

## **CAPÍTULO 8 - RELAÇÕES ENTRE A PT, O GOVERNO E A ANACOM**

Neste capítulo, abordaremos os aspectos que envolvem as relações entre os principais atores que influenciaram o processo de implementação da televisão digital terrestre em Portugal, nomeadamente a Portugal Telecom, o governo e a Anacom. As articulações entre os três intervenientes levaram-nos a perceber indícios de captura regulatória, fomentados pelas relações político-económicas que os envolve, e que incluem fatores de influência na composição dos quadros executivos das grandes empresas, das agências reguladoras e das estruturas partidárias à frente da administração pública. Tais relações deixam pouco claro o limite entre o poder público e o poder privado. No caso da TDT, o modelo estabelecido só foi possível diante de práticas recorrentes do processo de decisão política português, como a utilização da ‘porta giratória’. Também foi notória a presença de assimetrias de informação, que configuraram um grande impedimento para o pleno conhecimento do processo de introdução da plataforma por parte da sociedade civil, como buscaremos demonstrar.

### **8.1 - Indícios de captura da Anacom pela Portugal Telecom**

Diante do que já expusemos nos capítulos anteriores, podemos concluir que há fortes indícios de captura regulatória da Anacom pela Portugal Telecom, o que teria influenciado o processo de implementação da televisão digital terrestre. Ao aplicarmos a teoria de Stigler (1971), observamos que a Portugal Telecom obteve muitos benefícios por parte da Anacom, o que pressupõe que o regulador estaria a operar em benefício do regulado.

Levamos ainda em conta os estudos de Laffont & Tirole (1991), e identificamos três principais intervenientes no processo: a Portugal Telecom, o governo e a Anacom. Ainda seguindo os autores, parece que os interesses sobre o mercado em torno da TDT afetaram a intervenção estatal, cujas ações não foram eficientes para corrigir os equívocos gerados em prejuízo da população. Além disto, numa visão mais restrita, os vestígios levam-nos a interpretar que houve uma manipulação do regulador pela PT.

Pelas indicações de Thatcher (2002) sobre os sintomas de captura, o primeiro deles refere-se à quantidade de executivos que prestaram serviços na indústria. Verificámos que, no caso da direção da Anacom que estava ativa durante a

implementação da TDT, havia uma teia de relações onde misturavam-se ligações com o mercado e com os partidos, como veremos ainda neste capítulo. Tais ligações tinham outras ramificações, inclusive com acionistas dos regulados, o que deixa em suspeita a real independência da Anacom.

O segundo sintoma descrito por Thatcher (2002) é a regulação da competição. Observamos que a Portugal Telecom foi beneficiada pela formação de monopólios em três situações. A primeira delas foi quando o mercado da distribuição dos sinais televisivos terrestres, antes livre, foi entregue somente à PT, por meio das regras do concurso público. A segunda situação é referente à aceitação da Anacom da desistência da PT em operar os canais da TDT por subscrição e a simples extinção do projeto, ou seja, sem a indicação para a realização de um novo concurso ou a entrega das licenças ao segundo colocado, no caso a AirPlus TV. Com isto, a PT evitou a entrada de um concorrente à plataforma MEO no mercado de TV paga. A terceira situação que identificamos foi a formação do monopólio na venda dos *kits* satélite para a receção do sistema DTH – *direct-to-home* nas zonas de sombra da TDT. Além de garantir que somente a PT vendesse os equipamentos, a Anacom ainda permitiu que os aparelhos fossem bloqueados para a receção dos canais livres transmitidos via satélite e que estivessem aptos apenas ao visionamento dos quatro canais generalistas, contrariando o artigo 103º da Lei das Comunicações Eletrónicas. Tal procedimento do regulador beneficiou não apenas a PT, mas também outras empresas de TV paga. O terceiro sintoma de captura pode ser medido de acordo com o número de disputas jurídicas com o regulado, geradas pelas decisões do regulador, o que pode revelar uma certa hostilidade entre os envolvidos. No caso da Anacom e da PT, não houve qualquer disputa jurídica.

