

Política de comunicações dos Estados Unidos pós-convergência*

US communication policy after convergence

François Bar**

Christian Sandvig***

Resumo

Os sistemas de comunicações estão convergindo, mas a política de comunicação tem evoluído no sentido de submeter as diferentes mídias a diferentes doutrinas. Muitas das soluções para uma política de comunicação pós-convergência são ajustes às categorias regulatórias herdadas do passado. Em vez de seguir com essa tendência, este artigo revisita os objetivos subjacentes de formulação de políticas públicas de todas as mídias. Em primeiro lugar, este artigo apresenta um modelo conceitual para a política de comunicação como um processo de inércia marcado por crises. Em segundo lugar, ele aplica esse modelo a uma brevíssima história dessa política nos Estados Unidos, enfocando a imprensa, os correios, a telefonia, a radiodifusão e a internet. Em terceiro lugar, a partir dessa análise, o artigo propõe abordagens úteis num ambiente resultante do processo convergente, distinguindo-se três metas políticas subjacentes: o direito de publicar, o direito de intercâmbio privado, e o direito de conceber plataformas de comunicação.

Abstract

Communication systems are now converging, but communication policy has evolved to treat different media with different doctrines. Most solutions for a post-convergence communication policy are adjustments to inherited regulatory categories. Instead, this article revisits the underlying goals of policymaking across all media. First, this article presents a conceptual model for the communication

*Tradução para a língua portuguesa de Daniel Augusto Vila-Nova Gomes. Tradução autorizada pelos autores. Publicação autorizada por *Sage Publications* a partir do original: BAR, François; SANDVIG, Christian (2008). *US communication policy after convergence*. In: *Media, Culture & Society*, 30(4): 531-550. Nota do tradutor. Certas expressões do original são mantidas entre colchetes no texto para o fim de maior precisão terminológica.

**Professor Associado na *Annenberg School for Communication*, da *University of Southern California*, em *Los Angeles*. Ex-diretor e membro da *Annenberg Research Network on International Communications* (ARNIC).

***Professor Assistente e Professor Assistente Pesquisador no *Coordinated Science Laboratory* da *University of Illinois at Urbana-Champaign*. *Associate Fellow* de *Socio-Legal Studies* da *Oxford University*.

policy process as one of inertia punctuated by crisis. Second, it applies this model to a very brief history of policy in the US, considering print, post, telephony, broadcasting, and the Internet. Third, from this analysis it suggests useful approaches in a converged environment, distinguishing three underlying goals for policy: the right to publish, the right to private exchange, and the right to design communication platforms.

As leis e as políticas públicas que regem as comunicações nos Estados Unidos da América têm se orientado, ao longo do tempo, para o tratamento de diferentes meios de comunicação por meio de doutrinas distintas. A imprensa, os correios, a radiodifusão e a telefonia são regidos por padrões normativos próprios e distintos entre si. Tais regras definem, caso a caso, questões como quem pode construir e operar a infraestrutura dos sistemas de comunicação, quem pode utilizá-los, assim como quais os parâmetros técnicos e normativos para transmissão de determinadas informações. À medida que esses regimes evoluíram, eles se adaptaram para refletir a transformação social, política, econômica e tecnológica. Em certas ocasiões, durante o século XX, o advento de uma nova e relevante tecnologia da comunicação – rádio, televisão, cabo, microondas – modificou o sistema de incentivos e, portanto, o equilíbrio do ambiente político. Tal processo induziu muito mais que um ajuste marginal das normas aplicáveis, resultando em novas regras para as categorias de comunicação existentes, ou ainda, na criação de novas modalidades que abrangessem as novas tecnologias.

O atual processo de convergência midiática, reforçado pela crescente propagação de tecnologias digitais, representa uma dupla ruptura. Em primeiro lugar, a digitalização dos meios existentes questiona a base normativa de várias regras presentes em cada mídia. Por exemplo, a transmissão digital elimina considerável parcela da escassez que justificou as regras anteriormente aplicáveis à radiodifusão. Em segundo lugar, a ruptura pode ser percebida uma vez que mídias diferentes tornam-se, reciprocamente, substitutas potenciais. A título exemplificativo, as chamadas telefônicas podem ser prestadas, indiferentemente, por intermédio de fios de cobre, cabos de TV, ondas de rádio ou pela internet. Apesar de o serviço ofertado ser o mesmo, são aplicáveis regras diferentes para a sua

prestação por cada meio de comunicação. Essa situação levanta a seguinte questão: o objetivo da política de comunicação ou a sua implementação são tão diferentes para cada caso, que nós deveríamos demandar um regramento diferenciado (ou mesmo, uma agência governamental específica) para cada aparato de comunicação [*device*]?

Até o presente momento, nos Estados Unidos, a resposta política prevalecente para essas duas tensões tem sido a ausência de regulação, motivada por uma confiança em que as regras implícitas do livre mercado superariam quaisquer normas explícitas do governo (Horwitz, 1989; Vietor, 1994: cap. 4). Tal abordagem apresenta dois problemas práticos: primeiramente, os formuladores de políticas públicas [*policy-makers*] têm percebido que a criação de mercados “ainda mais livres”, frequentemente, exige mais regras, e não menos (Vogel, 1996) – por exemplo, para garantir a interconexão entre concorrentes em uma nova infraestrutura de rede. Em segundo lugar, em vários domínios os atores já estabelecidos insistem em que esse processo de desregulação não irá privá-los de vantagem consolidada (*e.g.*, aqueles que recebem subsídios para universalização de serviços e tarifas de interconexão, bem como repartições públicas responsáveis pela aplicação da lei habituada com a prática da interceptação das comunicações interpessoais).

Como uma das consequências, os formuladores de políticas públicas, buscando resolver os desafios decorrentes desse fenômeno de convergência, têm preferido adaptações pontuais das regras anteriores, em detrimento da implementação de um redesenho estrutural do *marco normativo e político do regime de regulação*, sinteticamente aqui referido como regime de política regulatória [*policy regime*]. Essa tendência de caráter reducionista – a qual denominamos ‘incrementalismo’ – configura-se como postura limitada que apresenta dupla faceta. De um lado, tem sido utilizada para tratar de uma nova mídia com a política regulatória previamente aplicada para outro meio de comunicação similar, e, de outro, para realizar ajustes pertinentes por meio da elaboração de acréscimos e de exceções que sejam compatíveis. Desse modo, a política regulatória disciplina a televisão a cabo como uma extensão da radiodifusão, ou seja, é definida como um desdobramento regulatório da política aplicável ao rádio. Para testar a confiabilidade desse modelo, mudanças mais ousadas foram ocasionalmente sugeridas, como por exemplo, em 1994, o esforço normativo para criar um

novo “Título IV” como categoria abrangente da internet de banda larga, seja a provida por meio de TV a cabo ou por redes de telecomunicação (Força-Tarefa de levantamento da infraestrutura [*Information Infrastructure Task Force*], de 1994). Entretanto, todas as medidas empreendidas até agora “tendem a ser muito mais declarações de aspirações do que disposições de políticas públicas direcionadas a metas plausíveis” (Melody, 1996: 258). Neste artigo, partimos da hipótese de que tais iniciativas específicas ou incrementais são limitadas. Elas aspiram mais à revisão pontual (ou incremental) das regras singulares aplicáveis aos meios de comunicação, que ao desenvolvimento de uma ‘política geral de convergência regulatória’ competente para espelhar o processo de convergência de mídias. O contexto resultante reforça e prolonga divisões entre mídias justificadas pelo pensamento do passado apoiado em tecnologias obsoletas. Este artigo pretende lançar as bases para um reexame mais aprofundado da matéria.

Em vez do contínuo afastamento ou incrementalismo, as batalhas políticas em torno da convergência de mídias nos convidam, hoje, a voltar atrás e revisitar as metas subjacentes traçadas pelas próprias políticas públicas de comunicação, em todas as mídias. Considerando o caso dos Estados Unidos, este texto abordará o tema em três seções: (1) na primeira, apresentaremos um quadro conceitual para a compreensão da evolução de cada regime de política regulatória nos EUA, considerando a interação de quatro fatores: a meta subjacente (ou implícita), o sistema de comunicação, a tecnologia disponível e o regime da política regulatória. Em seguida, na segunda parte (2), explicaremos brevemente a história da política pública de comunicação em grande parte como uma história de inércia e de transformações pontuais que conduziu à gênese dos regimes de política regulatória que regem a imprensa, os correios, a telefonia e a radiodifusão. Por diversos momentos decisivos no passado, um ponto de inflexão foi alcançado quando uma inovação tecnológica criou um novo problema ou uma nova oportunidade. Dessa forma, tornou-se evidente a necessidade de ação coletiva para buscar uma forma de acesso às metas negligenciadas pelas regras em vigor. Para satisfazer esses objetivos, foi aplicado a um determinado setor da mídia um regime de política regulatória por meio de seu acoplamento com um modelo de implementação tecnológica. Ao longo do tempo, esse regime tornou-se uma questão fundacional – na medida em que seus pressupostos eram codificados em padrões e estruturas

institucionais, novos debates ocorriam *em meio a* um regime, mas não *sobre* ele.¹ A relação direta com os objetivos originários era então obscurecida com o tempo. As regras da futura política regulatória, em cada setor, não eram, então, derivadas de um apelo a algumas verdades subjacentes ou implícitas, mas de recursos às regras dos regimes de política regulatória vigentes. Por fim, na terceira seção (3), exploraremos possíveis abordagens para delinear metas de acessibilidade, evitando os antigos problemas do rigoroso acoplamento entre o regime e a implementação tecnológica. No passado, determinado padrão de comunicação era vinculado a uma plataforma específica e a um canal específico. Agora, que essas três camadas ou dimensões são separáveis, a articulação de um regime de política regulatória em termos da postura de gestão da inovação tecnológica deve ser substituída pela ênfase na infraestrutura comunicativa e, também, pela capacidade de todos os usuários de reconfigurarem essa plataforma de comunicação.

