

Confiança. Tecnologia e Transformação nas Comunicações (Texto de base para a Intervenção no XX Fórum AICEP- Belo Horizonte, 12 de Abril de 2012)

Alberto Souto de Miranda

Minhas Senhoras e Meus Senhores

O tema que nos é proposto é muito desafiante: convoca-nos não apenas para uma problemática muito actual do sector das comunicações, mas toca no cerne da nossa sociedade mais global. Na verdade, sempre que as novas tecnologias mereceram a confiança dos homens, elas transformaram o modo de comunicar e sempre que mudou a nossa forma de comunicarmos, foi a nossa civilização que se transformou.

Das tábuas de Moisés – que hoje em dia seria um tablet, aos hieróglifos, do maratonista grego aos arautos romanos, dos frades medievais copistas ao advir da imprensa, das diligências postais, do telégrafo, da radio, do telefone e da televisão, a cada suporte comunicacional correspondeu uma rutura e novas etapas. O que é novo na história dos povos é que as eras são agora mais efémeras.

O e-book onde vou armazenar milhares de livros já olha com desdém, para a minha vetusta biblioteca de madeira de cerejeira. O tempo e o espaço deixaram de ser a medida das coisas e um limite ao nosso ser com os outros: pela primeira vez, todos os homens, em todas as latitudes, podem partilhar em simultâneo os factos, as narrativas, os valores, o inconformismo e as alegrias. Quando Timor sofreu fomes todos timorenses e brasileiros somos quando o Brasil exulta.

Esta novidade é perturbadora. Porque se tecnicamente podem todos sintonizar-se, socialmente, nem todos ainda o conseguem fazer. Porque esta totalização atemporal do comunicar induz indiferenciação e potencia o fim das indiferenças. Porque não apenas somos todos sensíveis a dramas e crimes individuais e a hecatombes naturais, como partilhamos os ídolos, os ícons, as marcas e, o que é mais convulsivo, absorvemos referenciais para rebeldias antitotalitárias. A internet e as redes sociais são poderosas armas de comunidade. É certo que, quando a mensagem chega por mail não posso matar o mensageiro. Mas, como todas as armas, podem ser manejadas em defesa da liberdade ou para a condicionar. Os wikileaks desta vida, as violações de privacidade, escutas ilegais, os desligamentos em nome da segurança dos Estados com ameaças internas, os novos crimes, os burlões do costume, manipulações e desinformações, as meras falhas, enfim, a natureza humana no esplendor dos seus vícios ai está, para lembrar que a confiança entre os homens é

uma dimensão essencial para o sucesso de uma tecnologia. O Horizonte não é sempre Belo.

Confiança, Tecnologia e Transformação. o tema é inesgotável, mas para não esgotar a vossa paciência vou cingir-me, naturalmente, a um olhar de Regulador sobre esta triologia.

1.A confiança dos consumidores nas tecnologias de comunicação

A transformação que se tem operado na acessibilidade da internet é notável. Saltamos dos 56 k aos 100 Mega num ápice. A tecnologia transformou-se e é cada vez mais fiável na sua desarmante qualidade. Das redes fixas para as redes móveis e de novo para as fixas, a voz, os dados e a imagem têm mobilizado reguladores, empresas e consumidores para novos produtos. São essas, as três notas que caracterizam hoje o sector: ofertas em pacotes (multi play: voz, internet e televisão – Portugal é o 3º país europeu com mais assinantes “tripleplay” por 100 agregados – 72%), expansão desse compacto para o móvel (“quadriplay”) e aumento vertiginoso dos débitos.

As redes fixas de alta velocidade, num repente de dois anos, no final de 2011, tinham cablado 88% dos agregados familiares e 60% dos alojamentos. Portugal (*3,9 milhões de alojamentos cablados com redes de cabo (DOCSIS 3.0) e 1.9 milhões de alojamentos cablados em FTTH, com cerca de 2,2 milhões de clientes com acesso a Internet fixa, dos quais 2,19 milhões em banda larga, o que representa um crescimento destes últimos de 5,3 por cento em relação ao final de 2010*) figura em 2º lugar no ranking do IDATE dos países europeus cablados com fibra óptica. Uma coisa porém, são casas passadas com fibra; outra, clientes activos dela. A penetração é ainda muito baixa (1,6 por 100 habitantes), ainda que mais do dobro da média europeia (0,6 por cento). Já na penetração de Banda Larga Fixa em geral, Portugal, com 20,9 fica abaixo da média europeia de 27,2.

