

A política de comunicação global

***Cees J. Hamelink**

Professor de Comunicação Internacional na Universidade de Amsterdã e professor de
Mídia, Religião e Cultura na Universidade Livre de Amsterdã.

Resumo

Nos últimos 150 anos a comunicação global tem sido uma preocupação importante na agenda da comunidade internacional. A comunicação global nos anos 90 confrontou a arena política mundial com interesses complexos e controversos, que demandaram soluções por meio de negociações multilaterais. Um importante desafio para o século XXI é a inclusão de atores da sociedade civil global nesse processo de negociação.

Palavras-chave: comunicação global; comunidade internacional; sociedade civil global

Abstract

Over the past 150 years, global communication has developed into an important concern on the agenda of the international community. Global communication in the 1990s confronted the world political arena with complex and controversial policy concerns that demanded resolution through multilateral bargaining. A major challenge for the 21st century is the inclusion of actors from global civil society in these bargaining processes.

Keywords: global communication; international community; global civil society

Os três domínios substantivos

Desde os meados do século XIX, a comunicação global tem sido uma preocupação importante na agenda da comunidade internacional. Nos últimos 150 anos, os atores nesse campo (governos, empresas comerciais e associações profissionais) têm criado e adotado regras (pela legislação e por auto-regulação) e instituído práticas que estabelecem limites e incentivos para as suas condutas. Durante todos esses anos, os domínios substantivos da política de comunicação global permaneceram essencialmente os mesmos. Eles englobam os campos da telecomunicação (incluindo agora a comunicação de dados), os direitos de propriedade intelectual e a comunicação de massa.

Em geral, as questões centrais da política atual de comunicação devem ainda ser procuradas nesses três domínios. Avanços técnicos têm obviamente incluído novas dimensões a essas questões. Na área de telecomunicações, as principais questões continuam a envolver acessibilidade, distribuição e confidencialidade. Hoje a questão da acessibilidade se refere não somente à telefonia básica, mas também às redes avançadas de computador. Além de frequências e taxas de instalação, a questão da distribuição hoje envolve os nomes dos novos campos de domínio para o uso da internet.

A questão da confidencialidade tem crescido em urgência pela proliferação global de redes, pelas atividades de coleta de dados e as novas formas de vigilância eletrônica. As questões no domínio da propriedade intelectual adquiriram maior urgência com a aplicação de tecnologias que facilitam a cópia de material e os direitos autorais em larga escala. No domínio dos conteúdos da comunicação de massa, a controvérsia principal ainda está na tensão entre conteúdos nocivos e discurso livre. Por isso a regulamentação de conteúdo na internet é hoje uma nova e urgente questão na agenda da política da comunicação global. Esta é iniciada, retificada, debatida e praticada por meio de uma variedade de fóruns multilaterais, incluindo organizações governamentais e não-governamentais.

Instituições multilaterais distintas têm se responsabilizado por assuntos específicos. A comunicação global nos anos 90 confrontou a arena política mundial com interesses complexos e controversos, que demandaram soluções por meio de negociações multilaterais. Um importante desafio para o século XXI é a inclusão de atores da sociedade civil global nesse processo de negociação.

Os primórdios

A política de comunicação global surge em meados do século XIX nos domínios das telecomunicações, dos direitos de propriedade intelectual e da comunicação de massa.

Telecomunicações

Em 1868, Heinrich von Stephan, um oficial sênior da administração postal da Confederação da Alemanha Ocidental, elaborou proposta para uma União Postal Internacional. Esse plano foi submetido pelo governo do seu país a uma conferência plenipotenciária que ocorreu, em Berna, a convite do governo

suíço, no dia 15 de setembro de 1874. Os 22 países presentes na conferência fundaram, pelo Tratado de Berna, a União Postal Geral¹.

O tratado dessa convenção entrou em vigor no dia 1º de julho de 1875. Em 1878, o nome da organização foi alterado para União Postal Universal. A conferência de Berna de 1874 introduziu normas e regras básicas que valem ainda hoje. Entre elas estavam a garantia de liberdade de trânsito nos limites do território da União e a padronização de taxas a serem coletadas por cada país para itens de postagem de cartas endereçadas a qualquer parte do território da União.

Até 1865 sentiu-se a necessidade de se substituir uma multiplicidade de acordos internacionais bilaterais, trilaterais e quadrilaterais por um acordo multilateral. Naquele ano, a França foi convidada pelos Estados europeus para uma conferência internacional que se tornou o encontro fundador da União Internacional de Telegrafia (17 de maio de 1865). Com o estabelecimento desse precursor da atual União Internacional de Telecomunicação (ITU), o primeiro tratado a lidar com a comunicação mundial foi então adotado: a Convenção Internacional de Telegrafia. O texto original do tratado da convenção declarava que os signatários desejavam: assegurar para o seu trânsito telegráfico as vantagens de tarifas simples e reduzidas, melhorar as condições da telegrafia internacional e estabelecer uma cooperação permanente entre si, embora mantendo sua liberdade de operação².