Um modelo conceitual para o processo político

A política de comunicação moderna, na maior parte do mundo, tem se orientado pelo tratamento insular das diferentes mídias; um país pode ter, simultaneamente, uma política distinta de radiodifusão, outra de telecomunicação e uma terceira de banda larga. Quatro elementos do processo político criaram essas ilhas: as metas subjacentes, o contexto material de comunicação, a tecnologia disponível e o regime da política regulatória. Nosso ponto de partida é a *meta subjacente* da sociedade no que diz respeito à comunicação. As políticas públicas planejadas para a imprensa, o correio, o telefone, o rádio e a televisão representam compromissos de governança mediada entre aqueles que controlam redes de comunicação e buscam o lucro com esse controle, e aqueles que desejam se comunicar e obter acesso a essas redes comunicacionais. Nós definimos ‘controle da rede’ como a habilidade de determinar a conformação institucional da rede, sua arquitetura, configuração, serviços e, de igual modo, a estrutura dos preços e as condições de acesso. Controle da rede é o

¹O sentido da expressão ‘fundacional’ baseia-se na análise de Streeter acerca da política de radiodifusão (1996:116).

poder de decidir como a rede de comunicação será utilizada e por quem, enquanto ‘acesso à rede’ é a capacidade dos cidadãos e dos atores econômicos em utilizar essa rede de acordo com suas necessidades. Nós assumimos, portanto, a concepção de um modelo-ideal de compromisso como a meta subjacente da política, tanto do ponto de vista social, quanto da perspectiva econômica.²

Essa noção de uma meta subjacente deve ser contrastada com a implementação final de uma política pública que segue suas diretrizes por dois caminhos: primeiro, a ‘proteção do acesso’ pode estar longe de ser explícita (ou, quando a disposição for expressa, longe de ser clara) em leis específicas, obscurecida por tecnicidades de fixação de preços, ou encoberta por sedimentos regulatórios. A tarefa do analista crítico é a de desvelar essas metas implícitas que conferem suporte a esse debate. Em segundo lugar, tal meta subjacente da política de comunicação – embora, às vezes, debatida – é mais permanente do que outros componentes do processo de definição da política pública. Dessa maneira, a ‘meta’ é concebida como uma elaboração teórica (um constructo) mais estável e mais geral do que as ações de formulação de política pública – mais abrangente, inclusive, que o intento legislativo em um caso específico.

Em seguida, no que concerne ao segundo elemento do processo de criação de ilhas na política regulatória, observamos as diferentes manifestações da meta subjacente (proteção do acesso) no *contexto material de comunicação*. Tal realidade material caracteriza-se pelas barreiras temporais, pelas circunstâncias fáticas de comunicação: quem está se comunicando, quem deseja se comunicar, o que está sendo comunicado e, a partir do interesse central no contexto da política pública, como essa comunicação está organizada institucionalmente. A meta subjacente da política regulatória modifica-se lentamente, mas, em diferentes épocas e conjunturas, o contexto material de comunicação pode fazer com que a meta político pareça instável: nós podemos afirmar a meta geral de proteger a capacidade, de todos os cidadãos, de participarem no diálogo requerido pelo autogoverno de um povo politicamente organizado. Essa premissa, todavia,

²A ideia de ‘meta da sociedade’ é uma noção idealizada. Existem, também, muitos outros objetivos que não foram mencionados aqui. Este artigo enfoca somente o tema das metas de acesso.

pode ser relevante apenas para aqueles meios de comunicação utilizados para esse propósito, ou, de outra parte, pode haver retrocesso quanto à meta estipulada nas situações em que o referido diálogo não parecer ameaçado.

A *tecnologia* permite, por sua vez, implementações específicas do sistema de comunicações em redes físicas e lógicas que definem um conjunto de possibilidades e restrições práticas.³ Esse terceiro elemento inclui equipamentos terminais, infraestruturas de rede e programa [*software*] de gestão de redes. O emprego desse aparato em configurações específicas dita a forma pela qual o sistema de comunicação pode ser utilizado, por exemplo, permitindo trocas privadas de informações ou a distribuição pública de mensagens. Com a tecnologia digital, a configuração resultante da plataforma de comunicação tornou-se amplamente separada da conformação física da rede. Em particular, o controle da rede não exige propriedade dos recursos de infraestrutura material. Diferentes partes do aparato técnico podem assumir maior ou menor importância dependendo do meio tecnológico, considerando o contexto material, ou a meta de política regulatória em questão. Em especial, os formuladores das políticas públicas frequentemente podem escolher concentrar-se sobre partes específicas do aparato tecnológico para a realização de objetivos específicos de acesso: por exemplo, o acesso condicional à vídeo-programação pode ser implementado tanto por meio de caixas decodificadoras [*set-top boxes*], como por intermédio de protocolos de redes de TV a cabo.

A tecnologia é, muitas vezes, apresentada como a pedra fundamental da política de comunicação. Mais recentemente, a tecnologia digital tem sido apontada como fator gerador de ausência de regulação (ou desregulação). No entanto, é mais adequado afirmar que são as mudanças contingentes na tecnologia disponível que proporcionam a oportunidade de mudança por intermédio: da reconstituição dos incentivos e de outras relações entre os atores situados no contexto material de comunicação; e do tensionamento daqueles aspectos da implementação da política regulatória (abordados a seguir) que são tecnologicamente limitados.

Finalmente, o *regime da política regulatória* [*policy regime*] corresponde ao quarto elemento que permite, por seu turno, a execução de

³A tecnologia não é uma variável autônoma ou exógena. Entretanto, para os fins deste artigo, é bastante útil, sob o enfoque analítico, considerá-la separadamente.

uma meta quanto a um determinado ponto no tempo, situado no interior do contexto material de um sistema de comunicação e do instrumental tecnológico disponível. Esse regime engloba leis, regulamentos, parâmetros lógicos de intervenção governamental, grupos de interesse, órgãos reguladores e um processo regulatório. Tais regimes possuem três importantes qualidades: primeiro, eles adquirem inércia porque visam a garantir benefícios historicamente conquistados. Em segundo lugar, eles tendem a ser formulados em relação a um dispositivo tecnológico específico devido à maneira pela qual tais modelos políticos evoluem, como perceberemos abaixo. Terceiro, os regimes são altamente dependentes do contexto político exógeno à política pública de comunicação. Se a meta subjacente da regulação é o mais ideológico dos quatro elementos, os regimes de política regulatória são os mais politizados. Um ‘clima de desregulação’ ou um pressuposto básico de que o capitalismo de livre mercado é o caminho ideal para alocar recursos delineará, em suas linhas fundamentais, as alternativas a serem consideradas quando um regime de política regulatória é formulado.

O ciclo da política regulatória dos Estados Unidos

Em desfavor da persistente meta de proteção do acesso, a evolução dos sistemas estadunidenses de comunicação, de tecnologia e de política regulatória avançou de maneira cíclica.

Periodicamente, uma inovação tecnológica muda a tecnologia disponível, produzindo tensões no sistema de comunicação, no regime de política regulatória, ou em ambos. Isso precipita o advento de um ponto de inflexão decisório: uma decisão política deve ser realizada, pontualmente (ou de maneira incremental), para se alterar o regime regulatório existente, ou para criar um novo regime de regulação. Depois, esse ciclo decisório se repete.

Um retrato da política regulatória adotada pelos Estados Unidos no início do século XXI permite traçar, de certo modo, o resultado de uma série dessas sequências cíclicas em duas dimensões: *velocidade da comunicação* ou *demora* (tempo decorrente entre o momento da emissão e o instante da recepção) e *padrão de comunicação* (ver Figuras 1 e 2, a seguir).