Seguindo as teorias de Boehm (2007), a classificação sobre a captura ser *ex-anti* ou *ex-post* também parece enquadrar-se no caso da TDT portuguesa. A influência da Portugal Telecom nos concursos para a atribuição do direito de utilização das frequências da TV digital terrestre demonstra que houve ações do regulado para que a legislação fosse alterada. A partir do momento em que a Anacom acatou muito mais sugestões da PT do que de outros intervenientes, isto torna-se um indício de captura *ex-anti*. Uma vez definido o resultado do concurso, a Anacom ainda renegociou com a PT algumas regras, como a que constava no título habilitante para a participação da empresa nas zonas de sombra. Isto pode configurar uma ação de captura *ex-post*. Boehm

(2007) refere ainda que a captura regulatória é uma prática de corrupção, pois gera ganhos privados, que nem sempre são financeiros.

No caso de Portugal, nossa constatação é que a captura pode ter ocorrido sobretudo pela prática da porta giratória e das assimetrias informativas, de acordo com o organigrama a seguir:



Ilustração XLII: Possível captura regulatória.

No centro da captura estaria a Anacom, que é o braço técnico do sistema democrático, no que diz respeito às telecomunicações, e tem entre suas atribuições a obrigação de prezar pelos interesses dos cidadãos e garantir que os decisores recebam informações relevantes, dentro do que pressupõe uma agência reguladora.

O captor seria a Portugal Telecom, que tinha um interesse direto no processo de estabelecimento da TDT, não apenas enquanto provedor dos sistemas a partir da utilização de frequências, mas também por manter uma empresa de fornecimento de serviços televisivos por subscrição em diversas plataformas - o MEO, além de manter também uma empresa de comunicações móveis - a TMN, que foi uma das que obtiveram autorização para a exploração do serviço de Internet 4G no país, utilizando frequências libertadas com o fim da TV analógica terrestre.

O Estado português, mergulhado num sistema estadista de regulação (Humphreys & Simpson, 2008), estaria propício a aceitar passivamente o processo de captura. Tal afirmação encontra base na inércia do Governo e da Assembleia da

República em investigar denúncias de captura regulatória e de não cumprimento da Lei das Comunicações Eletrónicas por parte da Anacom.

Por sua vez, ao ignorarem a Lei, os políticos parecem ter agido à revelia do quadro jurídico e institucional do país. Segundo Santos (1985), esta é uma característica de países semiperiféricos, onde, muitas vezes, determinados comportamentos violam a legislação, com a compactuação do Estado. Vemos também na falta de ações por parte dos parlamentares a atuação da face oculta do poder, que seria a não-decisão, descrita por Bachrach & Baratz (1962).

O modelo da TDT configurou-se com base numa relação de pouca transparência entre a Anacom e o Governo, sem que este exigisse oficialmente esclarecimentos mais contundentes, com base em documentação. A Anacom, por sua vez, em se tratando de captura regulatória, parece ter entrado em conflito com o seu dever de servir ao interesse público, passando a defender efusivamente interesses privados, conforme demonstrámos no decorrer deste estudo.

Tais teias de relações resultaram em tomadas de decisões políticas por parte dos sucessivos governos que implementaram a TDT, sem que um debate público amplo ocorresse no seio da sociedade civil. A ausência do debate é uma forma de controlar o pensamento dos cidadãos, revelando-se como uma forma de poder descrita por Lukes (1974).

Já a relação da sociedade civil com a Portugal Telecom estabeleceu-se somente nos moldes comerciais, seja com os cidadãos sendo consumidores indiretos, no caso das audiências televisivas da TDT, ou sendo consumidores diretos, no caso dos clientes do sistema free-to-air DTH e do serviço MEO.

