

A política de comunicação global

Segunda e última parte

Cees J. Hamelink

O domínio dos direitos de propriedade intelectual

Atualmente, as instituições administrativas fundamentais para o campo dos direitos de propriedade intelectual são a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (WIPO) e a Organização Mundial do Comércio (WTO). Esta última desempenha papel cada vez mais importante porque supervisiona a execução do que estabelece o acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionada ao Comércio (TRIPS). Esse acordo global surgiu das negociações do GATT (Anexo 1C do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio na rodada do Uruguai de negociações de comércio multilateral, de 1993) e contém as regras mais importantes sobre a proteção de direitos de propriedade intelectual na atualidade. É implementado nos moldes regulatórios da Organização Mundial do Comércio. Neste acordo a dimensão econômica de proteção propriedade intelectual é reforçada. Conforme Venturelli (1998) corretamente resume, “a medida tende a favorecer os interesses econômicos de terceiros, que estão distantes dos interesses voltados para o acesso público dos cidadãos e dos direitos humanos e constitucionais do trabalho criativo” (p.63)

Como os direitos de propriedade intelectual alcançaram posição de destaque entre os artigos comercializáveis mais importantes do mundo, o atual regime orientado para o comércio favorece os produtores associados (editores, empresas de radiodifusão, gravadoras e distribuidoras de música, firmas de publicidade) em detrimento dos criadores individuais. O acordo sobre propriedade intelectual protege mais os direitos econômicos dos investidores do que os direitos morais de indivíduos criativos ou os interesses culturais do público em geral. Artistas, escritores e compositores cada vez mais transferem seus direitos para grandes conglomerados com os quais assinam contratos para a distribuição de suas obras. Essas empresas, por sua vez, determinam como essas obras serão processadas, empacotadas e vendidas.

Um dos problemas mais sérios da atual tendência de proteção dos direitos de propriedade intelectual diz respeito ao padrão regulatório emergente, que sufoca a independência e a diversidade da produção criativa em todo o mundo. Esse formato é particularmente inútil para a proteção dos “pequenos” artistas independentes, pois cria obstáculos significativos para o uso de seus produtos criativos ao restringir a noção do uso justo, segundo o qual – tradicionalmente – essas obras poderiam ser livremente usadas em uma variedade de propósitos educacionais ou afins. O ângulo econômico dessa tendência atual enfoca mais a apropriação indevida da propriedade do que a inovação da criatividade artística e literária.

Um fenômeno particularmente preocupante são as regras determinando que o conhecimento de domínio público, caso estejam em bancos de dados eletrônicos, estarão sob a proteção dos direitos de propriedade intelectual. Isto implica em uma limitação considerável a fontes de livre acesso. Além disso, o atual sistema de gestão nessa área ameaça transformar o novo fórum global que o ciberespaço potencialmente oferece (por meio das tecnologias digitais) em um mercado onde o volume de idéias será controlado e negociado.

A ênfase unidimensional sobre a face comercial da proteção aos direitos autorais é reforçada pelo deslocamento progressivo dos fóruns de negociação: da Organização Mundial de Propriedade Intelectual para a Organização Mundial do Comércio. A proteção à propriedade intelectual torna-se, nesse processo, parte da agenda global da livre negociação. Isto implica em que o interesse público seja secundário ao interesse econômico dos maiores produtores de propriedade intelectual, pois o valor social e o benefício comum dos produtos culturais não estão na agenda corporativa transnacional.

Tais obras (como a produção de conhecimento) tendem a ser consideradas como artigos, que podem ser apropriados de forma privada. Considerado de outra forma, podemos afirmar que o conhecimento é parte de uma herança comum da humanidade, não podendo ser propriedade exclusiva de alguns poucos membros da sociedade. A ênfase desse sistema emergente está, antes, nos direitos dos produtores de conhecimento e evita quase por completo os deveres dos detentores desses direitos. Tais deveres incluem a obrigação de divulgar, de circular informação e documentos e de uso estrangeiro. O detentor de direitos pode ser obrigado a registrar uma patente em país onde a patente foi concedida e ser requisitado a abster-se de envolvimento em práticas abusivas, restritivas e anticompetitivas.

Os direitos de propriedade intelectual, na sua forma atual, tendem a beneficiar apenas as nações industrializadas, mas podem também estimular a livre inovação em países mais pobres. Ao invés de fortalecer o controle de corporações transnacionais sobre a tecnologia e reforçar os direitos monopolistas dos fornecedores dessa tecnologia, poderiam ser fortalecidos os recursos tecnológicos nos países em desenvolvimento. A pressão para a criação de um sistema global uniforme para a proteção aos direitos de propriedade intelectual reduz a flexibilidade necessária aos países em desenvolvimento para se adaptarem ao sistema conforme suas necessidades e interesses específicos.

É possível que, nos próximos anos, o domínio dos direitos de propriedade intelectual continue como um campo de batalha crucial desses interesses conflitantes. Avanços recentes relativos aos trabalhos em forma digital reforçam essa perspectiva. O uso de tecnologias de proteção, como a criptografia e códigos de proteção contra cópias, fortalece o controle pelo monopólio dos proprietários de direitos de propriedade intelectual. Os consumidores provavelmente desenvolverão e aplicarão recursos tecnológicos para minar esse controle. O governo dos Estados Unidos e a indústria cinematográfica americana têm feito pesado *lobby* na Organização Mundial de Propriedade

Intelectual para incorporar no seu Tratado de Direitos Autorais de 1996 uma norma legal contra tecnologias que possam afetar o controle pelo monopólio. Esse provimento (artigo 13 do Tratado) já foi incluído na Lei de Direitos Autorais Digitais do Milênio, de 1998, e na Diretiva de Direitos Autorais da União Européia, de 2001. Essas medidas podem impossibilitar as pessoas que comprem produtos perfeitamente legais de fazerem cópias para uso privado. Podem também impedir a execução de trechos de obras – mesmo as adquiridas legalmente – em diferentes plataformas (no aparelho de CD e não no seu computador pessoal)!