A convenção adotou o Código Morse como o primeiro padrão internacional de telegrafia. Entre as normas adotadas estavam: a proteção ao sigilo de correspondência, o direito de todos usarem a telegrafia internacional e a rejeição da responsabilidade total para os serviços internacionais de telegrafia. As partes contratantes também se reservaram o direito de cancelar qualquer transmissão que considerassem perigosa para a segurança do Estado ou que violassem as leis nacionais, a ordem pública ou a moral.

Direitos de Propriedade Intelectual

O encontro de Berna da Sociedade Internacional Artística e Literária adotou o projeto de um tratado multilateral intitulado Convenção para o Estabelecimento de uma União Geral para a Proteção dos Direitos de Autores em Trabalhos Artísticos e Literários.

Esse projeto foi enviado a “todos os países civilizados” por meio do Conselho Federal da Confederação Suíça, com o projeto de uma conferência diplomática em 1884 para formalizar um tratado oficial. A terceira conferência diplomática (que ocorreu entre 6 e 9 de setembro de 1886) adotou as propostas anteriores para uma convenção e incluiu um artigo adicional e um protocolo final. Esses três textos foram assinados por Bélgica, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Haiti, Itália, Libéria, Espanha, Suíça e Tunísia. Esses membros fundadores criaram uma União aberta a todos os países. O Tratado de Berna gerou reconhecimento internacional para o princípio nacional de tratamento. Conforme o seu artigo 2, “autores ou cidadãos de quaisquer países da União, ou seus representantes legais, desfrutarão, nos outros países, dos direitos que as respectivas leis conferem agora

ou podem conferir a partir de então para seus trabalhos, publicados em um desses países ou não”.

No campo dos direitos autorais, o Tratado de Berna permaneceu como a única convenção multilateral até 1952, ainda que, a partir de 1886, tenha sido revisto nas conferências diplomáticas de 1896 (Paris), de 1908 (Berlim), de 1928 (Roma), de 1948 (Bruxelas), de 1967 (Estocolmo) e de 1971 (Paris). No desenvolvimento dos direitos autorais, o princípio básico tem sido assegurar a remuneração do autor para proteger o seu trabalho contra a reprodução (até 50 anos após a morte do autor); exigir respeito pela integridade individual do criador; incentivar o desenvolvimento das artes, da literatura e da ciência; e promover a ampla disseminação dos trabalhos literários, artísticos e científicos.

Meios de comunicação de massa

Com a proliferação das mídias impressas e especialmente irradiadas (nos fins do século XIX e início do século XX) surgiram sérias preocupações a propósito do impacto social dos meios de comunicação de massa. A contribuição positiva e construtiva da mídia às relações internacionais pacíficas gerou considerável agitação. Tais expectativas positivas foram expressas na Convenção de 1933 para facilitar a circulação internacional de filmes de caráter educacional. O tratado dessa convenção foi assinado em Genebra em 11 de outubro de 1933. Os participantes da Convenção, registrada pelo secretariado da Liga das Nações, consideraram ser altamente desejável a circulação internacional de filmes educativos que contribuíssem “no sentido da compreensão mútua dos povos, em conformidade com os objetivos da Liga das Nações” e, conseqüentemente, incentivassem “o desarmamento moral”.

Para facilitar a circulação de tais filmes, os signatários concordaram em isentar a importação, o trânsito e a exportação de todas as tarifas alfandegárias e impostos acessórios de qualquer tipo. O impacto social negativo dos meios de comunicação de massa, porém, também consistia em uma séria apreensão. Uma preocupação educacional (e moral) foi expressa em relação à difusão além fronteiras de publicações obscenas. Essa preocupação resultou na adoção dos Tratados de 1910 e 1924 sobre trânsito de publicações obscenas. A convenção internacional de 1924 para a Supressão da Circulação e Tráfego de Publicações Obscenas declarou ser ofensa passiva de punição “fazer ou produzir ou estar em posse (para comércio ou exibição pública) de escritos obscenos, desenhos, publicações, pinturas, impressos, quadros, cartazes, emblemas, fotografias, filmes cinematográficos ou quaisquer outros objetos obscenos”. Também eram passivas de punição a importação ou a exportação de materiais obscenos para comércio ou exibição pública. Pessoas que cometessem qualquer ofensa seriam “tratáveis nos Tribunais das Partes Contratantes em cujos territórios a ofensa (...) foi cometida”.

A preocupação com o impacto negativo dos meios de comunicação de massa também surgiu do uso crescente desses meios durante o século

XIX como instrumentos de diplomacia estrangeira. Embora este fosse o caso específico de jornais, o desenvolvimento do rádio sem fio ampliou o potencial para esta nova forma de diplomacia. Cada vez mais, diplomatas se deslocavam das formas tradicionais de diplomacia silenciosa para uma diplomacia pública na qual o eleitorado de outros estados era diretamente endereçado. Na maioria dos casos, esse comportamento chegou ao abuso propagandístico do veículo de comunicação. Durante a 1ª Guerra Mundial, os meios de propaganda foram utilizados extensivamente. Esta guerra psicológica continuou até a guerra terminar, quando o rádio de ondas curtas começou a se proliferar.