FIGURA 1
Meios de comunicação tradicionais e suas tecnologias de suporte em duas dimensões

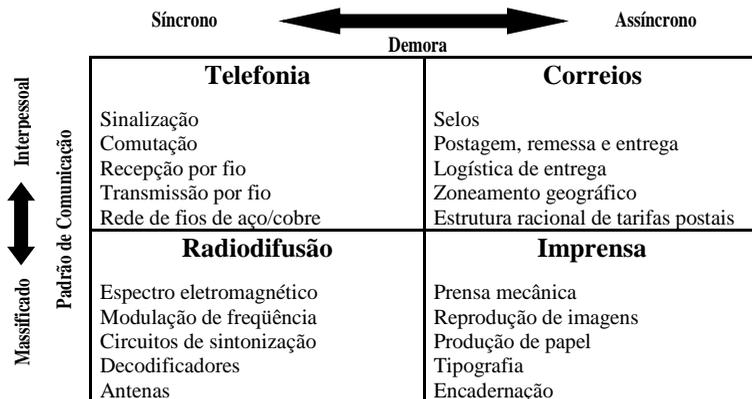
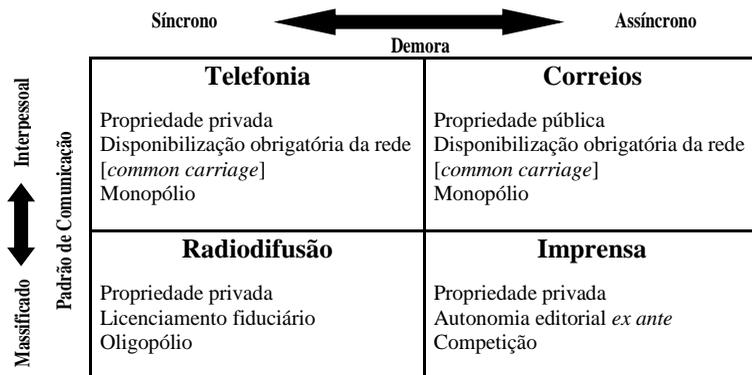


FIGURA 2
Regimes de política regulatória que disciplinam as plataformas tradicionais



Velocidade refere-se à simultaneidade, ou não, do envio e recebimento de mensagens pelos interlocutores. A comunicação pode ser ‘ao vivo’, como numa ligação telefônica, ou ‘atrasada’, como nas publicações impressas – pode-se falar, respectivamente, em sincronia ou assincronia. O *padrão* de

comunicação é ‘interpessoal’ (realizado de um emissor para um receptor – um-para-um – e vice-versa, como, por exemplo, numa troca de cartas), ou ‘massificado’ (efetuado de um emissor para diversos receptores – um-para-muitos –, como ocorre na transmissão televisiva), aproximando-se das noções tradicionalmente utilizadas pela literatura dos estudos especializados em comunicação social (Beniger, 1987).

A matriz resultante da justaposição dessas duas dimensões oferece um mapa útil para a classificação das modalidades tradicionais de mídia. É evidente que, a título de simplificação, essa tentativa classificatória enfatiza as características centrais de cada meio de comunicação, desprezando as suas nuances peculiares. Como exemplos desse fenômeno, podemos citar: a televisão, que não transmite filmes ao vivo; as chamadas telefônicas, as quais, ocasionalmente, consistem em mensagens ‘atrasadas’, uma vez que permanecem gravadas em secretárias eletrônicas; e, por fim, os serviços expressos de entrega de correspondências, os quais fazem a postagem parecer quase sincrônica. Apesar de a descrição dos meios de comunicação aqui enunciados não ser exaustiva, esse mapeamento conceitual é exaustivo no sentido de que qualquer outra modalidade midiática poderia ser posicionada a partir dessas duas dimensões propostas. Os quatro quadrantes presentes nas figuras acima definem as quatro ‘ilhas’ de política de regulação da comunicação observáveis nos Estados Unidos em torno do ano 2000. Em cada um dos quadrantes, nós encontramos sistemas distintos, diferentes tecnologias, e regimes de política regulatória apartadas, com muito limitada sobreposição até recentemente. Cada uma dessas áreas caracteriza-se por uma concepção diferenciada da noção de proteção do acesso. Bem no interior de cada uma dessas divisões da política pública de comunicação dos Estados Unidos, a disseminação das tecnologias digitais (e da internet como o seu ícone) introduziu um desafio fundamental: um único sistema de comunicação, baseado em um núcleo tecnológico comum, pode suportar todas as quatro combinações entre padrões e velocidades de comunicação. Além disso, cada vez mais, as tecnologias digitais tornam possível programar as plataformas de comunicação que suportam múltiplas combinações de padrões e velocidades de comunicação, independente da infraestrutura de rede física subjacente de comunicação. Dessa maneira, é válido indagar: como distintos regimes de política regulatória podem continuar a fazer algum sentido? O restante deste artigo analisará as

particularidades das vantagens de controle da rede de comunicação e de acesso a essa rede que conferem substrato a cada quadrante da política regulatória e, ademais, explorará as lições decorrentes desse aprendizado institucional para a construção de um novo regime.

Devemos notar que as duas distinções observadas na política regulatória aplicável aos meios de comunicação tradicionais – velocidade e padrão de comunicação – têm, fundamentalmente, diferentes raízes. Políticas distintas surgiram para os diferentes padrões porque o objetivo da comunicação ‘interpessoal’ *versus* ‘massificada’ é, fundamentalmente distinto: conversa privada para o primeiro, divulgação pública de informações para o último. Em contrapartida, distinções políticas baseadas na velocidade (ou demora) parecem ser, principalmente, consequência de diferentes conjuntos de limitações materiais relativas a tecnologias diferentes. Por exemplo, o licenciamento de radiodifusores e não de editores tem mais a ver com as limitações tecnológicas do rádio e da impressão do que com o fato de que a TV é transmitida ao vivo, enquanto os jornais são lidos após certo decurso de tempo. Consequentemente, na medida em que mudam as tecnologias, nós esperamos distinções da política regulatória que sejam baseadas em padrões gerais de comunicação mais duradouros que aqueles relacionados à velocidade de envio e recepção de informações pelos meios de comunicação.

Inércia e mudança na política regulatória dos Estados Unidos

Em cada um dos quadrantes da comunicação apresentados, o ciclo da política regulatória levou a um distinto compromisso entre controle da rede e acesso à rede. Nesta seção, revisamos as características típicas de cada quadrante e delineamos as vantagens regulatórias, com os seus correspondentes desdobramentos tecnológicos ou econômicos. Esta não é uma revisão histórica compreensiva, em nenhum sentido. Nós retratamos a evolução da política de regulação estadunidense como períodos de inércia e incrementalismo marcados por pontos críticos ocasionais em que novos quadros políticos regulatórios podem ser considerados. Nosso objetivo é elucidar a racionalidade subjacente da ponderação entre controle e acesso que emergiu em meio a essa evolução.

Imprensa: o Congresso não deve elaborar leis

A imprensa, em seu início, nos Estados Unidos, incluía livros e periódicos. A infraestrutura física desses meios de comunicação foi assentada sobre a propriedade privada e a concorrência. Livros, jornais e revistas foram importantes órgãos da democracia, oferecendo ao público alfabetizado uma oportunidade para aprender sobre idéias políticas e, no caso dos jornais, um fórum para discuti-las publicamente. A arquitetura do controle desse fórum – as regras que governavam qual conteúdo deveria ser publicado e quais as suas condições – repousava, totalmente, nas mãos dos proprietários da infraestrutura, os quais possuíam ampla discricionariedade editorial assegurada pela Emenda n. 1 [*first amendment*].

Essa doutrina política fundamental – a base para a liberdade de imprensa – não era vista como um limite ao acesso aos meios de comunicação. Pelo contrário, a imprensa deu voz àqueles com idéias a expressar, porque, “obter acesso aos recursos necessários não constituía empecilho à criatividade” (Pool, 1983:11). O papel do governo era o de se abster a intervir (especificamente, quanto à instauração de censura). Isso não quer dizer que a comunicação impressa fosse livre de uma política interventiva. A imprensa era regulamentada por intermédio de direitos de autor e pela persecução de crimes contra a honra cometidos pela via da publicação impressa (calúnia, injúria e difamação) e, desse modo, uma política regulatória de acesso universal foi perseguida por meio de subsídios na forma de redução da tarifa de postagem. Conquanto essas doutrinas institucionais não tenham sido debatidas como políticas regulatórias de acesso, no momento em que foram formuladas, elas estabeleceram, de fato, limitações sobre os poderes daqueles atores que controlavam a imprensa, e, no caso das mencionadas subvenções do correio, ampliaram o acesso para os leitores.

Em nosso primeiro exemplo de inércia, esse regime de política regulatória continua a diferenciar o setor da imprensa muito depois de as condições iniciais que a motivaram terem se alterado. Ao longo do tempo, na comunicação impressa, como em outras mídias, “O regime de propriedade dos meios de comunicação [...] já passou ou está passando [...] por um tipo de organização financeira não vivenciada em períodos anteriores, e com importantes semelhanças com as principais formas de propriedade vigentes na produção industrial em geral” (Williams, 1966:32). À medida que os auditórios da imprensa se ampliaram, o regime de

propriedade da infraestrutura material tornou-se, cada vez mais, concentrado e o acesso aos meios de comunicação (na forma da capacidade de participar na produção) diminuiu. O meio impresso não é mais o âmbito, por excelência, da expressão individual e, agora, a comunicação impressa demanda um dispendioso sistema de produção e de distribuição. Por conseguinte, apesar de essa moldura regulatória ter sido construída em um meio ambiente em que o acesso aos meios de produção era relativamente livre, hoje, o acesso à produção massificada de comunicação impressa é comparativamente restrito, como evidenciado pela consolidação dos setores de publicação de jornais e livros. No entanto, o peso da história torna impensável o propósito governamental de proteger o acesso à mídia impressa e às redes de publicação – uma falta de garantia de intervenção governamental, num setor midiático em que, agora, a abstenção do Estado é permanentemente vista como dever do governo.