O domínio dos meios de comunicação de massa

As principais questões relativas aos meios de comunicação de massa dizem respeito à concentração de títulos de propriedade e ao comércio de produtos midiáticos. As megafusões de mídia realizadas entre os anos 80 e o início dos anos 90 renovaram, em muitos países, preocupações sobre a concentração dos meios. Em nível internacional, essa preocupação é expressa de forma reduzida. O dado essencial para os gestores de políticas na área parece ser a desregulamentação do mercado. O argumento comum a favor de um mercado não regulamentado para o fornecimento de informação é o de que ele garante fóruns criativos e competitivos ao oferecer uma diversidade de conteúdos. A evidência empírica, porém, sugere que a concentração nos meios de comunicação de massa promove o controle do mercado por algumas poucas empresas, que tendem a produzir pacotes limitados de conteúdo, em especial aqueles que sejam viáveis comercialmente.

As regras da Organização Mundial do Comércio, por exemplo, dão ênfase à necessidade da concorrência, mas a principal preocupação é de que políticas públicas não deveriam ser anticompetitivas – no sentido de dificultar o livre acesso aos mercados domésticos. As regras atuais de concorrência se referem principalmente ao desmantelamento dos serviços públicos e à liberalização de mercados, não à oligopolização dos mercados ou à conduta dos grupos dominantes.

O Acordo Básico de Telecomunicações da Organização Mundial do Comércio, datado de fevereiro de 1997, regula o acesso ao mercado, mas tem poucas considerações sobre a conduta de grupos comerciais. Não garante uma concorrência aberta e eficaz entre os agentes comerciais. O princípio da não-discriminação, que garante à nação mais favorecida a forma de tratamento em relação aos concorrentes estrangeiros, é inadequado para garantir a concorrência nos mercados domésticos.

As fórmulas da Organização Mundial do Comércio para conter práticas anticompetitivas não excluem a possibilidade de que os mercados locais de mídia sejam controlados por três ou quatro fornecedores estrangeiros. A falta de uma política séria de concorrência sustenta uma concentração de mercado sem obstáculos e reforça a posse de bens essenciais por empresas estrangeiras, particularmente nos países em desenvolvimento.

Uma das principais questões que se apresenta para a política no setor das

telecomunicações é saber se os mercados de informática e de comunicação são mesmo diferentes dos outros mercados (como os de automóveis ou detergentes), de tal forma que deveriam ser tratados de maneira distinta. A intervenção pública em relação a produtos culturais deve ser diferente daquela para os produtos alimentares? Mesmo que os centros comerciais funcionem melhor quando o Estado não intervém isto se aplica necessariamente ao fornecedor de informação ou de cultura?

Além disso, a genuína política internacional da concorrência (Holmes, Kempton & McGowan, 1996, p. 755) que administra a conduta anticompetitiva dos grupos de mercado é uma opção realista? Tal política implicaria em mais regulamentação e entraria em conflito com a preocupação predominante dos principais atores do mercado, que é reduzir a regulamentação. Uma administração global séria para conter a formação de cartéis será de qualquer maneira difícil. As abordagens dos cartéis são diferentes nos sistemas legais nacionais e em relação a tradições – a maioria dos adeptos do livre comércio acredita que mercados livres criarão, eventualmente, uma concorrência aberta e que regras ‘anticartelizantes’ resultarão em barreiras comerciais.

Em um ambiente econômico onde megafusões são quase naturais, apoiadas pelas áreas financeiras e industriais, a tendência ao controle público é mínima. A Comissão Européia de fato interrompeu e proibiu fusões na indústria, mas de forma limitada e modesta. E pode propor ações que levem as empresas a decidir pela não fusão. Segundo Jean Paul Marissing (da Caron & Stevens / Baker & McKenzie), especialista em legislação que rege fusões, entre as milhares de composições registradas junto à Comissão Européia, apenas dez foram de fato coibidas (NRC Handelsblad, 22 de julho de 1998).

Um fator que influi no reduzido índice de impedimento é que as fusões são consideradas como problemas somente quando as empresas consolidadas controlam acima de 40% de um mercado. A regulamentação européia pode proibir abusos de monopólios, mas não o estabelecimento de monopólios de mercado. Da mesma forma, nos Estados Unidos uma fusão é considerada ameaça à concorrência apenas se duas empresas, após sua fusão, controlarem mais que 60% de um mercado.

O fenômeno da concentração da mídia é amplamente conhecido, mas suas implicações não traduzem uma preocupação universal. Posturas políticas, industriais e acadêmicas sobre a questão são bastante divergentes. A pesquisa científica sobre a concentração dos meios, por exemplo, tende a enfatizar mais os efeitos da concentração do que sobre os conteúdos de mídia. Essas pesquisas geralmente consideram “muito difícil demonstrar quaisquer ligações entre os dois pontos” (McQuail, 1992, p. 125). Isto seria relevante se o conteúdo de mídia fosse a questão central. O mais importante, porém, é questionar se a consolidação da propriedade de mídia garante postos de trabalhos necessários para os profissionais do setor, canais suficientes para recepção e/ou acesso pela audiência, proteção adequada contra controles de preço nos mercados oligopolizados e oportunidades para os novos no setor midiático.