No período pós-guerra imediato, a Liga das Nações deu início às discussões sobre a contribuição da imprensa internacional para a paz. Em 1931 a liga pediu ao Instituto de Cooperação Intelectual (predecessor da UNESCO) para conduzir um estudo sobre todas as questões suscitadas pelo uso do rádio para as boas relações internacionais. Em 1933 foi publicado o estudo *Radiodifusão e Paz*, que recomendava o esboço de um tratado multilateral unificador. Sob a ameaça de guerra emanando da Alemanha após 1933, o tratado foi de fato esboçado e, no dia 23 de setembro de 1936 foi assinado por 28 nações. Os Estados fascistas não participaram. A Convenção Internacional sobre o Uso da Radiodifusão pela Causa da Paz entrou em vigor em 2 de abril de 1938, após a ratificação ou adesão de nove países: Austrália, Brasil, Dinamarca, França, Índia, Luxemburgo, Nova Zelândia, União da África do Sul e o Reino Unido.

Um ponto básico das providências do tratado foi o reconhecimento da necessidade de se prevenir, com regras estabelecidas em comum acordo, o uso da radiodifusão de modo prejudicial ao bom entendimento internacional. As regras acordadas incluíam a proibição de transmissões que pudessem incitar a população de qualquer território “a atos incompatíveis com a ordem interna ou segurança” ou que fossem passíveis de causar danos ao bom entendimento internacional com declarações inexatas. As partes contratantes também concordaram em assegurar “que qualquer transmissão passível de causar danos ao bom entendimento internacional por meio de declarações inexatas” seria retificada o mais rápido possível. Em 1999 o tratado ainda estava em vigor e havia sido aprovado por 26 Estados membros das Nações Unidas.

As novas instituições multilaterais

Após 1945 a política de comunicação global recebeu um novo impulso com o estabelecimento das Nações Unidas. Com a criação ONU e suas agências especializadas, um grupo crucial de instituições para a evolução do plano de ação multilateral e de coordenação política entrou no sistema internacional. A Assembléia Geral das Nações Unidas (particularmente a Comissão de Direito Internacional e diversas subcomissões) e o Tribunal Internacional de Justiça se tornaram os motores principais no desenvolvimento progressivo das normas e regras que constituem o atual sistema de direito internacional.

A Assembléia Geral das Nações Unidas tem contribuído para a política global de comunicação por meio de um vasto número de resoluções que dizem

respeito a assuntos tão divergentes quanto a interferência na radiodifusão, a proteção de jornalistas em missões arriscadas, a transmissão direta via satélite e alguns aspectos dos direitos humanos nas áreas de ciência e tecnologia.

Entre os instrumentos chave de ajuste de padrão, adotados pela Assembléia Geral e pertinentes à comunicação mundial, estão os acordos básicos de direitos humanos, declarações e convenções contra a discriminação e tratados sobre direito no espaço internacional. Entre os vários órgãos da Assembléia Geral das Nações Unidas, atenção especial para problemas de comunicação está entre as atribuições do Terceiro Comitê da Assembléia Geral (responsável por problemas sociais, humanitários e culturais) e do Conselho Social e Econômico. O Conselho Social e Econômico foi estabelecido como o principal órgão a coordenar o trabalho social e econômico das Nações Unidas e suas agências especializadas. Nos corpos subsidiários do conselho são tratados os assuntos de comunicação, especialmente na Comissão de Direitos Humanos ou na Comissão de Empresas Transnacionais.

A criação em 1959, pela Assembléia Geral, do Comitê sobre o Uso Pacífico em Território Estrangeiro foi de especial importância. Essa estrutura se tornou ponto essencial para o ajuste do padrão de direitos no espaço internacional, com importantes trabalhos de referência para a política de comunicação global por meio de instrumentos regulatórios que tratam da transmissão de satélite.

Em 1966 a Assembléia Geral criou a Comissão de Direito de Comércio Internacional (UNCITRAL), com a missão de facilitar a harmonização das leis do comércio internacional. Com a crescente importância da tecnologia de computador nas transações internacionais, a comissão tem sido solicitada a tratar de problemas como a validade legal de registros de computador e a responsabilidade nas transferências eletrônicas de fundos.

Em 1978 a Assembléia Geral das Nações Unidas criou o Comitê de Informação, cuja missão está na resolução adotada em 18 de dezembro de 1979. O Comitê tem contribuído para uma série de resoluções sobre a nova ordem internacional de informação e para as atividades de informação pública das Nações Unidas.

Agências especializadas

A política de ação multilateral também é realizada por agências especializadas das Nações Unidas e diversas delas se tornaram importantes regulamentadoras para o campo da comunicação, especialmente a ITU; a União Postal Universal (UPU); a Organização Educacional, Científica e Cultural das Nações Unidas (UNESCO) e a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (WIPO). Em menor escala, a Organização Internacional do Trabalho (ILO) está envolvida em questões relacionadas aos profissionais da comunicação, e a Organização Mundial de Saúde (WHO) e Organização para a Agricultura e Alimentação (FAO), no trabalho do campo e no estabelecimento de padrões para a propaganda e o marketing de produtos alimentares e saúde.

Os padrões para as comunicações globais também são estabelecidos

pela Organização Internacional de Aviação Civil (ICAO), que tem adotado regras para os sistemas de telecomunicação de aeronaves, e pela Organização Marítima Internacional (IMO), que tem tratado de assuntos de comunicações marítimas.