Mas estes números devem ser articulados com os acessos móveis em que existem cerca de 2,9 milhões de utilizadores efetivos, traduzindo uma subida de 14,0 por cento em relação a 2010, sendo Portugal o quinto país europeu em Banda Larga móvel, com uma penetração de 11%. Do total de acessos, 1,1 milhões foram realizados através de placas/modem, meio em que Portugal figura no 6º lugar europeu .

Enfim, 157,9 cartões activos no serviço telefónico móvel por 100 habitantes espelham bem o sucesso do suporte..Os portugueses passam por dificuldades, mas não hesitam a tagarelar sobre elas uns com os outros.

Paradoxalmente, os consumidores de comunicações são dos que mais se queixam, logo a seguir aos utentes dos serviços de saúde. Mas as cerca de 47 mil reclamações por ano que a ANACOM recebe, sendo um número impressionante em termos absolutos, consumidor de recursos na sua análise, deve ser relativizado, se pensarmos nos milhões de operações anuais e no facto de nem todas se reportarem a qualidade do serviço.

2.A confiança dos operadores no Regulador enquanto garante da concorrência

Um dos lemas básicos da cartilha regulatória quando cheguei à ANACOM era o de que devia haver previsibilidade para incutir confiança nos mercados. Mas como, se tantas e tão profundas transformações emergiram? A realidade tecnológica e a pressão concorrencial obrigam-nos a uma constante adaptação.

Segunda-feira assisti ao Sporting /Benfica, não no Estádio, não na televisão, mas no meu portátil. Vi o penalti vinte vezes. Ou seja, no nosso calão, a substituibilidade e complementaridade entre as Redes de Nova Geração fixas e móveis suscitam novas abordagens regulatórias e empresariais. Os operadores de telefones passaram a oferecer internet e agora oferecem televisão interativa e personalizável, tudo concentrado. Qual é o mercado relevante? Como é que se assegura a concorrência se, por exemplo, os conteúdos futebolísticos estiverem monopolizados? Mas isto não obrigará a regulação a ser mais integrada também? Como é que se garante, a montante, que as empresas, depois de terem investido em redes de fibra, não serão canibalizadas por quem não investiu? Ou, ainda, que a instalação de fibra não esbarra com obstáculos horizontais -a acessibilidade a condutas -ou verticais -as colunas montantes dos prédios? Ou, finalmente, como é que se promove a sã concorrência de redes fixas e móveis, se os preços de terminação nas redes móveis (mercado 7) forem 6 a 7 vezes mais elevados do que nas fixas?

O regulador tem procurado estar à altura das circunstâncias e ao ritmo delas. Por exemplo, para manter a utilidade das ofertas de referência para a expansão da fibra actualizou a ORAC e instituiu uma ORAP (oferta de referencia a postes, útil onde não existem condutas) Para impedir a constituição de PMS ainda mais significativas, previu, nos mercados 4 e 5 a possibilidade de ser aberta a rede de fibra, o que já é muito discutível, dado que não se trata de rede histórica, subsidiada pelo Estado. Para evitar a preempção maliciosa do espectro impôs restrições ao acesso pelos dominantes e limites quantificados, que viabilizem um "level playing field"

Mas a posição dos operadores é muito pragmática e de algum cinismo: se a deliberação não for favorável aos seus interesses, há uma confiança perversa: na litigiosidade e na ineficiência do sistema judicial, para paralisar ou retardar e neutralizar a acção regulatória. Urge repensar a variável litigiosidade da regulação: a confiança de todos é minada se as nossas deliberações permanecerem letra morta ou congelada.

3.A confiança dos consumidores no Regulador enquanto garante da defesa dos seus interesses

O Regulador não está vocacionado para arbitrar conflitos de consumo, mas pode e deve deliberar no sentido de defender os interesses dos consumidores destes serviços de interesse geral, impondo boas práticas e sancionando as nocivas.