Mesmo que um oligopólio demonstrasse qualidade, imparcialidade, diversidade, debate crítico, objetividade, relatórios investigativos e resistência às pressões externas nas suas ofertas ao mercado, ainda assim haveria motivo para garantir alterações regulatórias, já que o mercado estaria fechado para os novos e, por isso, não constituiria um mercado livre. O grupo que defende uma regulamentação multilateral nesse campo é formado por um conjunto heterogêneo de políticos, acadêmicos e profissionais. Todos têm vários motivos para defender a existência de um pacto multilateral – um deles é proteger as condições de trabalho dos profissionais da indústria de mídia e esse motivo se refere tanto às oportunidades de emprego quanto à qualidade do trabalho.

A liberdade dos profissionais no mercado da informação depende, em grande parte, da força dos acordos que conseguem negociar com os seus empregadores. Nos casos de concentração de mercado, a liberdade profissional geralmente fica ameaçada. A necessidade de se ajustar aos propósitos comerciais da empresa e às idiosincrasias políticas dos proprietários implica em formas diretas e indiretas de censura. Outro motivo é o constitucional: diversas decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos, por exemplo, têm afirmado que a liberdade de imprensa se diluiu, porque a mídia se tornou tão oligopolizada que a censura está na mão do setor privado.

Um ponto importante diz respeito ao grau de independência como pré-requisito da produção cultural e de informação. A concentração industrial implica, inevitavelmente, no estabelecimento de poder. As mega-empresas são centros de poder ao mesmo tempo sujeitos e objetos de exposição midiática. Além disso, a indústria da informação como centro de poder está ligada a outros circuitos de poder, como instituições financeiras, estabelecimentos militares e à elite política. Um problema específico ocorre em situações nas quais os meios de comunicação de massa fazem parte de um conglomerado industrial. O conglomerado pode participar de atividades que demandariam uma análise crítica dos meios, mas os agentes controladores podem preferir proteger suas atividades desse tipo de exposição pública. A apreensão em relação à concentração também é gerada pela ameaça de que a oligopolização corrói a diversidade informacional e a produção cultural. Nos casos de fusões verticais, em que a produção e a distribuição de conteúdo são controladas pelos mesmos agentes, existe o perigo real de que serão oferecidos apenas seus próprios produtos ao mercado. Um exemplo comum é o jornal que, como parte de um conglomerado, publica resenhas de livros da editora do mesmo grupo.

A crescente influência de investidores institucionais e de interesses comerciais que não se aplicam ao setor de informação tende a enfatizar a rentabilidade do serviço e não a sua qualidade sociocultural. Assim, produtos que podem ser rapidamente vendidos nos mercados de massa são os preferidos. É elucidativa a tendência, entre empresas de produção cinematográfica e de produtos musicais, de se concentrar em *best-sellers*. Essa pré-disposição *Rambo* e *Madonna* reforça a homogeneização dos mercados, enquanto os produtos menos rentáveis são evitados. Na questão da concentração de mídia, as posições assumidas são conflitantes. A preferência pela regulamentação rigorosa se

contrapõe à preferência pela ausência total de regulamentação.

A posição pró-regulamentação é defendida com os seguintes argumentos: a legislação antitruste no campo da mídia é defensável porque a concentração reduz a concorrência e, dessa forma, a diversidade no mercado de informação é afetada negativamente. Além disso, medidas anticartéis promovem a concorrência, a diversidade e a liberdade. Contra essa posição está a proposta sempre repetida de que as fusões levam a empresas mais fortes com maior poder para proteger a liberdade de informação. Mas as fusões nem sempre são bem sucedidas: freqüentemente ocorrem sem a ponderação cuidadosa das vantagens e desvantagens. Podem ser motivadas por interesses pessoais da alta gerência ou por interesses em curto prazo dos pequenos acionistas. Em média, dentre dez grandes aquisições, quatro ou cinco serão revendidas. É muito comum que as metas de uma fusão não se concretizem. Também é bastante provável que, depois da fusão, os lucros não cresçam, os segmentos de mercado não expandam e o potencial inovador das empresas até diminua. Em consequência de fusões mal sucedidas, empresas podem entrar em colapso e desaparecer.

A oligopolização na indústria da informação também pode afetar o direito fundamental à liberdade de expressão. Isto acontece quando a concentração reduz o número de canais que os cidadãos têm à disposição para se expressar ou receber notícia. Nos mercados oligopolizados, aqueles que os controlam podem facilmente se recusar a divulgar determinadas opiniões. Em tais situações é mais fácil recusar alguns tipos de publicidade.

Os oligopólios tendem a usar o seu poder de mercado para determinar fatias de preços aos consumidores. Isto pode significar que o acesso à informação e à cultura se torna dependente da faixa de rendimentos em que se encaixa o consumidor. Pode ser atraente para o oligopólio inserir produtos para competir no mercado. Este é um caso bastante comum, por exemplo, nos setores de cosméticos e detergentes. A implicação dessa diversidade intra-empresa é que ela cria obstáculos eficientes contra a entrada de concorrentes no mesmo mercado. Esse resultado é importante porque uma contribuição importante para a diversidade de mercado tem origem justamente nos novos participantes, embora grandes empresas possam manter operações com prejuízos que possam ser compensadas em outras nas contas. Jornais que de outra forma teriam desaparecido, por exemplo, podem ser mantidos. Mas o tempo de duração dessa compensação aceitável para os acionistas (e para os investidores institucionais) tem um limite. Perdas que se acumulam em médio e longo prazos significam produtos não lucrativos, que por isso deverão ser descontinuados.