A relação simbiótica entre a Portugal Telecom e o Estado português, oficializada por meio das *golden shares*, criou um sistema que parece manter-se mesmo após a extinção das ações especiais. Isto gerou um amplo e favorável campo de atuação para a PT, que conseguiu obter monopólios setoriais relacionados com a TDT, controlando a concorrência e também a fiscalização por parte dos agentes políticos que, por sua vez, necessitam do regulador como fornecedor de informações de cunho técnico. É, como se pode constatar, um ciclo vicioso que funcionou desde o início da implementação da TDT.

Este ciclo teria como principal forma de alimentação o fenómeno da porta giratória. Entre as suas mais visíveis distorções estariam as assimetrias de informação, algo que se configura como um obstáculo à formação da opinião pública. E sem o

debate social torna-se difícil mobilizar as forças democráticas em torno do benefício da população, do mercado concorrencial e, conseqüentemente, do país.

Apesar de alguns autores, como Che (1995), afirmarem que a porta giratória pode ser positiva em alguns casos, no caso da TDT portuguesa ela parece mais ligada aos aspetos negativos gerados por esta prática, descritos pela Transparência Internacional (2011), que destaca a falta de fronteiras entre o público e o privado e o conflito de interesses dos reguladores em servir ao interesse público caso estejam na porta giratória ou tencionem passar por ela.

Tal mecanismo parece ser intrínseco à forma de fazer política em Portugal. Seria um "fluxo contínuo que organiza o comando da economia do país pela contaminação intensa entre poder de Estado e negócios privados" (Costa, Fazenda, Honório, Louçã & Rosas, 2010: 320).

Ainda segundo Costa, Fazenda, Honório, Louçã & Rosas (2010), a dança de cargos teria alguns pontos fulcrais: os beneficiários do sistema são portadores de informação e de uma grande rede de influência, assim conseguem obter uma rápida mobilidade social que transforma técnicos, académicos e agentes partidários em administradores privados, com vencimentos muito superiores ao que alcançariam em suas carreiras anteriores. Isto pode decorrer de uma remuneração milionária e também pela participação em consultorias, assembleias gerais e conselhos fiscais. Há ainda uma forte promiscuidade, pois "há governantes que transitam diretamente da tutela para a gestão de topo de empresas cujo quadro de atuação condicionaram imediatamente antes com decisões suas diretas, ou cujo processo de privatização desencadearam ou dirigiram (Costa, Fazenda, Honório, Louçã & Rosas, 2010: 323). Os autores centraram-se em áreas governativas estratégicas da economia, finanças, obras públicas, emprego e planeamento, estudaram 115 percursos individuais, de 1992 a 2010, e ilustraram graficamente as redes do PS e do PSD – partidos que têm liderado o país desde o I Governo Constitucional formado em 1976. Vejamos então a ilustração que representa estas ligações:

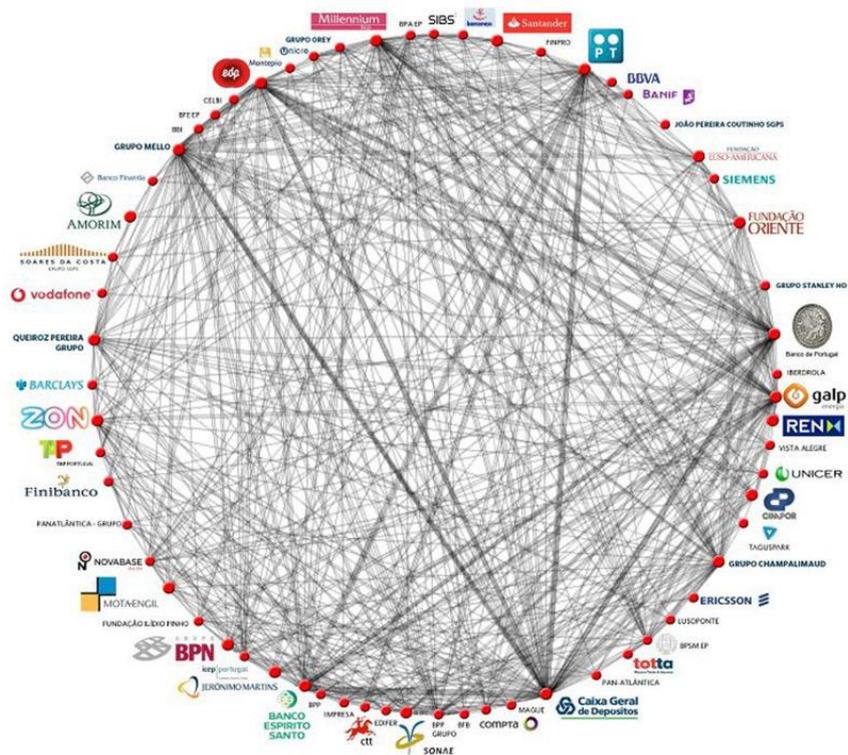


Ilustração XLIII: Ligações PS/PSD-empresas.  
 Fonte: (Costa, Fazenda, Honório, Louçã & Rosas, 2010: 328, 329).

No caso específico da Anacom, o Conselho de Administração que acompanhou o processo de implementação da TDT foi nomeado por meio da Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2006, publicada no Diário da República n.º 118 (II Série), de 21 de Junho, e da Resolução n.º 23/2009, publicada no Diário da República n.º 229 (II Série), de 25 de Novembro. Os nomes escolhidos foram:

- Presidente: José Manuel Amado da Silva
- Vice-presidente: Alberto Souto de Miranda
- Vogais: José Manuel Ferrari Careto, Filipe Alberto da Boa Baptista e Eduardo Miguel Vicente de Almeida Cardadeiro

Na altura do *switch-off* analógico, estavam com os mandatos vencidos quase todos os membros do Conselho de Administração<sup>265</sup>, com exceção de Filipe Baptista

<sup>265</sup> No dia 24 de maio de 2012, o Conselho de Ministros anunciou os nomes dos novos diretores da Anacom. Foram substituídos o presidente José Amado da Silva e os vogais Eduardo Cardadeiro e Alberto Souto de Miranda. José Manuel Ferrari Careto já havia deixado a Autoridade dois meses antes, a pedido, e Filipe Baptista continuou em suas funções, pois seu mandato ainda não havia terminado. Entre os novos

que, em 2009, substituiu a vogal Maria Teresa Rodrigues Xavier Pintado Maury, que havia sido nomeada em 2004. Especificamente sobre a TDT, o vogal designado para responder sobre o assunto foi Eduardo Miguel Vicente de Almeida Cardadeiro.

Analisaremos a seguir as ligações pessoais, políticas e económicas dos então administradores da Anacom.

Tabela 72: Currículo dos administradores da Anacom na altura da implementação da TDT.

<p>José Manuel Amado da Silva<sup>266</sup></p>	<p>É licenciado em Engenharia Químico-Industrial e doutorado em economia. Foi assessor pessoal do Ministro da Indústria e Energia, Luís Mira do Amaral (PSD), de 1987 a 1995. Também presidiu o Conselho Fiscal da Optimus desde a criação da empresa<sup>267</sup> até o ano 2000.</p> <p>Já Luís Mira do Amaral é atualmente presidente do Banco BIC, mas foi membro dos Conselhos de Administração do BPI e do Banco de Fomento Angola, e presidiu, em 2004, a Comissão Executiva da Caixa Geral de Depósitos. Além disto, 25% das ações do Banco BIC são de propriedade da empresária angolana Isabel dos Santos, que também detém 14,918% da Zon Multimédia (Diário de Notícias, 1 de agosto de 2011 e Agência Financeira, 9 de maio de 2012<sup>268</sup>).</p>
<p>Alberto Souto de Miranda<sup>269</sup></p>	<p>Foi presidente da Câmara Municipal de Aveiro de 1997 a 2005, tendo presidido o Consórcio “Aveiro Cidade Digital”, formado entre a Portugal Telecom (PT Inovação), a Universidade de Aveiro e a Câmara Municipal de Aveiro, de 1998 a 2002.</p>

vogais que assumiram estava João Confraria, que já havia atuado durante vários anos como membro do Conselho Consultivo da Portugal Telecom.