No controlo de preços do Serviço Universal e na fiscalização da respectiva qualidade de serviço, nas comunicações electrónicas e nas postais; nas normas que facilitem a portabilidade do número e, portanto, a mudança de operador (como foi agora feito com a alteração do Regulamento respectivo, de modo a impor que ela ocorra, em regra, em apenas um dia)-; nas regras de informação, contratação e cessação dos vínculos (como sucedeu com a alteração das condições contratuais das ofertas, por forma a permitir um exercício mais fácil dos direitos e, em especial, do direito de se desvincular, tantas vezes dificultado com fidelizações muito onerosas); nas que previnem usos abusivos e pelos incautos, como sucede nas novas normas que incidem sobre o barramento por defeito dos SVA com base em mensagens, e enfim, mas não seguramente o menos, nas normas que regulem as obrigações dos operadores de garantirem a privacidade e inviolabilidade dos dados e sua manutenção ou destruição: é matéria sensível, que cruza os direitos fundamentais e equilíbrios essenciais num Estado de Direito, com questões comerciais e custos muito concretos. Mas parece-me que esta responsabilidade da segurança é um custo irredutível da oportunidade de estar nestes mercados, em que as vidas privadas circulam e se guardam digitalmente. Sobre todas estas vertentes o Regulador intervém ou deverá intervir, no sentido de acautelar os interesses dos mais vulneráveis na relação de consumo.

4. A confiança do Estado no Regulador

A atribuição de competências e poderes regulatórios a entidades independentes não é isenta de dificuldades, que são acrescidas quando elas não devem pesar no orçamento de Estado, nem frustrar políticas restritivas. Num cenário de assistência financeira externa e de redução de custos, quando os governos não dispõem de

Direcção Geral de Comunicações e precisam de assessoria qualificada e não capturada pelos interesses, o exercício da autonomia dos Reguladores pode ser melindroso.

Queria apenas evocar quatro processos em que a confiança do Estado na entidade Reguladora/Assessora foi posta à prova: A migração para a Televisão Digital, a designação do prestador do Serviço Universal nas comunicações electrónicas e o respectivo financiamento dos custos líquidos, a nova lei postal e o leilão do espectro para a LTE.

4.1. A transição para a TDT

A transição da velha televisão analógica para a digital - com inegáveis melhorias ao nível da qualidade e funcionalidades - não é tanto um desafio técnico é, sobretudo, um desafio social e comunicacional. Na verdade, o “switch off” não afecta todos os portugueses, mas apenas aqueles que não tinham televisão paga (1,3 milhões de famílias, num total de 4,1, o que dá o impressionante número de 2,8 famílias com TV paga, atípico em termos europeus) e, nestes, há riscos de perda de sinal TV e de desligamento social. É o caso das pessoas mais idosas, menos informadas, debilitadas, para quem a televisão é um elo essencial de vida. O alarme social potencial era enorme, num povo causticado, que está habituado a deixar tudo para as vésperas, com risco de esgotamento de stocks e incapacidade de resposta ou práticas oportunistas dos instaladores ou operadores.

A questão técnica testou-se com três zonas piloto. À questão da cobertura respondeu-se com complementaridade via satélite (DTH) onde a rede terrestre não era viável (cerca de 10% do território) e fiscalização sobre as obrigações de cobertura da PT. À questão dos equipamentos, respondeu-se com a definição da norma dos descodificadores e televisores compatíveis e com um “kit-satélite”, acompanhamento do mercado e fiscalização sobre práticas comerciais enganosas. À questão financeira, com subsidiação de equipamentos para beneficiários do rendimento social de inserção, pensionistas e reformados e pessoas com capacidade limitada. Enfim, à questão comunicacional respondeu-se com uma intensa campanha em vários suportes e também, naturalmente, na televisão, mas, sobretudo, beneficiando da cooperação de IPSS e autarquias na despistagem das situações mais carenciadas de acompanhamento.

O “switch off” tem vindo a ser faseado: começou a 12 de Janeiro pela zona litoral, prosseguiu a 22 de Março nas ilhas e concluirá no próximo dia 26 de Abril. Até agora

tem sido um sucesso, mas o desligamento mais sensível será o último, abrangendo as zonas do interior do país, com 100 mil famílias ainda em risco de ficarem sem sinal.