Os principais argumentos contra tentativas de regulamentar a concentração de mídia são vários. Não há prova empírica de que a concentração tenha efeitos negativos – ao contrário: pode-se argumentar que empresas fortes podem oferecer mais diversidade e atingir maior independência em seus negócios com governos do que empresas menores. Além disso, meios de comunicação fortes podem “recuperar” segmentos que causam prejuízos e que, de outra forma, desapareceriam, o que faz com que a diversidade seja

mantida. Também se argumenta que mais concorrência não implica em maior diversidade, porque os concorrentes podem tentar obter a mesma fatia de mercado com um produto parecido. Mesmo que medidas regulatórias contra fusões estimulassem a concorrência, o aumento na diversidade de produtos não estaria garantida. Os mercados tendem inevitavelmente à produção de artigos idênticos, embora um pouco distintos, porque o objetivo é atingir o maior número possível de consumidores. Permitir a livre concorrência de mercado não reflete necessariamente em maior diversidade. Há alguma evidência de que os sistemas de radiodifusão desregulamentados e competitivos de alguns países europeus resultaram em menor diversidade de conteúdos se comparados com os monopólios públicos regulamentados. Este tipo de situação ocorre com bastante frequência porque em um mercado competitivo todos tentam controlar o maior fração do público atendendo a preferências e gostos daquele segmento de mercado.

O comércio de serviços midiáticos se tornou um negócio global em um mercado lucrativo e em expansão. Espera-se que nos próximos anos o mercado internacional de mídia atinja a marca de US\$ 3 trilhões. Esse mercado em expansão deve-se em grande parte aos processos simultâneos de desregulamentação da radiodifusão e de comercialização das organizações de mídia. Esse crescimento sugere uma demanda crescente por entretenimento. O processo importante que diz respeito a essa expansão é a globalização – em termos de mercado, mas também em termos de produtos e de propriedade. Em todo o mundo é visível a tendência à demanda por programas de entretenimento produzidos nos Estados Unidos. Um dado importante da globalização é que a atenção das mega-empresas está se deslocando, no campo internacional, da produção local para a produção global.

A apreensão do mercado mundial dos serviços de mídia tem estado presente em vários momentos, como nos encontros de comércio multilateral realizados no Uruguai entre 1986 e 1993. O centro das preocupações são os programas e filmes de televisão e as restrições existentes (ou potenciais) para a sua comercialização no mundo. Essa apreensão do mercado diz respeito aos projetos nacionais de regulamentação que podem reduzir importações de serviços de mídia ou às políticas nacionais de proteção para indústrias nacionais de mídia. Outra preocupação do mercado mundial são as restrições relativas à estrutura do mercado internacional da mídia, principalmente quanto ao controle do mercado que estão nas mãos de alguns poucos operadores transnacionais.

As perspectivas para o comércio de serviços de mídia são divergentes. Alguns atores afirmam que tal comércio não deveria ter restrições, com a garantia de acesso livre aos mercados estrangeiros. Outros se preocupam com o fato de que, com a ausência de restrições à importação de produtos midiáticos, as indústrias locais não poderão sobreviver e a herança cultural local dará lugar à *McDonaldização*. Empresas que lideram a área de produção midiática, suas associações (como a Associação de Exportação de Filmes Cinematográficos), bem como governos dos países exportadores (especialmente os Estados Unidos) têm demonstrado preocupação com as possíveis barreiras ao comércio de mídia. Mas pequenos produtores e governos de países importadores (do

Terceiro Mundo, da Europa e do Canadá) têm manifestado apreensão sobre a falta de controles. Eles almejam maior restrição na importação como forma de proteger economicamente e culturalmente sua própria indústria de mídia. Este desejo é reforçado pelo receio de que o controle transnacional sobre mecanismos locais de distribuição e exibição exerça uma influência decisiva para os produtos culturais disponíveis.

As posturas contraditórias resumem-se a reivindicações liberais permissivas versus reivindicações protecionistas restritivas. A postura liberal prefere um acordo que permita a total liberalização do acesso a mercados para serviços de mídia. A postura protecionista é a favor de níveis de proteção para importação de mídia como instrumento de defesa das indústrias locais da mídia e da cultura local.

Uma dos fatores complexos quando se trata de serviços de mídia em um contexto de comércio é o fato de que nem todos têm objetivos comerciais. Parte da produção dos meios de comunicação tem uma clara orientação não-comercial, mas educacional, artística ou cultural. Embora isso esteja registrado no artigo IV do acordo do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT), os grandes exportadores de mídia definem os seus produtos apenas como artigos comerciais. Isso demonstra o impacto da divergência em aumentar mercados para um artigo rentável contra o desejo de se regulamentar as importações da mídia e proteger os mercados nacionais por inúmeros motivos.