<sup>266</sup> Currículo disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=371251>. Acedido em 8 de maio de 2012.

<sup>267</sup> A Optimus recebeu a licença para ser a terceira operadora de telemóveis do país em novembro de 1997.

<sup>268</sup> Informações disponíveis em [http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content\\_id=1940104&seccao=Dinheiro%20Vivo](http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=1940104&seccao=Dinheiro%20Vivo) e <http://www.agenciafinanceira.iol.pt/empresas/zon-isabel-dos-santos-angola-zon-multimedia-capital-cmvm/1346913-1728.html>. Acedido em 15 de maio de 2012.

<sup>269</sup> Currículo disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=371265>. Acedido em 8 de maio de 2012.

José Manuel Ferrari Careto <sup>270</sup>	Possui uma larga atuação em empresas de telecomunicações. Foi diretor da Maxitel, de 1997 a 1998 (a empresa abriu falência em 2001). Foi diretor e administrador do grupo Sonae de 1998 a 2003, tendo atuado na Optimus, na Soanel Rede de Dados e na Novis Telecomunicações. Dirigiu também, de 2003 a 2006, a ONI telecomunicações, que atua no mercado de telefonia fixa.
Eduardo Miguel Vicente de Almeida Cardadeiro <sup>271</sup>	Professor Universitário. É licenciado e doutorado em Economia com uma tese intitulada “Regulação Económica da Indústria de Abastecimento de Água e Saneamento”. Tem uma antiga ligação com José Manuel Amado da Silva, que foi o seu orientador durante o doutoramento e com quem publicou diversos <i>papers</i> e artigos científicos. Foi consultor na área dos transportes para o Governo de Angola.
Filipe Alberto da Boa Baptista <sup>272</sup>	Licenciado e doutor em Direito. Foi Secretário de Estado Adjunto do ex primeiro-ministro José Sócrates, de 2005 a 2009. Também já tinha atuado como chefe de gabinete de José Sócrates, de 1999 a 2002, quando este era Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Há que ressaltar que o vogal responsável pela TDT parecia ser o homem de confiança do presidente da Autoridade que, por sua vez, era um homem de confiança de um ex-ministro ligado à banca.

Apesar de ocuparem a direção de um órgão eminentemente técnico, nenhum dos membros da direção tinha formação na área das telecomunicações.

<sup>270</sup> Currículo disponível em <http://www.anacom.pt/text/render.jsp?contentId=371286>. Acedido em 8 de maio de 2012.

<sup>271</sup> Currículo disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=371285>. Sobre a orientação do doutoramento, ver [http://catalogo.bnportugal.pt/ipac20/ipac.jsp?session=132M42519F96H.304424&profile=bn&uri=link%3D3100018~%211308930~%213100024~%213100022&aspect=basic\\_search&menu=search&ri=1&source=~%21bnp&term=Cardadeiro%2C+Eduardo+Miguel+Vicente+de+Almeida&index=AUTHOR](http://catalogo.bnportugal.pt/ipac20/ipac.jsp?session=132M42519F96H.304424&profile=bn&uri=link%3D3100018~%211308930~%213100024~%213100022&aspect=basic_search&menu=search&ri=1&source=~%21bnp&term=Cardadeiro%2C+Eduardo+Miguel+Vicente+de+Almeida&index=AUTHOR). Acedido em 8 de maio de 2012.

<sup>272</sup> Currículo disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=995532>. Acedido em 8 de maio de 2012.

Diante dos dados aqui levantados, por meio dos currículos publicados no site da Anacom pelos diretores da Autoridade que capitanearam a TDT, observamos o seguinte mapa de ligações:



Ilustração XLIV: Mapa de Ligações da administração da Anacom que participou da implementação a TDT.