Para a imprensa, tem persistido o mesmo conjunto fundamental de acordos regulatórios entre controle e acesso. Aqueles com idéias para expressar têm acesso à comunicação na medida em que conseguem convencer os proprietários dos meios de comunicação impressa a transportarem seu discurso, ou sustentem a sua própria publicação. Para os leitores, a acessibilidade aumenta quando os proprietários das infraestruturas competem por conteúdo para preencher as suas páginas, quando concorrem por audiência e reduzem seus preços, e quando os subsídios cortam os custos de transporte. De um modo geral, esse quadrante continua a confiar na concorrência de mercado para chegar a um equilíbrio entre controle e acesso.

Correios: o Congresso deve ter o poder

O Rei francês Luís XI instituiu aquilo que foi, provavelmente, o primeiro sistema postal nacional em 1477, o Correio Real – *La Poste Royale* – (Beniger, 1986). Um monopólio era oferecido como incentivo para os transportadores de mensagens governamentais (ou estatais) mediante mecanismos de subsídios cruzados. Isto é, de tal maneira que as tarifas mais altas para a postagem privada pudessem subvencionar os gastos do governo no setor dos correios. O monopólio estatal, posteriormente, resultou de um desejo de administrar, diretamente, esse sistema como uma fonte de receitas (Pool, 1983). No Reino Unido, tal modelo foi racionalizado por meio de um

sistema que podemos reconhecer, hoje, a partir da influente publicação da obra *Reforma dos Correios: sua importância e exequibilidade*, por Rowland Hill, em 1837, conduzindo-nos, diretamente, ao mecanismo de adesivos postais (selos), e, pouco depois, à uniformização das tarifas postais (Hill e Hill, 1880).

Uma resultado natural desses serviços de comunicação e de suas aplicações institucionais mais relevantes foi a organização industrial dos correios como sistema caracterizado por regime público de propriedade incidente sobre um monopólio – inicialmente, era esse o modelo do correio estatal. No transcurso da história, empresas privadas prestaram serviços auxiliares e, algumas vezes, concorrentes com os Correios dos Estados Unidos, por meio de algumas proteções ao monopólio aprovadas pelo Congresso sob a forma de lei. Apesar de o termo ‘transporte comum’ [*common carriage*] ter surgido muito depois do correio (Neuman *et al.*, 1997: cap. 2), aquela expressão melhor descreve os arranjos institucionais para postagem que têm sido objeto de ampla regulamentação. O sistema postal está proibido de discriminar mensagens com base em seu conteúdo. Esse regime estatal de propriedade significa que a arquitetura do espaço da comunicação postal é, também, uma questão de política regulatória, por meio da codificação de serviços de distintas categorias, os quais oferecem diferentes velocidades de entrega e preços variados.

Na segunda metade do século XIX, a ênfase regulatória deslocou-se da geração de receitas e da conveniência governamental para a entrega universal a todas as regiões da nação com o objetivo de promover crescimento econômico e a difusão do conhecimento, por meio da correspondência e do comércio entre os indivíduos. Essa alteração, provavelmente iluminada pelo tratado escrito em 1837 por Rowland Hill, pode ser considerada um dos ‘momentos críticos’ na mídia tradicional. As novas idéias de Hill para a racionalização dos correios abriram novas oportunidades econômicas ao setor por meio do avanço de tecnologias de organização: para a postagem, o relevante aparato tecnológico passou a incluir zoneamento geográfico, técnicas de encaminhamento de mensagens postais, estruturas racionalizadas de taxas e de selos. Nesse momento crítico, os então responsáveis pela formulação de políticas públicas tiveram a oportunidade de reconsiderar a orientação da política regulatória do regime do setor (propriedade pública e transporte comum). De maneira não

surpreendente, embora os serviços e aplicações institucionais do correio mudassem radicalmente, a estrutura fundamental do setor não se modificou. A abordagem de Hill presumiu como certo um sistema postal gerido pelo governo. Essa reorganização dos serviços conduziu à criação do modelo de selos em 1847, à coleta gratuita de cartas e encomendas postais (caixas de correio nas ruas) em 1858, à entrega gratuita nos meios urbanos em 1863 e, depois, em 1896, à gratuidade também nos meios rurais, mas há pouca evidência de que uma reestruturação dos princípios de política de regulação que orientaram os correios tenha sido seriamente considerada (Serviço Postal dos Estados Unidos – *United States Postal Service* –, 1938). Quando muito, o Serviço Postal pretendeu expandir o regime público de propriedade e o monopólio estatal para outros setores (*Postmaster-General*, 1890).

Àqueles que usavam o correio para se comunicar, foi concedida uma forma adicional de proteção do acesso, por meio das garantias à privacidade proporcionadas pela comunicação postal. O correio não é mais compreendido como uma fonte de receitas estatal ou uma forma de assegurar a correspondência do governo. O sistema regulatório consagrado na legislação atualmente em vigor, entretanto, permanece, em grande parte, com os mesmos propósitos e configuração de quando ele foi estabelecido – para a geração de receitas estatais e para o atendimento das conveniências do governo. O surgimento do enfoque do século XIX sobre a importância da entrega universal – uma política pública de ‘acesso universal’ do final daquele século – não precipitou uma alteração política regulatória fundamental. Enquanto, por diversos caminhos, a forma e o caráter dos usos institucionais da comunicação postal modificaram-se, drasticamente, nesse período, o monopólio estatal quanto à proteção do acesso persistiu como abordagem não problematizada de política regulatória. Ao mesmo tempo em que a imprensa era considerada como o domínio em que o governo deveria permanecer tão ausente quanto possível, o longo curso institucional da tradição de regulação e os exemplos de outras nações indicam que o correio foi o quadrante cuja atividade econômica foi, adequada e ‘naturalmente’, manuseada pelo Estado. Com o controle governamental, foram formuladas políticas públicas para garantir amplo acesso, sob a forma do transporte comum, da proteção à privacidade e de taxas subsidiadas.

Telefonia: uma nação, uma política, serviço universal [one nation, one policy, universal service]

A primeira aplicação institucional do telégrafo ocorreu no controle das redes ferroviárias, mas, aproximadamente na década de 1850, a divulgação de notícias e comunicados mercantis foi trazida para o primeiro plano. O telefone foi inicialmente encarado como um substituto direto do telégrafo e adequado para fins comerciais, mas, por volta de 1920, a ‘sociabilidade’ e outros usos não-comerciais entre indivíduos viriam a se tornar lucrativos (Fischer, 1987). Tanto a telegrafia, quanto a telefonia podem ser caracterizadas, inicialmente, como indústrias competitivas que, rapidamente, se consolidaram em redes integradas geridas por uma única empresa dominante: a *Western Union*, e, depois, a AT&T (Lubrano, 1997).

Como a indústria do telégrafo atendeu à mesma audiência potencial servida pelo correio, mas com menor atraso na transmissão, o seu desenvolvimento ocasionou outro ponto crítico na política regulatória em 1845. Poderia o telégrafo ser organizado com base no regime público de propriedade e de transporte comum, como ocorria com os correios, ou deveria ser engendrado algum novo quadro institucional de regulação? A questão foi enfrentada quando o Congresso mostrou-se relutante em criar fundos públicos destinados à instalação e manutenção de linha telegráfica, de propriedade estatal, interligando Washington, DC, a Baltimore (Chandler, 1977:197). Quanto aos demais aspectos, no entanto, o telégrafo foi, claramente, visto como uma extensão direta do correio e, depois, a política de regulação manteve a abordagem do transporte comum adaptado do modelo regulatório aplicável às ferrovias. A primeira fase de intervenção estatal foi uma resposta do governo federal à aquisição do monopólio do poder de mercado pela AT&T no início do século XX. No período subsequente, a telefonia foi marcada por uma extensa regulação, iniciando-se com a expansão do poder regulatório da Comissão de Comércio Interestadual [*Interstate Commerce Commission*, ICC] para abranger o setor de telecomunicações em 1910, até a criação de um órgão regulador especializado em 1934, a Comissão Federal de Comunicações [*Federal Communications Commission*, FCC]. Algo muito questionado no início dos debates sobre as telecomunicações foi a natureza jurídica do regime concorrencial, dos custos e da interconexão nos mercados de telefonia (Vietor, 1994: 169-73). Um monopólio não nitidamente engendrado para os

correios parecia ‘natural’ em razão da extensiva economia de escala empregada na construção da rede telefônica e à necessidade institucional de coordenação centralizada.