Para os países em desenvolvimento um outro problema relacionado à defesa da liberalização é que, como os produtos da mídia são produtos acabados, é pouco provável que isso aumente investimentos locais em postos de trabalho ou em tecnologia. Ao contrário do turismo, os serviços de mídia não geram empregos ou estágios. O acesso ao mercado por uma via única também é problemático: as realidades econômicas da produção e da distribuição midiáticas dão pouca margem de exportação aos países do Terceiro Mundo.

Os requisitos mais prováveis de serem adotados no comércio mundial dos serviços de mídia talvez sejam as regras do Acordo Geral de Comércio e Tarifas relativas a serviços e direitos de propriedade intelectual. A cooperação de comércio multilateral deverá estar baseada em um tratado obrigatório do GATT. A questão da conveniência de um acordo como esse, porém, deverá permanecer, dada a distinção entre serviços da mídia e serviços em geral.

Primeiro porque a produção de um programa de televisão é industrial: um produto físico real é gerado a partir de investimentos de capital e de mão de obra. Assim, comparado a serviços como turismo ou construção, nos quais o valor é gerado ao final do serviço, os filmes e programas de televisão são produtos finalizados, mas para distribuição no seu destino final. O distanciamento entre produção e distribuição elimina a possibilidade de transferência de tecnologia ou de emprego de alta qualificação no ponto de distribuição. Em comparação a serviços nos quais os países em desenvolvimento poderiam competir no custo da mão de obra, a produção de produtos midiáticos é organizada de tal forma que quase todos os investimentos em mão de obra – e mão de obra

qualificada – ocorrem em centros localizados a grande distância do ponto de distribuição.

Em segundo lugar, todos os custos do produto incidem na produção da primeira cópia do filme ou do programa de televisão. Cópias adicionais podem ser produzidas de forma muito mais barata. Assim, a lucratividade do setor depende mais do controle estratégico e da cronometragem do lançamento do filme ou programa, um processo que tem se tornado mais complicado na medida em que o número de postos potenciais de distribuição tem se multiplicado em todo o mundo. Essa limitação no lucro potencial intensifica a necessidade de se controlar a distribuição de maneira rigorosa como, por exemplo, com a propriedade de redes de distribuição (Christopherson & Ball, p. 250-251).

Outra complicação está no fato de que programas de televisão e filmes são, ao mesmo tempo, mercadoria e serviço. Os conteúdos podem ser distribuídos em formatos tangíveis, mas também por meios intangíveis, como ondas de rádio. Além disso, vários estudos têm observado que é difícil medir de maneira confiável o volume real desse comércio (Buback, 1969; Widman & Siwek, 1988). E um tratado do Acordo Geral de Comércio e Tarifas que permita a existência de algumas barreiras comerciais sob a luz das políticas culturais ainda está para ser visto. Este procedimento é permitido por um código da Organização para Cooperação Econômica e de Desenvolvimento (OECD), que trata da liberalização das Operações Invisíveis Atuais (anexo IV até o anexo A), e determina que: “Por razões culturais, sistemas de apoio à produção de filmes para exibição em cinema podem ser mantidos desde que não distorçam significativamente a concorrência internacional nos mercados de exportações”. O acordo do GATT concluído em dezembro de 1993 não incluiu o setor de serviços audiovisuais. Os agentes mais poderosos se dividiram entre a perspectiva de livre comércio incentivada pelos Estados Unidos e a perspectiva de uma política cultural defendida pela União Européia. Essa falta de acordo tem importância secundária, porque os dois lados não discordam no básico, que diz respeito à natureza comercial da cultura e da informação enquanto artigos negociáveis.

As políticas européias têm, já há algum tempo, determinado que a radiodifusão, por exemplo, é um serviço comercial e está sujeito às regras de concorrência do mercado no tratado da Comunidade Econômica Européia (EEC). O desejo europeu de isentar a cultura das regras do comércio internacional não é motivado por princípios profundos. É provável que, em uma negociação, um acordo ou um pacto global de comércio possa surgir. Por enquanto, os agentes principais têm concordado em discordar. Em fevereiro de 1994 tanto os principais agentes dos Estados Unidos (como o MPAA) quanto a Comissão Européia deram indícios de que pretendiam harmonizar suas posições divergentes na questão dos serviços comercializados de mídia.

Durante as negociações na conferência de Seattle da Organização Mundial do Comércio (novembro de 1999), o governo dos Estados Unidos propôs a retirada de isenção dos produtos de radiodifusão e audiovisuais nos acordos

existentes de liberalização das telecomunicações. As atuais isenções são parte do Quarto Protocolo do Acordo Geral de Comércio e Serviços mencionado anteriormente. Os radiodifusores públicos europeus rejeitaram a proposta e essa posição foi fortalecida pelo protocolo de radiodifusão para o serviço público anexado ao Tratado de Amsterdã da União Européia, em junho de 1997. A União Européia concordou que o serviço público de radiodifusão está relacionado com as necessidades culturais, sociais e democráticas para preservar o pluralismo da mídia. A significação social e cultural da radiodifusão pública foi reconhecida, com permissão para operar fora das regras de financiamento de mercado. Nas negociações da Organização Mundial do Comércio, a questão dos serviços comercializados de mídia continua matéria controversa.

Lições de um projeto importante no domínio da política global da mídia de massa

Durante os anos 70, uma coalizão formada por políticos, ativistas de mídia e pesquisadores de comunicação se comprometeu com a criação de uma Nova Ordem Internacional de Informação (NWIO), também identificada como Nova Ordem Internacional de Comunicação e Informação ou nova ordem mundial de informação e comunicação (NWICO). A coalizão almejava uma nova ordem que fosse democrática, que apoiasse o desenvolvimento econômico, enfatizasse a troca internacional de idéias, compartilhasse o saber entre todos os povos do mundo e melhorasse a qualidade de vida.