Além dos fóruns multilaterais já existentes que se tornaram agências especializadas das Nações Unidas, outros organismos regulatórios também foram estabelecidos, tal como o agora extinto Bureau Intergovernamental de Informática (IBI) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que adotaram padrões em campos como propriedade intelectual e transferência de tecnologia.

Uma organização multilateral importante que não pertence à família das Nações Unidas é o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Entre os outros organismos multilaterais importantes que contam com a participação de governos nacionais estão as organizações criadas para o aproveitamento operacional da tecnologia de telecomunicações espaciais. Estas são primariamente a Intelsat e a Inmarsat, sistemas intergovernamentais de satélite estabelecidos por meio de tratados.

Três outras instituições intergovernamentais multilaterais deveriam ser mencionadas – embora não sejam tão representativas e atuem em termos regionais, têm contribuído significativamente para a política de comunicação mundial. São elas: a Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OECD), a Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) e o Conselho da Europa. Em campos como liberdade de informação e proteção de fluxos transfronteiriços, a criação de padrões por essas organizações tem tido impactos importantes no mundo.

As Organizações Não-Governamentais

Na fase da evolução pós-1945 da política mundial de comunicação, uma importante contribuição foi oferecida por um setor que cresceu rapidamente: as de organizações internacionais não-governamentais (INGOs, na sigla em inglês). As INGOs são internacionais, em termos de adesão e atividades, mas com sedes nacionais. Obviamente, elas não possuem o poder legal de tomar decisões restritivas, mas podem influenciar nos processos de efetivação de políticas das organizações intergovernamentais enquanto grupos de especialistas ou como agentes de *lobbies*. Também podem definir padrões para suas próprias condutas, que podem ter um significado político para além dos membros do grupo que representam. Exemplos disso são os esforços dos grupos profissionais internacionais no jornalismo para chegarem a um código autoregulatório de conduta, ou os códigos auto regulatórios que são adotados pela Associação Internacional de Relações Públicas e pela Associação Internacional de Propaganda.

As Nações Unidas e suas agências especializadas têm, desde o seu início, envolvido organizações não-governamentais em seus processos de realização de planos de ação. No desenvolvimento da lei internacional de direitos humanos,

por exemplo, as INGOs têm tido um importante papel. Agências como a Anistia Internacional têm contribuído para um instrumento crucial para a implementação dos padrões de direitos humanos: “a mobilização da vergonha”.

Um outro exemplo é fornecido por aquelas agências que mantêm a Organização Mundial de Saúde informada das ações das empresas multinacionais que violam o código WHO sobre o marketing de substitutivos para o leite materno. No campo da cooperação para o desenvolvimento, novas visões de políticas de ação têm sido impostas a instituições públicas por meio da pressão das organizações não-governamentais no que refere a questões de mulheres, população, saúde e o meio ambiente. Várias resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas têm significado especial para as contribuições dessas organizações, que representam cientistas, empregadores e sindicatos de trabalhadores em negociações sobre código de conduta para as empresas multinacionais. Em agências das Nações Unidas como a ITU, WIPO e UNESCO, as organizações não-governamentais internacionais têm dado contribuições importantes para a formulação da política mundial de comunicação.

Alterações na política de comunicação global

Na última década, a arena da política de comunicação global tem testemunhado importantes mudanças. Entre as mais importantes estão as seguintes:

O sistema internacional para a comunicação operou durante os últimos 100 anos principalmente no sentido de coordenar políticas nacionais que eram formatadas independentemente por governos soberanos. O atual sistema global, de governo em grande escala, determina o espaço supranacional, de forma que os governos nacionais possam realizar políticas de ação independentes.

A política de comunicação global é cada vez mais definida pelos padrões de comércio e de mercado e cada vez menos pelas considerações políticas, com notório deslocamento de um discurso predominantemente político para um discurso de comércio amplamente econômico. Evidência disso pode ser encontrada na crescente ênfase da importância econômica da propriedade intelectual e na prioridade da proteção para os investidores e produtores corporativos. No campo das telecomunicações, os padrões do serviço público universal e os subsídios mistos têm aberto caminho para as estruturas de tarifas fundamentadas nos custos. Na área dos fluxos de dados eletrônicos transfronteiriços, a política de ação tem alternado de discussões políticas sobre soberania nacional e autonomia cultural para noções como barreiras comerciais e acesso ao mercado.

Os mais poderosos agentes privados estão significativamente mais abertos. A mão invisível dos interesses econômicos que sempre guiaram a tomada de decisões políticas se tornou nos últimos anos mais e mais visível. Corporações transnacionais se tornaram agentes proeminentes nessa arena e desempenharam seus papéis explicitamente em primeiro plano. O *locus* da realização de políticas de ação se deslocou dos governos para os grupos de agentes de negócios privados.

O desenvolvimento relacionado à proposta para uma carta constitucional sobre comunicação global demonstrou a inversão de papéis. Durante a Conferência Interativa da ITU em setembro de 1997, o Comissário para a União Européia, Martin Bangemann, propôs uma carta com princípios essenciais para a sociedade de informação. A carta deveria ser um acordo não restritivo, com uma moldura para as comunicações globais no século XXI. A idéia foi mais bem elaborada durante um encontro do Grupo dos Sete (G7) em Bruxelas, em outubro de 1997.