O mosaico ilustra as ligações identificadas, mas ele é incompleto. Há outras peças que, dentro do *political decision making* português, não são visíveis e, portanto, são de difícil aferição. Há ainda peças que se podem soltar e encaixar noutras, de acordo com as conveniências e o jogo político-económico que faz girar a porta dos cargos. Um exemplo é a ligação do ex-assessorado de José Manuel Amado da Silva, o ex-ministro Luís Mira do Amaral, que preside o Banco BIC, um dos principais acionistas da Zon Multimédia. É este um quadro extremamente volátil, mas que nos permite compreender como funciona a teia que compunha o regulador das comunicações. No mapa aqui exposto, temos a Portugal Telecom como central na imagem, ligada aos partidos políticos, devido à relação simbiótica estabelecida após a privatização da empresa, cujos padrões de funcionamento parecem continuar a existir mesmo sem as *golden shares*,

mesmo porque o grupo tem como um dos principais acionistas a Caixa Geral de Depósitos, que é um banco público e que tem direito de indicar ao menos dois nomes para compor a administração da PT<sup>273</sup>.

### 8.1.1 - A TDT e as informações assimétricas: um estudo interventivo

Demonstramos nos capítulos anteriores que a falta de informações foi uma das características do processo de implementação da TDT. Em alguns casos, como na publicidade, a informação chegou a ser equivocada, o que confundiu muitos cidadãos.

A falta de clareza num processo de suma importância para as telecomunicações do país gera um campo fértil para a corrupção, conforme menciona Boehm (2007b). Ao defender que a informação deve circular em diferentes níveis no contexto regulatório, Boehm (2007b) afirma ser primordial a participação dos cidadãos, mas para que isto seja possível a sociedade deve ter acesso a todos os dados relevantes. A Anacom parece ter-se esforçado para ocultar alguns dados, entre eles o número de pessoas beneficiadas com os subsídios para a compra de descodificadores e de *kits* satélite, os critérios para o reforço da cobertura nas zonas de sombra, os motivos para a formação de um monopólio da PT na venda dos equipamentos recetores DTH na cobertura complementar. Todas estas ações do regulador impediram que o debate fosse consistente na sociedade, pois esta carece de dados para poder contribuir para a construção de modelos.

Coglianese (2004) defende que, sendo as agências reguladoras os meios mais simples e independentes do governo obter informações sobre a atividade económica, estas deveriam também ter como base o trabalho de investigadores académicos. Isto jamais foi considerado pela Anacom, que, ao contrário, tentou descredibilizar o trabalho da academia, como ocorreu durante um debate sobre a TDT realizado pelo canal RTP Informação, quando o vogal da Anacom, Eduardo Cardadeiro, afirmou que o trabalho que estávamos a desenvolver na Universidade do Minho não tinha "nada de académico" (Cardadeiro, 6 de janeiro de 2012), sendo que estávamos a mostrar dados que

---

<sup>273</sup> Segundo reportagem veiculada pela RTP, "mesmo com o fim da *golden-share*, o Governo ainda terá voz ativa no núcleo da Portugal Telecom, pois a Caixa (CGD) tem por norma uma palavra decisiva na escolha dos restantes elementos do corpo administrativo.". Disponível em <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=538507&tm=6&layout=121&visual=49>. Acedido em 14 de maio de 2012.

constavam em documentos emitidos pela própria Anacom<sup>274</sup>. O regulador também ignorou as sugestões feitas pelo estudo desenvolvido pela Universidade Lusófona, no âmbito do projeto ADOPT-DTV, que alertou para graves erros no processo e indicou formas de corrigir as distorções.

---

<sup>274</sup> Tal afirmação foi feita durante um debate televisivo sobre a TDT realizado pelo canal RTP Informação, no dia 6 de janeiro de 2012. O debate está disponível em [http://www.youtube.com/watch?feature=player\\_embedded&v=aAVevFx5v44](http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=aAVevFx5v44). Acedido em 18 de maio de 2012.