Podemos dizer que as políticas públicas de telecomunicações sofreram mais mudanças ao longo do tempo do que, digamos, a política de regulação relativa ao correio. Apesar disso, todas as decisões ainda foram tomadas nos limites da política regulatória tradicional caracterizada pela permanência de um regime privado de monopólio sancionado pelo Estado. Esse regime de regulação ainda se mantém mesmo diante da relativamente recente redefinição de monopólio natural e de uma ênfase na competição – iniciada com a longa distância e, agora, antevista como possível ao longo de todo o sistema até a última milha [*local loop*].

Contrabalançando o controle desse monopólio do proprietário da infraestrutura, duas categorias objetivas de metas de acessibilidade foram articuladas para a telefonia, assim que o setor progrediu para uma ampla base de clientes-usuários. Em primeiro lugar, a proteção de ‘acesso aberto’ às instalações de empresas de comunicação hegemônicas para aqueles atores que possam oferecer infraestruturas físicas complementares foi um objetivo antecipado e um esforço sustentado de política regulatória nesse terceiro quadrante. Tais iniciativas incluíram a garantia de interconexão prevista no Compromisso de *Kingsbury* de 1913 [*Kingsbury Commitment*], a restrição de preços predatórios como modelo de competição difundido nas chamadas de longa distância surgiu com a emergente MCI* e, mais tarde, com a formulação de requisitos para o uso compartilhado de redes de comunicação. Em segundo lugar, o acesso aos meios de comunicação para os usuários emergiu como uma preocupação importante, especialmente conferindo à companhia telefônica argumentos sobre o alto custo de atender às zonas rurais. Isso levou a uma variedade de políticas públicas destinadas a promover o ‘serviço universal’ iniciadas na década de 1960: subvenções para usuários de baixa renda, subsídios cruzados de usuários de zonas urbanas para usuários do meio rural, bem como as metas de universalização

*Nota do Tradutor. MCI é a sigla de uma operadora de telecomunicação concorrente da AT&T em serviços de longa distância nos Estados Unidos. Durante a década de 1990, nesse segmento específico de mercado, a MCI chegou a ocupar considerável parcela da fatia de mercado antes predominantemente dominada pela AT&T.

do serviço e de investimento na rede telefônica (Mueller, 1997; Sawhney, 1994).

Um recente acontecimento decisivo para a política de regulação da telefonia surgiu com a introdução das tecnologias digitais a partir da década de 1970. A tecnologia computadorizada permitiu que, além das conversas interpessoais por meio de voz, o sistema telefônico oferecesse um crescente conjunto de ‘serviços de informações’ [*information services*]. Para encorajar o desenvolvimento inovador desses novos serviços, a política regulatória os isentou do regramento aplicável ao regime das empresas obrigadas a disponibilizar sua rede ao público em geral [*common carriers regulation*]. Elaborar o regime apropriado acabou por se tornar uma tarefa complexa, e os sucessivos ‘Procedimentos Investigatórios sobre Serviços Computadorizados’ [*Computer Inquiries*], promovidos pela Comissão Federal de Comunicações (FCC) nas décadas de 1970 e 1980 experimentaram várias abordagens. Tais investigações incluíram tentativas para distinguir ‘serviços básicos’ (regulados), de ‘serviços de valor adicionado’ (não regulados), e a exigência de que um agente monopolista incumbente [*incumbent*] prestasse qualquer serviço que não se enquadrasse na categoria de serviço básico por meio de empresas subsidiárias específicas. O último desdobramento regulatório do século XX, iniciado, em 1986, pelo ‘3º Procedimento Investigatório sobre Serviços Computadorizados’ [*3rd Computer Inquiry*] com a formulação do conceito de Arquitetura de Rede Aberta [*Open Network Architecture – ONA*], e positivado na Lei de Telecomunicações de 1996 [*1996 Telecommunications Act*], repousa sobre a noção de compartilhamento de rede [*network unbundling*]. As operadoras de telefonia local comutada incumbentes [*incumbent local exchange carriers*], que, essencialmente, ainda possuem a mais significativa parcela da rede telefônica local, devem oferecer acesso aos elementos de rede compartilhados para qualquer empresa que deseje oferecer serviços que utilizem dispositivos de sua rede.

Conceitualmente, esse novo compromisso entre o controle e acesso amplia o caráter institucional dos requisitos de interconexão estabelecidos nos Compromissos de Kingsbury de 1913. O controle de uma empresa dominante sobre os recursos essenciais da rede (antes, apenas físicos [*hardware*], e, agora, também de programação [*software*]) tem de ser compensado por meio de um acesso aberto. Na medida em que sigam essa

longa tradição, a Arquitetura de Rede Aberta e as disposições sobre a telefonia contidas na Lei de Telecomunicações de 1996 constituem políticas regulatórias incrementais de ajustamento pontual à nova tecnologia emergente no âmbito do quadrante da telefonia. De outra parte, o compartilhamento de redes também introduz sementes de mudança que chegam muito além da dimensão tecnológica da telefonia. Essa experiência de compartilhamento reconhece que, com a digitalização de redes, o acesso aos programas [*softwares*] de gerenciamento da rede é tão importante quanto o acesso às instalações físicas dessa mesma rede compartilhada. Tal inovação ressalta o fato de que múltiplos atores podem, agora, criar, sobre instalações básicas que não lhes pertencem, plataformas de programação que coexistem e oferecem apoio a inúmeros padrões de comunicação. Em síntese, o uso compartilhado de redes permite que o controle operacional da rede de comunicações (controle de rede) seja, agora, separável da propriedade das instalações e dos dispositivos que constituem a rede.

Radiodifusão: seu uso, mas não a sua propriedade

Para a radiodifusão, a crise da política regulatória tornou-se evidente quase que imediatamente após o seu advento. Parecia que o rádio poderia ser um telefone sem fio e sujeito ao mesmo regime de regulação. Entretanto, uma forte divergência acerca do transporte obrigatório de sinais [*common carriage*] emergiu após um debate bastante precoce (McChesney, 1993; Smulyan, 1994). Não obstante o investimento em redes telefônicas fosse dispendioso e, por essa razão, seria um desperdício duplicá-las, a capacidade de exploração e de prestação do serviço não foi entendida como escassa. Mas, na reflexão inicial acerca das regras aplicáveis ao rádio, prevaleceu o argumento pela adoção de um regime diferenciado baseada na extrema escassez do espectro eletromagnético. O regime de política regulatória resultante poderia ser caracterizado pela propriedade privada e pelo licenciamento fiduciário (isto é, motivado por uma relação de confiança). “Uma licença de radiodifusão (...) envolvia uma responsabilidade fiduciária para atender mais ao interesse público que ao direito subjetivo de transmitir ou a um direito de propriedade incidente sobre um canal” (Streeter, 1996: 97). Apesar de o conteúdo efetivo das obrigações decorrentes do interesse público representar, na prática, pouco mais que uma casca vazia [*an empty shell*], consideradas as práticas regulatórias tradicionais, a idéia de que o

conteúdo deveria (ou poderia) ser controlado nos Estados Unidos é uma revelação surpreendente.

O argumento favorável a um sistema fiduciário envolve, de novo, a acessibilidade: a percepção da escassez do espectro eletromagnético justificou a intervenção (a veracidade da afirmação de que o espectro é de fato escasso é sujeita a críticas. Conferir Pool, 1983) e foi, parcialmente, uma necessidade percebida para proteger o acesso para aqueles que poderiam produzir conteúdo, o que levou à formulação de um sistema baseado nesse modelo de confiança para a prestação de um serviço.⁴ Contudo, a difusão de televisores ou as políticas públicas de ‘acesso universal’ para proporcionar transmissões em todas as áreas nunca foram, seriamente, consideradas – provavelmente, porque os principais ‘aplicações’ oferecidas pela televisão não eram vistas como candidatos indispensáveis para apoio do governo. Metas limitadas de ‘acesso aberto’ foram perseguidas, porém, por meio dos limites do regime de propriedade e da reserva de uma parcela do espaço do espectro, durante o processo de destinação de faixas de frequência para propósitos educacionais. O compromisso entre controle e acesso atualmente inscrito na política regulatória concede aos detentores de licenças amplo controle editorial.

O desenvolvimento da televisão a cabo é um dos melhores exemplos explícitos de um ponto de inflexão forçando uma atuação política. Ainda que o desenvolvimento da tecnologia da televisão comunitária (CATV) [*Community Antenna Television*] tenha proporcionado uma alternativa viável à difusão de imagens pelo ar, a FCC ignorou, deliberadamente, a TV a cabo até 1965, quando esse segmento se tornou suficientemente grande para ameaçar os interesses dos radiodifusores tradicionais já estabelecidos (Pool, 1983:157). Nesse cenário, vale destacar que há pouca similaridade tecnológica ou organizacional entre a televisão convencional e as transmissões a cabo. Por consequência, seria muito improvável deduzir que as regras incidentes sobre a televisão tradicional, forjadas sobre a ideia da escassez de espectros eletromagnéticos, deveriam ser amplamente aplicáveis ao cabo, ou que a FCC detivesse competência para regulamentar a TV a

⁴É de se notar, todavia, a presença de diversos outros fatores, dentre os quais, talvez com a maior importância, uma filosofia geral de regulação de liberalismo corporativo (Streeter, 1996).

cabo. Não obstante isso, “as cortes definem uma nova tecnologia como um caso especial de outra forma tecnológica conhecida. Da mesma forma como os telefones foram definidos como telégrafos, a TV a cabo foi definida como televisão” (Pool 1983:161). Hoje, com a equiparação regulatória entre cabo e radiodifusão tradicional, os titulares das licenças de transmissão possuem um quase absoluto controle editorial sobre quem tem o acesso às suas redes de comunicação e sobre quem pode fornecer conteúdo.

