles o poder de vetar decisões importantes e intervir na eleição da administração.

Como oportunidade e desvantagem estão no centro das controvérsias políticas Stone (2001), é preciso observar que o resultado do concurso relativo ao Mux A, que conferiu à PT a concessão colocada em disputa, acabou por forçar a Media Capital a entregar a sua rede de radiodifusão televisiva também à PT. A Media Capital, no processo de consulta pública, fez um apelo ao dizer que seria essencial “não se enfraquecer a competitividade no sector num momento em que vão ser necessários vultosos investimentos e a reconversão do aparelho produtivo” (Media Capital: 1). Mas o apelo foi em vão. Enquanto ganhou a PT, perdeu a Media Capital e, de forma inexplicável o governo restabeleceu um monopólio, apesar de usar sempre um discurso de estímulo à concorrência.

O mesmo paradoxo ocorreu em relação ao concurso relativos aos Muxes B a F. O governo defendeu sempre a diversidade de programação, mas o resultado do concurso entregou a concessão para gerir cinco Multiplexers à PT. Durante o processo de consulta pública, foram ignoradas sugestões para que tal monopólio não fosse formado, o que possibilitaria um mercado de maior concorrência.

¹⁷ Acção de ouro é uma terminologia utilizada no mercado para designar acções de classe especial que garantem uma influência do seu detentor na empresa na qual possui participação. Em geral essas acções são de propriedade do poder público e lhes são concedidas após um processo de privatização.

Balandier (1992) escreveu sobre o discurso político:

Os processos utilizados substituem as provas de veracidade. É um jogo de múltiplos engodos onde os homens políticos se mostram, ao mesmo tempo, manipuladores e manipulados. Daí, esta relação ambivalente – feita de sedução e desconfiança – que eles mantêm com os media. Quanto aos cidadãos, eles estão sob o efeito das aparências que, quando se tornam credíveis, acabam por adquirir uma espécie de existência.” (1992:121)

É um jogo onde o poder estabelecido tenta manter um discurso perante os média, mas, como a relação é de ambivalência, é preciso também contrabalançar as forças de grupos que actuam sob a perspectiva da oportunidade. São as incoerências intrínsecas aos processos de decisão política.

Apesar dessas incoerências, o sistema legitima o *decision making*. Conforme prevê a legislação portuguesa, o Governo delegou ao ICP-ANACOM a organização dos concursos públicos para conceder os direitos de utilização do espectro limitado para a radiodifusão televisiva.

Também como requer o espírito democrático, de acordo com a legislação publicada em Diário da República, os concursos tiveram seus respectivos projectos de regulamento divulgados e esses projectos foram submetidos a uma consulta pública. Houve a manifestação de 23 entidades. Coincidentemente ou não, as sugestões da PT foram as mais acatadas pela ANACOM, tendo o Grupo conseguido que suas sugestões fossem incluídas em 12 artigos.

O concurso para a atribuição de um direito de utilização de frequência de âmbito nacional para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre, relativo ao Multiplexer A, teve 11 artigos modificados e um acrescentado aos 23 artigos que constavam no projecto de regulamento.

Já o concurso para a atribuição de direitos de utilização de frequências de âmbito nacional e parcial para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre e de licenciamento de operador de distribuição, relativo aos Multiplexers B, C, D, E e F, teve 11 artigos modificados em relação aos 20 artigos que constavam no projecto de regulamento.

Ao analisarmos o processo de consulta pública dos concursos da TDT pelos critérios de equidade, eficiência, segurança e liberdade, propostos por Stone (2001), para classificar o *political decision making*, concluímos que:

A equidade não representou, como é inerente à questão, um equilíbrio quantitativo das forças que desenvolvem-se em torno do negócio televisivo, mas sofreu uma forte influência da PT, uma das maiores empresas portuguesas, que demonstrou estar mais apta a empregar os recursos que possuía para que a implementação da TDT portuguesa seguisse a determinação da Comissão Europeia, que prevê o *switch-off* analógico para 2012. Portanto, a rápida massificação da TDT mostrou ser um critério de grande relevância, dadas as circunstâncias de tempo e de infra-estrutura disponível. Os regulamentos acabaram por dar ao Grupo uma maior vantagem como concorrente.