4.2. A designação do prestador do SU, a Metodologia de cálculo dos CLSU - O conceito de encargo excessivo. e o financiamento do SU

A prestação do SU em Portugal tem-se deparado com três problemas. Em primeiro lugar, o da própria designação do prestador, depois, o cálculo dos Custos Líquidos e o seu financiamento. Mas a confiança é essencial também aqui. Só com um processo de selecção transparente e objectivo, o interesse público pode confiadamente ser acautelado. Só com custos líquidos transparentes, os operadores ou o Estado aceitarão pagar o custo. Só com custos rigorosos se previnem as distorções de concorrência. Não tem sido fácil.

A demora na designação de PSU através de concurso público, já deu azo à condenação de Portugal pelo Tribunal da União Europeia. A existência de um Contrato de Concessão entre a PTC e o Estado com objecto parcialmente coincidente, contas antigas por ajustar em relação aos CLSU incorridos e a sucessão de governos ajudam a explicar a delonga. A negociação é seguramente complexa, porque nem a Troika conseguiu resultados lesto: o calendário previa que o concurso estivesse lançado no terceiro trimestre de 2011, mas foi alterado para o último e ainda hoje não saiu.

O que se prevê é que haja segmentação de serviços (três concursos: um para a ligação à rede fixa e serviço telefónico através dela; outro para os postos públicos e outro para as listas e o serviço de informação de listas) e segmentação geográfica, através da criação de três regiões distintas (lotes) para os dois primeiros concursos, visando potenciar a contestabilidade. Será seleccionado aquele(s) que apresente(m) menores custos líquidos ou, no caso dos serviços de listas e serviços informativos, o que propuser maior remuneração a pagar ao Estado.

Pena foi que não tenha havido a ousadia de alargar o âmbito do Serviço Universal para incluir no acesso funcional à Internet, débitos mais elevados. A opção de manter a velocidade mínima de transmissão de 56 Kbps não tem sentido e será inaplicável, num país em que a oferta prevalecente é já de 10 Mega e em que ninguém quer 56 kbps para nada.

Em segundo lugar, pelo calculo dos CLSU. No quadro jurídico actual o prestador do Serviço Universal tem direito a ser ressarcido pelos custos líquidos se o encargo for considerado excessivo. Era necessário definir o conceito de encargo excessivo e decidir quem suporta o respectivo pagamento, para o passado e para o futuro. Para o futuro esse custo será dado pelo resultado do concurso. Para o passado, a ANACOM considerou que há encargo excessivo sempre que a quota de mercado anual, em termos de receitas do STF do PSU, seja inferior a 80 por cento e o montante dos custos líquidos seja igual ou superior a 2,5 milhões de euros. Em relação aos anos de 2001 a 2006 considerou-se que não existira encargo excessivo, dada a quota de mercado da PTC ser igual ou superior.

Em terceiro lugar pelo financiamento. Em relação aos anos de 2007, 2008, 2009 e 2010, determinado que esteja o Custo Líquido, quem suportará o custo ? Fundos públicos ou o mercado? Naturalmente, a opção do Governo deverá ser a criação de um Fundo de Compensação. Serão contribuintes para o Fundo todas as empresas do sector? Apenas as que ultrapassem um dado volume de negócios -p.ex. igual ou superior a 1 por cento do volume de negócios global do sector das comunicações eletrónicas ? Contribuirão proporcionalmente ao seu volume de negócios elegível ?

4.3. O Leilão Multi-Faixa para o 4G

O Memorando de Entendimento (MoU) com a Troika retomou o objectivo do concurso que estava em preparação. Atribuir mais espectro propiciador do LTE para os operadores já presentes, mas, igualmente, permitir contestabilidade pela eventual entrada de novos "players". Para evitar açambarcamentos impuseram-se "spectrum caps" nas faixas dos 800,900, 1800 Mhrz e 2,6 Ghrz, a alienação forçada de espectro que ultrapassasse um dado limite e a aceitação de dar acesso à rede e a partilha de infraestruturas.

Os resultados foram nem muito bons, nem muito maus: por um lado, novos entrantes anunciados não se confirmaram (vejamos agora se aparecem MVNO) e o leilão registou 9 rondas de licitação com comportamentos passivos, em que os preços não subiram para além da base. Por outro, gerou uma receita para o Estado, em tempos de aguda crise, de 372 milhões de euros, dois quais 100 a pagar ao longo de três anos.