No dia 29 de junho de 1998, o Comissário Bangemann convidou cerca de 50 presidentes de juntas e diretores associados de 15 países para uma mesa redonda sobre comunicações globais. Entre os convidados estavam empresas como Microsoft, Bertelsmann, Reuters, Polygram, IBM, Siemens, Deutsche Telekom, Sony, Toshiba e VISA. Na agenda constavam assuntos como: quais são os obstáculos mais prementes para as comunicações globais e quais são os meios mais eficientes para removê-los?

Direitos de propriedade intelectual, tributações, tarifas, criptografia, autenticação, proteção de dados e responsabilidade foram identificados como assuntos urgentes. Os representantes empresariais propuseram que a regulamentação deveria ser mantida em um nível mínimo porque a natureza global da economia on-line impossibilita que um único governo ou organismo a regule. A indústria expressou uma clara preferência pela autorregulamentação. O encontro propôs estabelecer um Comitê Geral de Negócios para assegurar que a iniciativa seria conduzida pelas empresas. Os representantes empresariais anunciaram que começariam um novo diálogo global de negócios, para o qual governos e organizações internacionais seriam convidados.

Ironicamente, o plano Bangemann surgiu como uma declaração política que estabeleceria um diálogo entre governos e empresas sobre o mercado eletrônico global, cujo objetivo seria uma abordagem direcionada ao mercado, no qual o setor privado participaria ativamente de um processo consultivo (com governos e organizações internacionais) para formular uma política global de comunicações. Esse processo foi assumido pelo setor privado, o qual irá – quando convier – convidar governos e organizações internacionais para participar da formulação de um regime autoregulatório.

A Organização Mundial do Comércio

Políticas de comunicação global têm sido tradicionalmente concebidas em fóruns intergovernamentais como a UNESCO, a Organização Mundial de Propriedade Intelectual e a União de Telecomunicação Internacional. Estas organizações estavam relativamente abertas à dimensão sócio-cultural do desenvolvimento em tecnologia de informação e de comunicação. Além disso, ofereciam uma plataforma na qual os interesses das nações em desenvolvimento também poderiam ser defendidos. Em anos recentes a posição dessas organizações governamentais internacionais – ou organizações intergovernamentais (IGOs) – foi consideravelmente enfraquecida, já que os principais atores começaram a preferir um fórum mais vantajoso para os seus

interesses específicos. Esse fórum é o sucessor do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio: a Organização Mundial do Comércio (WTO, na sigla em inglês). A WTO foi estabelecida como um dos resultados da Rodada GATT do Uruguai, de negociações de comércio multilateral, realizada em dezembro de 1993.

A Organização Mundial do Comércio geralmente é mais favorável aos interesses comerciais dos principais países industrializados do que o são outros organismos intergovernamentais. Entre os seus principais princípios de política de ação estão a liberalização mundial dos mercados e o princípio da não-discriminação, que estipula o tratamento nacional de competidores estrangeiros nos mercados nacionais, além do tratamento como nações mais favorecidas.

Na verdade, não deveria ser surpresa que a política de comunicação tenha se deslocado para esse fórum de comércio, pois isso se deve ao crescente valor econômico das redes de comunicação e dos serviços de informação. O mercado global de comunicação gera hoje mais de 1.6 bilhões de dólares anualmente. Junto com o fato de que as principais empresas de informação e comunicação fornecem as estruturas essenciais de apoio aos mercados financeiro e de produtos, a administração dos assuntos de comunicação está agora destinada a se sujeitar a um regime global de comércio. Isto implica em que as regras do “livre” comércio sejam aplicadas aos três componentes principais do mercado mundial de comunicações: a indústria de *hardware*, a produção e a distribuição de *software* (conteúdos e programas de computador) e a operação de redes e serviços.

Práticas Correntes

O domínio das telecomunicações

O padrão de pensamento predominante a guiar as políticas globais de ação em relação às infra-estruturas de telecomunicações está baseado nas seguintes suposições:

- Infra-estruturas de telecomunicações são essenciais para o desenvolvimento;
- As instalações e as melhorias das infra-estruturas são dispendiosas;
- O financiamento privado é necessário;
- Para atrair o financiamento privado os países terão que abrir seus mercados de telecomunicações e adotar medidas regulatórias pró-competitivas.

O gerenciamento global das telecomunicações está à mercê de empresários operando livremente. O pensamento básico é que a infra-estrutura de telecomunicações de um país pode ser gerenciada por empresas privadas e que, sempre que segmentos da rede não sejam lucrativos, o Estado pode equipar os meios públicos para assegurar que nenhum cidadão esteja privado de franquias ou imunidades.

Durante os anos 80, a desregulamentação se tornou o princípio condutor

da política pública. Seu principal objetivo de “menos Estado e mais mercado” passou a afetar mais e mais domínios sociais e em muitos países atinge agora recursos públicos, como o fornecimento de água e energia, tornando o acesso e o uso desses recursos problemáticos para aqueles de baixa renda.