O conceito de equidade sofreu então uma influência do conceito eficiência, sob o ponto de vista da alocação dos recursos existentes, que foram ao encontro do desejo do governo e da ANACOM de obter resultados mais eficientes. Mas prejudicou outras entidades, resultando inclusive na queixa em tribunal, por parte da AirPlus TV, que acabou por paralisar o processo de estabelecimento da Pay-TV da TDT. A AirPlus alegou o não cumprimento de normas Europeias e o governo chegou a invocar juridicamente o interesse público para tentar fazer com que o processo avançasse, deixando claro que as idas e vindas da TDT portuguesa, cujo processo inicial iniciado em 2001 havia fracassado, possibilitaram as distorções da equidade.

O conceito de segurança, que avalia aplicações que podem evitar perdas futuras, ainda não está claro, mas as entidades responsáveis buscam amenizar os prejuízos do atraso da implementação da TDT, com a proposta de adopção da TV de alta definição nas ondas digitais e a decisão de haver mais um canal generalista. Mas ainda há um dividendo digital, que passa pela interactividade, pela TV móvel, etc, que não foi contemplado no âmbito dos concursos em análise, mas que ocupará uma concorrida agenda de acções nos próximos anos.

Quanto ao conceito de liberdade, a TDT vai interferir na vida dos cidadãos, pois irá requerer deles a aquisição de equipamentos adequados para que possam receber os sinais da TV aberta. O governo informou que não irá subsidiar a compra desses equipamentos, certo de que cumpre seu papel ao preparar o país para a inovação

tecnológica proposta pela conversão ao digital, abstendo-se de proporcionar também meios económicos para que o serviço seja recepcionado por toda a população.

6 - Referências Bibliográficas

Livros

Aristóteles (2006). A Política. Escala Educacional, São Paulo.

Balandier, Georges (1992). O poder em cena. Minerva, Coimbra.

Ginsborg, Paul (2008). A democracia que não há. Editorial Teorema, Lisboa.

Stone, Deborah (2001). Policy Paradox: The art of political decision making. W.W. Norton. New York.

Regulamentos, Leis e Legislação

Projecto de regulamento e anúncio do concurso público para a atribuição de um direito de utilização de frequências de âmbito nacional para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre. [em linha]

http://www.anacom.pt/streaming/regu450consulta27032008.pdf?contentId=567533&field=ATTACHED_FILE. Acesso em 15 de Fevereiro de 2009.

Projecto de regulamento do concurso público para a atribuição de direitos de utilização de frequências de âmbito nacional e parcial para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre e de licenciamento de operador de distribuição. [em linha]

http://www.anacom.pt/streaming/despacho19973B2007.pdf?categoryId=251162&contentId=515269&field=ATTACHED_FILE. Acesso em 15 de Fevereiro de 2009.

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

Portaria Nº 207-A/2008. Diário da República, 25 de Fevereiro de 2008.

Lei Nº 22/2007, de 30 de Julho (Lei da Televisão). [em linha]

<http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=506380>. Acesso em 15 de Fevereiro de 2009.

Documentos referentes à consulta pública

Comentários dos interessados na Consulta Pública Televisão Digital Terrestre, lançadas a 31 de Agosto de 2007. [em linha]

<http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=261263>. Acesso em 05 de Fevereiro de 2009.

Jornais e sites noticiosos

Diário Económico. [Em linha] http://economico.sapo.pt/noticias/airplus-desiste-em-definitivo-da-tdt_7330.html. Acesso em 4 de Abril de 2009.

Jornal de Notícias. [Em linha]

http://jn.sapo.pt/paginainicial/interior.aspx?content_id=699293. Acesso em 10 de Março de 2009. 11/07/2007

RTP. [Em linha] <http://tv1.rtp.pt/noticias/?article=94132&visual=3&layout=10>. Acesso em 10 de Março de 2009.

TV digital em Portugal. [Em linha] <http://tvdigital.wordpress.com/2007/05/04/tv-digital-via-satelite-onde-nao-chega-a-tdt/>. Acesso em 10 de Março de 2009.