Essa aspiração foi publicamente expressa pela primeira vez em Argel, em um encontro de chefes de Estado de países não-alinhados. Esse encontro deu início a um projeto que – depois de anos de muita comoção e raiva e pouca realização concreta – desapareceria novamente da agenda política mundial. Entre os vários fatores que contribuíram para o fracasso da NWIO, o mais crítico foi a falta de participação das pessoas.

O esforço para democratizar a comunicação nos anos 70 não representou um processo democrático. O debate foi principalmente uma troca entre atores governamentais e comerciais. As pessoas comuns não estavam no jogo. O projeto foi concebido pelas elites políticas e intelectuais. Pouca ou nenhuma atenção foi dispensada aos interesses das pessoas ou mesmo à necessidade de se envolver cidadãos comuns no debate.

A discussão sobre NWIO esteve firmemente enraizada no paradigma das relações internacionais. Este paradigma concebia o mundo como um sistema centrado no Estado e fracassou em levar em conta os numerosos atores não estatais que haviam se tornado forças fundamentais para a política mundial. Como conseqüência, o debate da NWIO nunca promoveu explicitamente a noção de que a proteção efetiva dos direitos democráticos não poderia ser garantida sob o sistema convencional do Estado-nação. Um problema crítico era que o paradigma realista encobria a dimensão interna da soberania estatal enquanto se centrava em fatores externos. Assim, o Estado-nação era visto como protetor das liberdades de seus cidadãos contra as reivindicações externas feitas por outros Estados. Mas o

Estado visivelmente soberano tende também a se apropriar do controle sobre seus cidadãos nesse processo – o que segue a visão do filósofo Thomas Hobbes (1638-1709), ao propor que somente a soberania absoluta do Estado (ao qual ele se referia como o *Leviatã*) pode controlar o permanente conflito entre os agentes civis. Essa posição ignora que a soberania estatal representa mais do que a emancipação dos poderes dos imperadores, de papas e da nobreza.

O desenvolvimento de Estados soberanos legítimos caminhou junto com o desenvolvimento do igualitarismo, no qual os sujeitos se tornaram cidadãos. A Revolução Francesa e a Revolução Americana deram à luz tanto a Estados-nações independentes quanto a cidadãos com direitos civis básicos. A Revolução Francesa, por sinal, reconhecia a primazia da soberania do povo. Este reconhecimento não foi aceito no projeto da NWIO, que não foi um movimento do povo. No que aspirava a uma ordem democrática foi uma “democratização vinda de cima”. Tal como o projeto da NWIO, o projeto popular atual para a construção de uma Infra-estrutura Global de Informação (GII) é guiado por interesses e apostas de governos e corporações. É o campo bilateral de jogo dos “príncipes” e “mercadores” e as pessoas comuns são ocasionalmente mencionadas como cidadãos ou consumidores, mas não desempenham papel essencial algum.

Uma preocupação da elite do GII é, na verdade, que as pessoas não fiquem tão agitadas em relação ao futuro digital quanto as próprias elites estão. Pode ser que homens e mulheres comuns não estejam ansiosamente esperando acreditar que a realidade virtual possa resolver os problemas de suas vidas cotidianas. Muitos dos relatórios oficiais sobre a sociedade da informação dão ênfase à necessidade de promover a consciência entre os consumidores. Uma preocupação central dos construtores da super via da informação é que os consumidores possam estar indecisos quanto a incluir serviços digitais ao atual suprimento de mídia, se tiverem que pagar por eles.

O projeto GII, portanto, precisa convencer as pessoas de que a sociedade da informação trará grandes melhorias em estilo de vida, conforto e bem-estar geral. Isso torna as pessoas alvos importantes para a propaganda e o marketing. Nenhum envolvimento sério dos movimentos populares, porém, está presente na realização do GII. Nenhuma negociação trilateral está ocorrendo entre governos, indústrias e movimentos sociais para compartilhar a tomada de decisões sobre nosso futuro comum favorito. Como o projeto dos anos 70, o projeto GII é sobre “democratização que vem de cima” e é improvável que seja eficaz em tornar a comunicação mundial mais democrática.

A política de comunicação global hoje

A atual política da comunicação global é dominada por um conjunto de oito questões que irão moldar o futuro da comunicação global. A administração dessas questões é complicada porque as agendas políticas da comunidade mundial são fortemente divididas e conflituosas. A agenda da política neoliberal é comercialmente orientada e centrada no mercado. Essa agenda propõe a liberalização dos mercados nacionais, a suspensão das restrições

comerciais e o fortalecimento dos direitos dos investidores. Em oposição está a agenda política humanitária, que coloca os interesses dos cidadãos no centro da realização da política global e deseja que os direitos humanos sejam levados tão a sério quanto os direitos de propriedade e os investimentos na política de comunicação global.

Acesso

A agenda neoliberal percebe as pessoas primariamente como consumidores e aspira a lhes prover o acesso às infra-estruturas de comunicação de forma que elas possam ser integradas na sociedade global de consumo. A agenda humanitária percebe as pessoas como cidadãos e deseja que elas sejam suficientes letradas, de forma que as infra-estruturas de comunicação possam ser usadas para promover a participação democrática.