Permaneceu aberta a questão acerca de qual regime de política regulatória existente seria utilizado como um modelo para a TV a cabo – muitos argumentaram que o cabo deveria ser regulado nos mesmos moldes da imprensa, ou como um prestador de serviços sujeito ao dever de disponibilizar a sua rede ao acesso público [*common carrier*].⁵ As metas de acessibilidade estão, claramente, em evidência, sejam elas compreendidas como acesso aos meios de produção (via regras de canais de acesso comunitário e de produção local) ou como acesso ao conteúdo produzido (por meio de regras de transmissão obrigatória [*must-carry*]). Assim como em outras mídias, tais metas de acesso foram incorporadas em regras específicas e dependentes da tecnologia e, uma vez que o regime inicial de regulação foi escolhido, essa dependência persistiu. Mesmo com sucessivas ondas de desregulação da TV cabo (seguidas de rerregulação [*reregulation*]) que se sucederam da década de 1980 em diante, permaneceu amplamente inquestionável a forma dominante de pensar o cabo como uma extensão da televisão.

A internet: o ponto crítico moderno

O sucesso dramático da internet é o novo ponto crítico na política de regulação das comunicações. Com o advento das tecnologias digitais, o mapeamento das políticas regulatórias tradicionais que apresentamos tornou-se insustentável. Primeiramente, os quatro quadrantes das Figuras 1 e

⁵Acerca da distinção entre televisão a cabo e imprensa, vide *Memorandum Opinion and Order, Docket 18.397, 23 FCC 2d 825 (FCC, 1969a)* e *First Report and Order, Docket 18.397, 23 FCC 2d 825 (FCC, 1969b)*. Sobre o serviço de TV a cabo como uma prestação de serviço sujeita à obrigação de disponibilizar o acesso ao público em geral [*common carrier*], vide o “Relatório Whitehead” [*Whitehead Report*] (Cabinet Committee on Cable Communications, 1974).

2 já não mais proporcionam uma nítida divisão entre as tecnologias, os sistemas e a organização industrial das comunicações. Na verdade, a internet, a principal manifestação da digitalização nos dias de hoje, oferece aplicações que se encaixam em cada um dos quatro quadrantes: desde salas de bate-papo e telefonia pela internet, as quais se caracterizam pela simultaneidade e pela interpessoalidade, até a troca interpessoal e ‘com demora’ [*delayed*] de mensagens eletrônicas (*e-mails*); desde a publicação massificada e ‘com demora’ [*delayed*] de informações na rede mundial de computadores [*web*], até transmissões ‘ao vivo’ de imagens pela rede destinadas à massa de usuários. Consequentemente, uma única infraestrutura, a internet, oferece, agora, um conjunto de aplicações e serviços que um dia existiram em domínios distintos, governados por diferentes políticas regulatórias a refletir compromissos diferenciados entre o controle e o acesso à rede. Além disso, a internet também traz novas aplicações institucionais que desafiam a classificação ao longo dos eixos tradicionais de velocidade e padrão de comunicação: modelos de emissão e recepção de informações a partir de critérios diferentes de interação – um-para-poucos, poucos-para-um, poucos-para-poucos, difusão de sons e imagens para públicos restritos [*narrowcasting*] –, combinados com uma ampla variedade de velocidades de comunicação. A política regulatória foi formulada de maneira a enxergar a mídia através das lentes de quatro quadrantes distintos e o surgimento da internet demonstra, forçosamente, como essa leitura foi cultural e historicamente construída como um artefato.

A mudança não tem se restringido às novas aplicações institucionais da comunicação pela internet: a convergência digital modificou as antigas implementações tecnológicas em cada célula das Figuras 1 e 2; essa computação onipresente é, agora, a norma para cada parte do nosso quadro esquemático. A partir do momento em que os aparatos tecnológicos em cada quadrante se tornam mais e mais semelhantes, as empresas não mais estão restritas, por estreitamento de sua expertise, a atuarem em uma única célula. Agora que as plataformas de comunicação podem ser moldadas de modo a suportar novos padrões de comunicação sobre a infraestrutura tradicional, as empresas de todos os quadrantes estão ansiosas para se inserirem em outros quadrantes. Por exemplo, as operadoras de TV a cabo podem prestar serviço telefônico, enquanto as empresas de telefonia estão igualmente ansiosas para oferecer transmissões de sons e imagens pela internet. Embora as firmas do

passado frequentemente concentrassem suas operações bem no interior de um único quadrante, as fronteiras empresariais já não correspondem aos limites do quadro: participação intercelular é, agora, um lugar comum e se tornará um fenômeno ainda mais disseminado.

Como buscamos demonstrar, as antigas distinções entre os meios de comunicação tradicional foram petrificadas nos departamentos de diferentes agências reguladoras e em regimes de política regulatória. Hoje, o aparato regulador continua a aplicar princípios do passado em setores industriais nos quais tais critérios fazem cada vez menos sentido, e para os quais, já não há a menor razão de ser. Por exemplo, se prestadoras de serviços de telefonia utilizarem a tecnologia tradicional do telefone, elas devem pagar tarifas de interconexão, mas serão isentas se optarem por utilizar comunicação telefônica pela internet? Faz sentido exigir acesso aberto de operadoras de telefonia que prestam serviços de internet de alta velocidade por meio da tecnologia de linhas telefônicas de subscrição digital (DSL) [*Digital Subscriber Line*], e não o exigir de operadoras de TV a cabo que ofereçam o mesmo serviço por modems a cabo [*cable modems*], simplesmente porque um tem sido regulamentado como operador sujeito ao dever de disponibilizar a sua rede ao público em geral [*common carrier*] enquanto o outro tem sido definido como radiodifusor? Eis as inconsistências alimentadas por essa regulação por inércia. Entre outras implicações, essa desintegração das fronteiras significa que as decisões regulatórias sobre indústrias convergentes têm o potencial de afetar todos os tipos de comunicação. À medida que as empresas interagem, mais e mais, para além dos seus antigos limites regulatórios e que aplicações antes inconfundíveis têm suas fronteiras apagadas, as oportunidades para arbitragem proliferam-se e os mercados regulados criam incentivos inesperados. Considerada a elevada complexidade da tarefa da formulação de políticas públicas nesse ambiente, as autoridades responsáveis e os órgãos decisórios competentes estão se aproximando de um ponto de inflexão moderno. A solução consiste em considerar os objetivos da política de comunicação sem recorrer a políticas públicas que sejam dependentes de um tipo específico de tecnologia. É exatamente nesse sentido que caminharemos na próxima seção deste artigo.

Possíveis abordagens em um ambiente convergente

A resposta da política de comunicação à crise da convergência tem sido, até agora, marcada por duas abordagens. Ambas repousam na defesa de categorias existentes, mas tais perspectivas diferem na maneira de lidar com as novas tecnologias. A primeira abordagem é a de encaixar os novos serviços de comunicação dentro de categorias pré-existentes. A já mencionada iniciativa dos Procedimentos Investigatórios sobre Serviços Computadorizados da FCC [*Computer Inquiries*] correspondeu à manifestação inicial dessa tendência, um esforço que nos tem oferecido as categorias: ‘básico’, ‘adicionado’ [*enhanced*], ‘informação’, ‘telecomunicação’ e outras distinções disfuncionais que almejam reconciliar novos serviços de comunicação com velhas regras. As tentativas voltadas a enquadrar o serviço de internet de alta velocidade por cabo na categoria de ‘programação’, ou a denominar a telefonia via internet como ‘serviço de valor adicionado’ segue essa tradição.

A segunda abordagem é mais ousada e tenta estabelecer novas categorias para novos serviços. Por exemplo, no governo do Presidente Bill Clinton, foi proposta, em 1994, a criação de um título VII na Lei de Comunicação aplicável às empresas que combinassem redes de cabo e de telefonia (e outros meios) para a prestação de “serviços digitais, comutados, interativos, de banda larga” [*broadband, interactive, switched, digital service*] (Força-Tarefa de Infraestrutura da Informação de 1994).⁶ Essa alternativa foi concebida como um complemento, e não um substituto às categorias existentes da política de regulação destinada ao cabo e ao telefone. A Lei de Telecomunicações de 1996 chegou perto de formular uma categoria específica de política regulatória (Esbin, 1998:118).*

⁶Essa linguagem, derivada de um projeto de 1994, foi, inicialmente, concebida como uma emenda ao projeto de Lei de Comunicações de 1994 [S.1822, *The Communications Act of 1994*], mas foi rejeitada.