Para os mercados nacional e global de telecomunicações a nova política de ação implicou em privatização e liberalização. De acordo com os desregulamentadores, a criação de mercados competitivos e o deslocamento do domínio público para o privado facilitariam a acessibilidade universal dos serviços de telecomunicações e de informação. Os princípios-chave da política de ação para as telecomunicações globais são “liberalização do mercado” e “serviço universal”. Juntar esses princípios sugere que eles são complementares e mutuamente consolidados. Isso, porém, ainda está para ser provado. Sinais de diferentes partes do mundo indicam que deixar o mercado livre para as forças competitivas e comerciais privadas não leva necessariamente à acessibilidade e ao fornecimento de infra-estruturas de telecomunicações.

A julgar pela crescente participação do setor privado em negociações de telecomunicações e pelo crescente compromisso de abertura do mercado, a conclusão é que cada vez mais países acreditam que abrir seus mercados de telecomunicações é benéfico para eles. A verdadeira questão política não é mais se os países irão ou não abrir, mas quando eles o farão. Apesar disso, as opiniões são divergentes, conforme observa o Relatório Mundial de Desenvolvimento das Telecomunicações da ITU: “O acesso ao mercado, por exemplo, será considerado por alguns como uma oportunidade, enquanto outros que estarão tentando desenvolver sua própria indústria de serviços domésticos de telecomunicações podem encarar como um desafio e uma ameaça para os operadores locais emergentes” (ITU, 1997, p.102). Em alguns países, os lucros de operadoras domésticas aumentarão em consequência da liberalização, mas em outros países a maioria dos lucros pode ficar nas mãos de empresas estrangeiras. Conforme o relatório da ITU corretamente observa “haverá ganhadores e perdedores” (p.106).

Como parte da abertura de seus mercados, muitos países também começaram a privatizar as operadoras públicas de telecomunicação (PTOs, na sigla em inglês). Enquanto a liberalização pode ser definida como a abertura de mercados para a concorrência, a privatização se refere à transferência de instituições e possessões do Estado a vários níveis de propriedade privada. Esses dois processos podem estar em conflito. A liberalização pode não combinar com o desejo de governos obterem o maior preço para os monopólios de telecomunicação pública e a privatização pode entrar em conflito com a liberalização do mercado quando a operadora estrangeira exigir o controle do monopólio por um período inicial.

Os governos têm interesse em políticas de liberalização e/ou privatização por razões bastante distintas. Especialmente nos países mais pobres essas políticas podem estar mais relacionadas a economias turbulentas do que ao desejo de aperfeiçoar ou melhorar os serviços de telecomunicação. Podem,

ainda, estar ligadas a critérios políticos do momento ou com a esperança de se obter transferência de tecnologia no processo. As novas políticas não são nem uma receita inequívoca para o desastre nem uma garantia de desempenho econômico e tecnológico bem sucedido. Os resultados serão diferentes em países distintos e novos estudos serão necessários para entender se as condições sociais geram custos e benefícios.

A privatização tem sido implementada em um número razoavelmente amplo de países: 44 operadoras públicas de telecomunicação foram privatizadas entre 1984 e 1997 (ITU, 1997, p. 2). Essas privatizações alcançaram em torno de 159 bilhões de dólares. As 12 principais privatizações em 1996 levantaram mais de 20 bilhões de dólares. Estes investimentos foram aproximadamente 50% nacionais e 50% estrangeiros. A tendência geral tem sido a de que mais do que 30% do capital investido seja de origem estrangeira. Conforme a ITU relata, as próprias operadoras públicas investem com frequência. Mesmo assim, em 1997 cotas majoritárias de 29 das 40 principais empresas de transporte ainda eram estatais: “A transformação de empresas estatais de telecomunicação em corporações tem ocorrido em todas as regiões” (ITU, 1998a, p.9). A transformação em corporações privadas não tem acontecido de forma a criar mercados competidores em todos os setores. Em muitos países, serviços básicos de telecomunicação não estão abertos à concorrência. Os mercados de telefonia móvel são mais liberalizados, mas mesmo nesse setor diversos países ainda não permitem a concorrência.

Os argumentos que são usados para apoiar a privatização apontam para a expansão e a melhoria das redes; o progresso de serviços e a redução de tarifas para acesso e utilização das redes. As experiências são variadas, porém. Um dos resultados da privatização é frequentemente a expansão da rede de telecomunicações. Em diversos países (o Peru e o Panamá em 1997, por exemplo) a privatização melhorou consideravelmente a densidade dos serviços de telecomunicação. De acordo com a ITU (1998b), “uma das razões é que as metas de expansão de rede têm sido demandadas pelas concessionárias privatizadas” (p.71). O aumento das linhas de telefone beneficia naturalmente aqueles usuários que podem pagar pelo serviço. O esquema de privatização não amplia o grupo de cidadãos que têm o poder aquisitivo exigido para a utilização das redes de telecomunicação.