Conhecimento

Na agenda neoliberal, o conhecimento é um artigo que pode ser processado e possuído por grupos privados e os direitos de propriedade dos produtores de conhecimento deveriam ser rigidamente reforçados. Na agenda humanitária, o conhecimento é um bem público que não pode ser apropriado de forma privada.

Propaganda global

A agenda neoliberal tem forte interesse na expansão da propaganda global. Isto implica, entre outras coisas, mais espaço comercial na mídia (meios de comunicação de massa e internet); novos públicos alvo (especialmente crianças); mais patrocínios (filmes, orquestras, exposições) e mais lugares para anunciar (os ubíquos *outdoors*). A agenda humanitária está preocupada com as implicações ecológicas da promoção mundial da sociedade de consumo e o crescente abismo entre aqueles que compram nos shoppings (eletrônicos) globais e aqueles que podem somente se admirar. Além disso, a agenda humanitária tem forte interesse em defender os espaços públicos contra sua exploração comercial.

Privacidade

A agenda neoliberal tem forte interesse na exploração de dados: a coleção sistemática, armazenagem e processamento de massas de dados sobre indivíduos para criar perfis de clientes para propósitos comerciais. A agenda humanitária tem forte interesse na proteção da privacidade das pessoas e na criação de atitudes críticas entre os consumidores para manter suas informações pessoais mais adequadamente.

Direitos de propriedade intelectual

A agenda neoliberal tem forte interesse no reforço rígido de um sistema baseado no comércio para a proteção dos direitos de propriedade intelectual que forneça um amplo grau de liberdade para os detentores dos direitos comerciais transnacionais explorarem esses direitos. Esses detentores de direitos de propriedade intelectual têm, igualmente, interesse em expandir o período

de proteção, bem como os materiais que podem ser colocados sob proteção. A agenda humanitária está preocupada com que sistema atual sancione a pilhagem de recursos em grande escala de informação genética (biopirataria) nos países pobres e sirva mais aos interesses de proprietários associados do que aos interesses das comunidades locais ou de criadores artísticos individuais. Esta agenda tem forte interesse em proteger os interesses da propriedade comum de recursos culturais e em proteger os recursos de domínio público contra sua exploração por empresas privadas.

Comércio na cultura

A agenda neoliberal tem forte interesse na aplicação de regras do direito comercial internacional para exportação e importação de produtos culturais. Sob essas regras, os países não têm permissão de tomar medidas que restrinjam as importações culturais como parte de sua política cultural nacional. A agenda humanitária está interessada em ter a cultura isenta das cláusulas do comércio e em permitir medidas nacionais para a proteção da autonomia cultural e do espaço público local.

Concentração

A agenda neoliberal tem forte interesse em criar elos de negócios (aquisições, fusões, empreendimentos conjuntos) com parceiros para consolidar posições de controle no mercado mundial e quer criar um vácuo regulatório suficientemente amplo no qual possa agir livremente. A agenda humanitária está preocupada com o fato de que as atividades atuais de fusão global tenham conseqüências negativas tanto para consumidores como profissionais, no que diz respeito à redução da diversidade e na perda da autonomia profissional.

As propriedades públicas

A agenda neoliberal deseja a exploração privada de propriedades públicas, como as ondas de rádio, e promove leilão desses recursos para grupos privados. A agenda humanitária deseja manter como propriedade pública a herança humana comum, de forma que as solicitações da comunidade e a contabilidade pública permaneçam assegurados.

Defesa civil

Atualmente, a batalha entre essas duas agendas conflitantes é travada com desigualdade de armas. A agenda comercial é apoiada por uma clientela forte, com membros de destaque da Organização Mundial de Comércio e poderosos *lobbies* de negócios (como a Aliança de Negócios de Software e o Diálogo Global de Negócios). A agenda humanitária, embora crescentemente ativa na arena econômica, ainda está em busca de uma clientela ativa na arena global de comunicação. Embora a defesa civil esteja contra opositores temíveis, um movimento global poderia significar um sério desafio político porque representaria os interesses da cidadania democrática e, assim, apresentaria um apelo mais forte à credibilidade do que firmas de negócios. Seria inspirado por noções fundamentais (como direitos humanos universais), teria autoridade moral (superior àqueles levados por interesses comerciais). Poderia usar

o tribunal da opinião pública mais efetivamente do que as corporações para obter maiores concessões de seus oponentes comerciais. Um movimento civil global seria constituído por cidadãos que seriam consumidores ao mesmo tempo e, desta forma, clientes das indústrias midiáticas, o que os transformaria em um *lobby* potente.

No dia 20 de dezembro de 2000, o *International Herald Tribune* utilizou para um de seus artigos a seguinte chamada: “Pequenos grupos de defesa assumem grande papel como consciência da economia global”. Da mesma maneira, seria possível declarar: “Pequenos grupos de defesa assumem grande papel como consciência da política de comunicação global”. A intervenção de coalizões de interesse público no campo da política de comunicação global não acontecerá espontaneamente: exige organização e mobilização. Um começo modesto tem sido a Plataforma para Cooperação sobre Comunicação e Democratização, estabelecida em 1995 e atualmente constituída pelas AMARC, APC, Article 19, CENCOS, Movimento Cultural Ambiental, GreenNet, Grupo de Los Ocho, IDOC, Federação Internacional dos Jornalistas, IPAL, Centro Internacional da Tribuna das Mulheres, MacBride Roundtable, MedTV, OneWorld Online, Panos, Carta de Comunicação do Povo, UNDA, Vidéazimut, WACC, WETV – Televisão de Acesso Global, e Fundação Internacional do Panorama Mundial. Membros da Plataforma têm concordado em trabalhar para o reconhecimento formal do direito de se comunicar. Dão ênfase à necessidade de defender e ampliar o espaço público aberto para o debate, bem como ações que construam entendimento crítico da ética da comunicação, da política democrática e do acesso efetivo e equitativo.