4.4. A nova lei postal

A nova lei dos serviços postais foi enviada para promulgação no princípio de Abril, em transposição da Directiva 2008/6/CE (mercado interno dos serviços postais).

No novo regime queria apenas destacar três pontos: Em primeiro lugar (a) a eliminação da atual área reservada do serviço universal [*envio de correspondências com peso inferior a 50 gramas, desde que o seu preço seja inferior a duas vezes e meia a tarifa de referência -tarifa de uma carta de 20 gramas de correio azul nacional- e os envios de correspondência internacional de saída, de publicidade endereçada, de correspondência registada e de correspondência com valor declarado, dentro dos mesmos limites de peso e preço*], passando o mesmo a poder ser prestado em regime de livre concorrência, [ainda que com algumas excepções: *a da colocação de marcos e caixas de correio na via pública, emissão e venda de selos com a menção Portugal e correio registado utilizado em procedimentos judiciais ou administrativos (citações e notificações postais) que, por razões de ordem e segurança pública ou de interesse geral, podem continuar a ser reservados a alguns prestadores, transitoriamente, até 2020 (termo da concessão). Estes serviços e atividades serão prestados em exclusivo pelos CTT. Findo este período, a sua atribuição será efetuada de acordo com as procedimentos do Código dos Contratos Públicos.*] , a exclusão da publicidade endereçada do seu âmbito e a sua restrição às encomendas até 10 kg. excepto se provenientes da EU (em que podem ir até 20 kg).

(b) Em segundo lugar, a possibilidade de – no quadro do novo Contrato de Concessão a celebrar - a ANACOM vir a assumir funções regulatórias mais importantes: no que respeita à rede de estabelecimentos postais, seu encerramento e horários de funcionamento, de modo a poder opor-se e não apenas a receber informação; no que respeita a preços e qualidade, abandonando o instrumento consensualizado dos convénios, para consagrar competências regulatórias exercidas com autonomia, o que bem se compreende num quadro de privatização.

(c) Em terceiro lugar o acesso às redes postais e outros elementos da infra-estrutura ou serviços (código postal, base de dados de endereços) pode agora ser objecto de determinações do Regulador, fixando termos e condições, seja no âmbito de resolução de litígios, seja no quadro da imposição de publicação de uma oferta de referência.

5. Confiar no futuro ou desconfiar dele?

Em Portugal desconfiamos do futuro, aqui no Brasil confia-se nele. As transformações na tecnologia vão continuar a perturbar e enriquecer o nosso comunicar e a nossa organização social. Não apenas nas particularidades sensíveis aos homens da tribo "tecno.com" como as nuvens "cloud computing" ou o 4G, ou a neutralidade da net, mas, sobretudo, naquelas que resistirem ao teste da utilidade, nem que seja meramente lúdica: os "very smartphones" e os "tablets", polivalentes, os correios

digitais, as nanotecnologias aplicadas à logística, à roupa que vestimos, ao corpo que carregamos, à saúde dele, coisificado em mais uma peça de RFID (internet das coisas). .

Nas redes sociais não se partilha apenas o futuro: nunca se visualizou tanto passado também. O presente é por isso mais carregado de memórias e menos etéreo. Já se questiona o direito ao apagamento, porque a exposição hodierna do que fomos pode ser hedionda. Porque no Facebook ou no Google cruzamo-nos com amigos que já faleceram ou com momentos nossos, ou dos outros, que gostaríamos de apagar para todo o sempre. Os deuses do tempo perdem o controlo do templo.

Para não perdermos o controlo da tecnologia, a confiança social é um valor fundamental. Mas a confiança social não é um acreditar mentecapto e não deve ser eticamente neutra. Pressupõe discernimento entre o bem e o mal, o certo e o errado, o urgente e o inoportuno, o necessário e o supérfluo, o poder fazer e o dever ser.

Se as escolas digitais dos nossos jovens souberem evidenciar estas diferenças, poderemos, então, ter confiança nas tecnologias que no Horizonte se anunciam. Será por isso mais Belo, claro.

Belo Horizonte, 12 de Abril de 2012

Alberto Souto de Miranda