Em diversos países as tarifas têm caído para os grandes usuários, ao passo que as contas de telefone para os consumidores comuns têm sido pouco beneficiadas. As experiências com prestação de serviços também são diferenciadas. Isto acontece em parte porque a expectativa de maior competitividade e novas opções como resultado da privatização nunca se realizou completamente. Em Estados menores e menos avançados, por sinal, operadoras nacionais de telecomunicação têm perdido contra grandes grupos globais, os novos monopolistas. É altamente questionável se mercados controlados por poucas corporações globais irão, de fato, beneficiar o consumidor. Ainda é impossível precisar quantos concorrentes restarão ao final do processo de privatização. A redução de preços e o aumento de investimentos para as

inovações tecnológicas tendem a tirar concorrentes do mercado e, com isso, a liberalização em quase todos os lugares tende a reforçar a concentração do mercado. A situação referenda a experiência histórica de que os mercados livres levam inevitavelmente à formação de monopólios porque os concorrentes ou tiram os competidores do mercado ou se fundem.

O Tratado de Telecomunicação da WTO

Em 1994 o Tratado de Marrakesh estabelecido pela Organização Mundial do Comércio (WTO) completou a oitava rodada de negociações de comércio multilateral realizado sob o GATT (rodada do Uruguai). Parte do tratado resultou em um Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (GATS). O anexo mais bem elaborado era aquele referente ao comércio em telecomunicações, que definia os serviços básicos de telecomunicação e de redes, conforme segue:

- Serviço público de transporte de telecomunicações é qualquer serviço de transmissão de telecomunicação solicitado explicitamente por uma das partes para ser oferecido ao público em geral.
- Rede pública de transporte de telecomunicação é a infra-estrutura pública de telecomunicação que permite serviços de telecomunicações entre dois ou mais pontos definidos de ponta de rede.

Dos 125 países signatários do Acordo de Marrakesh, cerca de 60 se comprometeram a abrir seus mercados para os serviços de telecomunicações, embora a maioria não tenha se comprometido quanto à questão dos serviços básicos de telecomunicações. Os compromissos variam desde a total concorrência para todos os serviços até as exceções para serviços básicos ou serviços locais de telecomunicação.

O acordo de Marrakesh estabeleceu o Grupo de Negociação para Telecomunicações Básicas (NGBT), que deveria negociar os serviços de telecomunicação e concluir seu trabalho em abril de 1996. O NGBT, porém, fracassou e não chegou a um acordo até hoje. Diversos assuntos permaneceram em aberto, como a liberalização dos serviços de satélite e as propostas de convênio para redução das tarifas internacionais de telecomunicações. As negociações resultaram pelo menos em um acordo sobre regras básicas previstas no chamado Documento de Referência, que inclui salvaguardas para concorrência, interconexão, obrigações universais de serviço, transparência de critérios de licenciamento, independência do regulamentador e distribuição e utilização de recursos.

Uma nova equipe, intitulada Grupo sobre Telecomunicações Básicas, continuou o trabalho a partir de julho de 1996. A missão, aberta a todos os estados membros da WTO e responsável por encontros mensais, deveria estimular mais países a se comprometerem com a questão da liberalização de uso dos serviços de satélite e resolver algumas questões relativas ao fornecimento de serviços de telecomunicações.

A nova série de negociações focou na questão das restrições de títulos estrangeiros de propriedade, entre outras coisas. O governo americano reivindicou com veemência a permissão ao máximo de títulos estrangeiros de propriedade na área das telecomunicações nacionais. Ao se comprometerem, muitos países abriram mão das restrições sobre títulos estrangeiros de propriedade; outros, porém, mantiveram entre 25% e 80% do controle dos serviços. Alguns países consideram que os títulos estrangeiros de propriedade sejam uma oportunidade para atrair o investimento estrangeiro necessário (ITU, 1997, p. 102), outros acreditam que essa situação representa uma ameaça à soberania nacional. Embora os governos nacionais tenham controle total sobre a competência, as etapas e os períodos de cessão, uma vez compromissados não podem alterar futuramente as concessões. Um problema complexo para as negociações foi a questão dos serviços móveis fornecidos via satélite. Embora a fixação de frequências de satélite seja responsabilidade da ITU, sempre surge um aspecto comercial quando governos utilizam recursos nacionais para a distribuição do espectro como barreiras na negociação. Seguindo estimativas do GATS, tais procedimentos não deveriam influir no processo.

No dia 15 de fevereiro de 1997, o Quarto Protocolo do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços foi assinado por 72 estados membros da WTO (representando quase 93% do comércio mundial em serviços de telecomunicação). No dia 5 de fevereiro de 1998, o protocolo entrou em vigor. Esse Acordo Mundial de Telecomunicações exige que os Estados participantes liberalizem seus mercados. A eles é permitida uma certa margem de segurança para implantar o acesso universal da maneira que considerem desejável, mas designações no acordo limitam seriamente o espaço político nacional.

O acordo tem implicações de longo alcance para o controle da infraestrutura básica de telecomunicações. Em relação ao serviço universal afirma que qualquer país membro tem o direito de definir o tipo de obrigação universal que deseja oferecer. Tais obrigações não são consideradas anticompetitivas desde que sejam administradas de modo transparente, não discriminatório, competitivamente neutro, e não sejam mais onerosas que o necessário para o tipo de serviço universal definido pelo país. Este ponto impõe sérios limites para a prática de políticas nacionais e independentes de acesso.