O direito de comunicar é também a preocupação central da chamada Carta de Comunicação do Povo (<http://www.pcharter.net>), iniciativa que teve origem em 1991 com a Terceira Rede Mundial (em Penang, Malásia); o Centro para Comunicação & Direitos Humanos (em Amsterdã, Holanda); o Movimento Cultural Ambiental (nos Estados Unidos); a Associação Mundial dos Transmissores da Rádio Comunitária (AMARC) e a Associação Mundial para a Comunicação Cristã. A Carta fornece uma moldura comum para todos aqueles que compartilham a crença de que as pessoas deveriam ser participantes críticas e ativas da sua realidade social e capazes de se autogovernar. A Carta de Comunicação do Povo poderia ser um primeiro passo no desenvolvimento de um movimento permanente relacionado à qualidade de nosso ambiente cultural.

Esse movimento poderia se desenvolver como instituição permanente para a execução da Plataforma para Cooperação sobre Comunicação e Democratização, talvez na forma de um escritório de investigação para os direitos culturais e de comunicação. Esta idéia segue amplamente uma recomendação feita pela Comissão Mundial da UNESCO sobre Cultura e Desenvolvimento, presidida por Javier Pérez de Cuéllar, em seu relatório de 1995 e intitulado “Nossa diversidade criativa”. A comissão recomendou o esboço de um Código Internacional de Conduta sobre a Cultura e – sob os auspícios da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas – o estabelecimento de um Escritório Internacional de Investigação para os Direitos Culturais (Comissão Mundial, 1995, p. 282). Conforme a comissão registra, uma tal entidade independente e

autosustentada poderia receber solicitação de indivíduos ou grupos oprimidos e aflitos, agir em seu nome e mediar com governos a solução pacífica de disputas. Poderia investigar e documentar casos, incentivar diálogo entre as partes e sugerir um processo de arbitragem e solução negociadas condizente com a efetiva compensação de erros, incluindo quando apropriadas recomendações para recursos legais ou legislativos, bem como perdas compensatórias (p. 283). De forma ideal, o proposto escritório de investigação teria total independência tanto em relação a grupos governamentais quanto comerciais e, como uma agência independente, desenvolveria forte autoridade moral com base em sua especialidade, seu registro de trajetória e a qualidade das pessoas e organizações que formariam sua clientela. Dadas a significação crescente da arena de comunicação global e a urgência da agenda humanitária para sua política de ação, a construção dessa nova instituição global constitui um dos mais excitantes desafios no século XXI.

Referências Bibliográficas

Christopherson, S., & Ball, S. (1989). Media services: Considerations relevant to multilateral trade negotiations. In *Trade in services: sectoral issues* (p. 249-308). Geneva: UNCTAD.

Guback, T. H. (1969). *The international film industry*. Bloomington: Indiana University Press.

Holmes, P., Kempton, J., & McGowan, F.

(1996). International competition policy and telecommunications: Lessons from the EU and prospects for the WTO *Telecommunications Policy*, 20(10): 755-767.

ITU. (1997). *World telecommunication development report 1996/97: Trade in telecommunications*. Geneva.

ITU. (1998a). *General trends in telecommunication reform 1998: World* (vol. 1). Geneva.

ITU. (1998b). *World telecommunication development report: Universal access*. Geneva.

McQuail, D. (1992). *Media performance: Mass communication and the public interest*. London: Sage.

NRC-Handelsblad (Daily Newspaper), Rotterdam, July 22, 1998.

Venturelli, S. (1998). Cultural rights and world trade agreements in the information society. *Gazette*, 60(1), 47-76.

Widman, S. S., & Siwek, S. E. (1988). *International trade in films and television programs*. Cambridge: Ballinger.

World Commission on Culture and Development. (1995). *Our creative diversity*. Paris: UNESCO.

Notas

1 Os países presentes à conferência foram: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Egito, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Grécia, Hungria, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Romênia, Rússia, Servia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia e Estados Unidos.

2 Os seguintes países participaram: Áustria, Baden, Bavária, Bélgica, Dinamarca, França, Hamburgo, Hanover, Itália, Holanda, Noruega, Portugal, Prússia, Rússia, Saxônia, Espanha, Suécia, Turquia e Württemberg. A Grã-Bretanha foi excluída porque sua rede de telégrafo era de propriedade particular. A União também decidiu, em 1858, que o francês e o alemão deveriam ser os idiomas oficiais para os telegramas internacionais.

* Cees J. Hamelink

Professor de Comunicação Internacional na Universidade de Amsterdã e professor de Mídia, Religião e Cultura na Universidade Livre de Amsterdã. Ex-presidente da International Association for Media and Communication Research – IAMCR; fundador do People's Communication Charter, e integrante da International Communication Association. Autor de 16 livros, entre os quais: *The Politics of World Communication* (1994), *World Communication* (1995), *The Ethics of Cyberspace* (2000) e *Human Rights for Communicators* (2003), o Dr. Cees Hamelink também é editor chefe da publicação científica *International Communication Gazette*.