*Nota do tradutor. O inteiro teor das discussões referentes ao projeto de Lei de Comunicações de 1994, travadas perante a Comissão de Comércio, Ciência e Transporte, do Senado Federal dos Estados Unidos encontra-se disponível na página eletrônica: <http://www.archive.org/stream/s1822communicati00unit>

Ambas as abordagens sofrem de deficiências parecidas. Mesmo o acréscimo de novas categorias não permite a reconciliação do sistema de regulação com os problemas decorrentes das divisões regulatórias existentes. Trata-se mais de ajustes marginais ancorados em implementações tecnológicas específicas do que de iniciativas embasadas em qualquer propósito fundamental. Adiante, este artigo reexaminará esses propósitos fundamentais e explorará suas implicações no processo de formulação de políticas públicas no mundo pós-convergência. É pouco provável que um questionamento de todo o edifício da política de regulação das comunicações seja bem-sucedido na esfera política porque tal postura desafia muitas práticas estabelecidas e muitos interesses entrincheirados. Entretanto, isso pode ser um exercício que valha a pena ser praticado: embora a política de regulação possa continuar a ser incremental, uma análise mais profunda pode proporcionar um princípio de orientação capaz de funcionar como parâmetro de julgamento de eventuais ajustes.

No breve histórico anteriormente citado da política de comunicação nos Estados Unidos, cada quadrante tem consistentemente tomado a forma de um acordo firmado entre controle e acesso. Enquanto as estruturas do mercado e os regimes regulatórios têm variado nos quadrantes, a distinção entre os padrões de comunicação (massificada ou interpessoal) coloca-se acima das diferenças tecnológicas particulares, porque opõe dois padrões qualitativamente distintos de comportamento da comunicação.

A natureza do primeiro padrão é oferecida pela origem etimológica da palavra publicar – do latim *publicare*, que significa tornar público. Na atividade da imprensa e, mais tarde, na filmagem e na difusão televisiva, a principal preocupação é a disseminação da informação destinada ao público. Na medida em que uma mensagem é produzida para ser disponibilizada ao público em geral ou tenha a dimensão de uma informação semipública e na medida em que se exige um meio tecnológico para essa divulgação, um determinado conjunto de preocupações com a acessibilidade surge de imediato: o meio tem se tornado um veículo para manifestação pública, o que se afigura como requisito para o funcionamento de uma democracia. Os cidadãos devem ter assegurada a capacidade de participar, tanto na condição de produtores, como na de destinatários da comunicação num regime democrático. Um padrão de comunicação caracterizado pela difusão de informações de um emissor para diversos receptores – um-para-muitos –

impede que todos atuem como produtores, portanto, devem ser tomadas medidas para assegurar que o acesso aos meios de produção esteja protegido de tal maneira que (pelo menos) uma razoável diversidade de conteúdo seja produzida e oferecida ao público.

O segundo padrão de comunicação é descrito pelos quadrantes da telefonia e correio. Esse padrão é caracterizado pela troca privada [*private exchange*] de mensagens entre indivíduos ou entre grupos pequenos. Desde o desenvolvimento dos correios, os sistemas de trocas privadas de informações têm sido reconhecidos como uma infraestrutura crucial e necessária para a administração do governo e do comércio. O acesso aos sistemas de intercâmbio privado de mensagens tornou-se essencial para a participação nas relações econômicas e sociais modernas. Com esse segundo padrão de comunicação, é novamente necessário garantir acesso dos cidadãos aos canais de comunicação, embora esse tipo de comunicação signifique mais uma preocupação com a preservação da integridade da comunicação – em especial, de privacidade das pessoas envolvidas e de não-discriminação por aqueles que controlam o canal –, do que uma diversidade de conteúdo.

Além da disseminação pública e do intercâmbio privado de informações, nós, agora, vemos uma explosão de novos padrões mediados por redes digitais. Esses padrões incluem publicações especializadas para públicos restritos [*narrowcast*]; leilões por rede a partir da interação de muitos emissores para muitos receptores (muitos-para-muitos); informes comerciais patrocinados personalizados (os quais obedecem ao modelo de interação muitos-para-um); mercados eletrônicos neutros ou orientados ao comprador; videoconferências transmitidas de poucos emissores para poucos receptores (poucos-para-poucos); juntamente com incontáveis variações de padrões de comunicação que podem, agora, ser programados dentro do *software* que controla as redes. Esses novos padrões e os muitos outros que ainda serão inventados combinam características dos dois padrões fundamentais mencionados: publicação [*publication*] e trocas privadas [*private exchange*]. Apesar disso, a maioria deles estende-se pela área dos dois quadrantes da Figura 2 e não poderiam ser adequadamente regidos pelos regimes existentes. O que se torna cada vez mais importante nesse mundo novo é a capacidade de implementação de uma vasta gama de padrões de

comunicação, ao invés do direito de simplesmente fazer-se uso dos já existentes.

Na política anterior de regulação da comunicação, redes tecnológicas específicas foram consideradas e as regras aplicáveis foram amarradas a tais redes. Com o advento da convergência, a configuração de uma rede de comunicação é determinada, menos pela sua infraestrutura física subjacente do que pelo programa [*software*] de controle dessa rede de comunicação. O desbotamento das distinções entre imprensa, correio, telefonia e radiodifusão são um sintoma da separabilidade mais fundamental ainda entre os três componentes da rede: a infraestrutura física [*physical hardware*], o programa [*software*] de controle da rede; e as aplicações de comunicação (Bar, 1990). No passado, redes específicas de comunicação serviam exclusivamente para a função de difusão pública ou para o intercâmbio privado, e ainda era possível uma regulação vinculada a tecnologias específicas. Hoje, um único meio condutor pode ser usado tanto para difusão pública quanto para trocas privadas e os padrões de comunicação são definidos no interior do programa [*software*] de controle da rede.

Essa camada de programação, onde a configuração da rede é definida, consiste numa *plataforma de comunicação*. Essa afirmação resulta na invocação de vários significados. Plataformas permitem que os oradores se destaquem da multidão e tornem sua mensagem pública. Conforme a acepção da computação, uma plataforma é o sistema operacional sobre o qual aplicativos podem ser criados. A plataforma é, em si, um objeto construído que determina a forma daquilo que pode repousar sobre ele. Podem-se citar como exemplos de plataformas de comunicação: o programa [*software*] que comanda uma comutação telefônica, um leilão *online* ou um guia de programação eletrônica. Em redes digitais, esse é o elemento chave: trata-se do lugar em que as configurações da rede são definidas, onde a interconexão entre redes físicas diferentes torna-se possível ou é impedida, e, também, no espaço em que a coexistência de diversos prestadores de serviços ('acesso aberto' [*open access*] nos termos dos atuais debates políticos), é permitida, ou negada.

Nas redes anteriores, a plataforma de comunicação e a sua configuração eram indissociavelmente conectadas por meio de um arranjo específico de dispositivos eletromecânicos que formavam uma determinada rede de

comunicação – a arquitetura lógica da rede refletia precisamente a sua arquitetura física. Nesse modelo, era necessário ser proprietário da rede para modificar esse arranjo particular. Por outro lado, em redes digitais, a configuração da plataforma depende da capacidade de se programar o *software* de controle da rede de comunicação. O controle sobre a configuração da rede torna-se, portanto, separável da propriedade da rede física. Múltiplas plataformas de rede, suportando uma variedade de padrões de comunicação, podem coexistir, simultaneamente, em uma única infraestrutura física. Essa recém-descoberta possibilidade de separação entre uma arquitetura lógica da rede e seu desenho físico, apela, por sua vez, para um novo acordo político entre o controle e o acesso, que permita de modo não-discriminatória a concepção da arquitetura de uma plataforma de comunicação. Ou seja, não somente para aqueles que detenham e controlem as infraestruturas de rede, mas também para os destinatários-finais ou para terceiros.

Existe um interesse político em salvaguardar o ato de concepção dessa arquitetura, por duas razões. A primeira reside na noção de equidade [*fairness*], porque a arquitetura de plataformas de comunicação molda, fortemente, as interações que ocorrem nesses espaços, tornando determinadas formas de interação tanto possíveis, quanto impossíveis (Lessig, 1999). Por exemplo, a arquitetura de um mercado eletrônico afeta o poder competitivo relativo dos atores do mercado, a arquitetura de um fórum de discussão influencia a capacidade dos participantes de serem ouvidos e de convencerem os demais interlocutores. À medida que as atividades mediadas por redes de comunicação se proliferam, os participantes deveriam, ao menos, estar cientes dos vieses dos espaços que frequentam. Na melhor das hipóteses, eles deveriam ser capazes de influenciar o desenho dos espaços existentes de modo a refletir as suas próprias necessidades, ou de configurar espaços alternativos para tanto.