Como as empresas estrangeiras não podem ficar em desvantagem, os padrões nacionais para o serviço universal devem ser administrados de maneira competitivamente neutra. Não podem ser fixados em níveis “mais dispendiosos do que o necessário”. Se uma política pública nacional vier a fornecer acesso aos serviços de telecomunicações baseado em esquema de subsídios mistos ao invés de tarifas fundamentadas no custo, isto poderá servir mais aos interesses de pequenos usuários do que aos das operadoras de telecomunicações. Os países que têm acesso ao mercado estrangeiro poderiam ver essa obrigação como “mais cara que o necessário”. Com isso, a política de atuação seria percebida como uma violação do direito comercial internacional, ficando a cargo dos obscuros mecanismos de arbitragem da WTO julgar a legitimidade da proposta nacional daquela política de atuação.

O ponto central do acordo está voltado mais para o acesso que fornecedores estrangeiros devem ter nos mercados nacionais para operar serviços de telecomunicações do que para o acesso dos cidadãos ao uso dos serviços de telecomunicações. A visão simplista entende que essas formas diferenciadas de acesso se equivalem. Como resultado dessa situação, a política de atuação social fica restrita aos limites definidos pelos agentes comerciais. Interesses empresariais, mais que aspirações socioculturais, determinam a política nacional de telecomunicação. Até 2004 a maioria dos parceiros comerciais havia concordado em abrir os seus mercados domésticos. A criação de mercados mundiais livres para quaisquer tipos de serviços não implica necessariamente, porém, na disponibilidade desses serviços ou na utilização justa desses serviços por todos aqueles que poderiam se beneficiar dos mesmos.

Mudando o acordo sobre o sistema de alíquotas

Um dado importante na política global de telecomunicações é o acordo sobre o sistema de alíquotas. A área de telecomunicações sempre esteve baseada em relações bilaterais entre empresas de telecomunicações. A estrutura regulatória geral que determinava o sistema de alíquotas entre prestadores de serviço de transmissão (geralmente as operadoras do monopólio de telecomunicações) estava baseada nas regras internacionais de telecomunicações, em acordos administrados pela ITU e reeditados pela última vez na Conferência Administrativa Mundial de Telegrafia e Telefonia (WATT-C) em 1988. Nos últimos anos, com as inovações tecnológicas dando impulso para a abertura dos mercados e a privatização, esse sistema sofreu forte pressão. Hoje as empresas privadas irão cada vez mais funcionar como operadoras nos países de origem e de destino, como também irão oferecer novos serviços (como cartões telefônicos ou telefonia via Internet) que se desviam da proposta inicial de prestação de serviços.

Um dos motivos determinantes para a regulamentação das telecomunicações conforme foi promulgada na primeira Convenção Internacional de Telegrafia (ITU, 1965) foi a necessidade de encontrar um sistema adequado para a distribuição das alíquotas de receitas das chamadas internacionais entre os países de origem, de trânsito e de destino. A operadora pública de telecomunicações iria cobrar do cliente determinado preço no país de origem. A operadora do país de destino e a do país de origem acertariam um preço para os serviços prestados pela provedora no país de destino (no fornecimento de linhas internacionais, adaptação e distribuição das chamadas para os clientes locais). Isto compreende a taxa de alíquota, que constitui a base para o cálculo dos encargos das operadoras nos países de destino e nos países de origem.

A recomendação geral da ITU tem sido dividir os encargos em uma base de 50/50 entre os transportadores. Isto funcionou bem em situações onde os monopólios lidavam com outros monopólios e onde as telecomunicações internacionais eram vistas como um serviço provido de maneira conjunta. Isto está mudando com a disponibilidade de mais operadoras privadas, maior concorrência e novas opções técnicas para evitar o problema existente.

Uma reforma do sistema existente de prestação de serviços tem sido discutida há algum tempo pela OECD (desde 1991), pela ITU (desde 1992) e pela WTO. O sistema anterior servia aos interesses dos países em desenvolvimento. Como os países em desenvolvimento têm geralmente aplicado encargos relativamente altos na realização de chamadas internacionais em seus terminais, a taxa de prestação de serviços era uma importante fonte de câmbio estrangeiro. De acordo com a ITU, os países em desenvolvimento conseguem receber até US\$ 10 bilhões anuais em pagamentos líquidos. Esta receita poderia – pelo menos em princípio – ser usada para apoiar o formas de acesso à infra-estrutura de telecomunicações voltadas para habitantes de áreas rurais que, de outra forma, permaneceriam desconectados.

Mas como as negociações sobre reformas não progrediram no ritmo desejado, o governo dos Estados Unidos decidiu anunciar sua solução preferida: o argumento da Comissão Federal de Comunicações (FCC) era de que os Estados Unidos perdiam bilhões de dólares a cada ano em pagamentos a outros países. Por isso introduziu em novembro de 1996 a Nova Proposta de Cumprimento de Regras, em vigor desde janeiro de 1998. A norma revista determina o valor que as operadoras americanas podem pagar a operadoras em outros países – o que, em média, corresponde à metade do valor repassado antes. A Comissão Européia está disposta a seguir o exemplo americano. O modelo da nova política de taxas terá, sem dúvida, um impacto crítico em questões como o acesso a serviços de telecomunicação nos países pobres, uma vez que a redução dos pagamentos das taxas resultará em aumento dos custos para os clientes locais nesses países.