A segunda razão é a promoção da inovação. Aqueles que controlam redes tendem a conceber plataformas de comunicação que suportem os padrões de interação que promovam os seus próprios interesses, reflitam sua própria história e utilizem sua expertise técnica. É importante que não se iniba a exploração de outras abordagens, permitindo àqueles que não controlam as redes, tais como usuários ou terceiros, que introduzam visões diferentes de como nós poderíamos nos comunicar. A internet oferece

muitos exemplos: os usuários da rede inventaram novos padrões de comunicação e os implementaram numa infraestrutura de rede em que a sua capacidade de inovação foi promovida por padrões abertos [*open standards*] de programação e pelo livre acesso [*open access*] a alguns dos alicerces da rede telefônica. No futuro, a política regulatória deveria encontrar caminhos de ampliação e generalização de tais condições.

Como afirmado anteriormente, o objetivo aqui não é o de prescrever políticas específicas, mas o de estabelecer as metas fundamentais que a política de regulação da comunicação deveria perseguir. Nós identificamos três metas, duas das quais emergem a partir de regimes de política regulatória tradicionais para as comunicações interpessoal e massificada, e uma meta adicional, que decorre de recém-descobertas possibilidades abertas pelas redes digitais. Para contrabalançar o controle da rede, a política de regulação deveria proteger três direitos básicos de acesso dos participantes em sistemas de comunicações. O primeiro é o *direito de publicar* [*right to publish*], o qual requer a proteção de acesso razoável de ideias (serviços ou produtos) a um meio de publicação não-discriminatório. O segundo corresponde ao *direito ao intercâmbio privado* [*right to private exchange*], que prescreve acesso razoável a uma via não-discriminatória por parte de usuários da rede (indivíduos, máquinas ou agrupamentos dessas categorias) para a troca recíproca de mensagens. O terceiro pode ser definido como *direito de projetar* [*right to design*], que, por seu turno, exige a proteção razoável e não-discriminatória da capacidade de se projetar uma plataforma de comunicação que ofereça suporte a padrões comunicativos alternativos.

Idealmente, a proteção do direito de projetar seria suficiente. Na verdade, isso poderia garantir a qualquer pessoa a capacidade de conceber um ambiente comunicativo, que proteja seu direito de publicar ou de propiciar interação privada. Todavia, devido à transição, ainda em curso, para redes digitais, plenamente programáveis, nós devemos continuar a considerar o direito de publicar e o de direito ao intercâmbio privado onde quer que persistam redes tradicionais separadas.

Na prática, a dificuldade que salta aos olhos será a de definir de que se constitui o ‘acesso razoável e não-discriminatório’ para o exercício do direito de projetar uma plataforma de comunicação. Debates ocorridos no passado sobre ‘arquitetura de rede aberta’ ou a respeito da ‘interconexão

eficiente comparada’ [*comparably efficient interconnection*]* prenunciaram esse problema. De um modo geral, nós podemos imaginar dois casos extremos que espelham situações passadas semelhantes da política de comunicação. Nos casos em que, para repetir a expressão de Pool, “obter acesso aos recursos necessários não [constitui] empecilho à criatividade”, a intervenção política seria desnecessária. Esse é o caso, por exemplo, da implementação de uma plataforma de negócio-para-negócio [*business-to-business platform*] na internet, onde vários provedores oferecem os componentes necessários e a propriedade dos recursos essenciais de rede é pouco determinante na definição da arquitetura do mercado. Por outro lado, se o acesso aos recursos essenciais de rede é restrito, a intervenção de uma política regulatória pode ser necessária para assegurar o livre acesso aos principais componentes da rede de comunicação. No mínimo, seria necessário impor, como aplicação do livre acesso em sua mínima dimensão, a obrigação de que a arquitetura da rede fosse divulgada, de tal modo que fossem revelados os vieses da plataforma de comunicação e, para que, por conseguinte, seja possível a busca por soluções. O atual debate sobre o acesso à internet de alta velocidade por fio é um exemplo típico dessa possibilidade regulatória (Bar *et al.*, 2000).

Conclusão

Nós não somos os únicos a apontar a incoerência da atual política de regulação da comunicação, que mantém apartados o controle da mídia da convergência da mídia. Alguns têm proposto uma abordagem independente da tecnologia para a política de comunicação (Esbin, 1998). Outros exortam os formuladores de políticas públicas a cortarem o ‘nó górdio’ regulatório, por meio da adoção de uma Infraestrutura de Comunicação Aberta unificada

*Nota do tradutor. O termo *Comparably Efficient Interconnection* (CEI) é empregado pela *Federal Communications Commission*, nos Estados Unidos, desde 1986, para descrever que, se uma empresa detentora de rede sujeita à disponibilização compulsória de acesso ao público oferece um serviço de valor adicionado, dela é exigido que também proporcione a terceiros desejosos de prestarem o mesmo serviço oportunidades de interconexão à rede com eficiência comparável à interconexão desfrutada por seus serviços de valor adicionado

(Neuman *et al.*, 1997) ou propõem novos modelos de política regulatória para sistemas de comunicação convergente (van Cuilenburg e Verhoest, 1998). Contudo, tais perspectivas têm proposto, em geral, ajustes tecnologicamente enviesados, e não têm reexaminado as metas fundamentais de intervenção governamental.

Nós adotamos um olhar inverso e escolhemos iniciar pela motivação subjacente, em vez de partir da tensão tecnológica criada no atual sistema de política regulatória. Esta investigação identificou a promoção da capacidade de conceber plataformas de comunicação como um objetivo crucial da política regulatória no novo ambiente de convergência das comunicações. Movendo-nos da meta de política regulatória para a sua implementação, nossa análise sugere que a atenção política deveria se concentrar na configuração do *software* que define a arquitetura das plataformas de comunicação. Esse enfoque sugerido contrasta com a atual tendência da política regulatória, em que o enfoque está, principalmente, no controle das plataformas governamentais existentes, por meio da regulação do regime de propriedade incidente sobre as instalações de rede física subjacente – o meio condutor.

No novo cenário convergente, múltiplas plataformas de comunicação podem ser projetadas em redes digitais intercambiáveis. Não obstante isso, a arquitetura dessas plataformas persiste como ponto de inflexão, uma vez que ela continua a definir quais atividades de comunicação são permitidas e quais são excluídas. Hoje, o aspecto central determinante da plataforma não é mais a propriedade dos recursos subjacentes, mas sim a capacidade de configurar a sua arquitetura lógica por meio de programa [*software*]. É, portanto, fundamental para a política regulatória perceber que o seu atual enfoque sobre objetos físicos herdado da tradição regulatória e o comportamento dos proprietários de tais recursos não mais correspondem às metas fundamentais da sociedade.

Bibliografia

BAR, F. (1990) *Configuring the Telecommunications Infrastructure for the Computer Age: The Economics of Network Control*, BRIE Working Paper 43. Berkeley, CA: Berkeley Roundtable on the International Economy.

- BAR, F., S. Cohen, P. Cowhey, B. DeLong, M. Kleeman and J. Zysman (2000) 'Access and Innovation Policy for the Third-Generation Internet', *Telecommunications Policy* 24(6-7): 489-518.
- BENIGER, J.R. (1986) *The Control Revolution: Technological and Economic Origins of the Information Society*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- BENIGER, J.R. (1987) 'Personalization of Mass Media and the Growth of Pseudo-community', *Communication Research* 14(3): 352-71.
- CABINET COMMITTEE ON CABLE COMMUNICATIONS (1974) *Cable - Report to the President* ('The Whitehead Report'). Washington, DC: GPO.
- CHANDLER, A.D. (1977) *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- ESBIN, B. (1998) *Internet Over Cable: Defining the Future in Terms of the Past*, OPP Working Paper Series 30. Washington, DC: Federal Communications Commission.
- FCC (1969a) 'Memorandum of Opinion and Order', Docket 18397, 23 FCC 2d 825. Washington, DC: FCC.
- FCC (1969b) 'First Report and Order', Docket 18397, 23 FCC 2d 825. Washington, DC: FCC.
- FISCHER, C. (1987) "'Touch Someone": The Telephone Industry Discovers Sociability', *Technology and Culture* 29(1): 32-61.
- HILL, R.S. and G.B.N. Hill (1880) *The Life of Sir Rowland Hill and the History of Penny Postage*. London: T. De La Rue and Co.
- HORWITZ, R.B. (1989) *The Irony of Regulatory Reform: The Deregulation of American Telecommunications*. New York: Oxford University Press.
- INFORMATION INFRASTRUCTURE TASK FORCE (1994) *Administration White Paper on Communications Act Reforms*. Washington, DC: Department of Commerce.
- LESSIG, L. (1999) *Code and Other Laws of Cyberspace*. New York: Basic Books.
- LUBRANO, A. (1997) *The Telegraph: How Technology Innovation Caused Social Change*. New York: Garland.
- MCCHESENEY, R. (1993) *Telecommunications, Mass Media, and Democracy: The Battle for the Control of US Broadcasting, 1928-1935*. New York: Oxford University Press.

- MELODY, W.H. (1996) 'Toward a Framework for Designing Information Society Policies', *Telecommunications Policy* 20(4): 243–59.
- MUELLER, M. (1997) *Universal Service: Competition, Interconnection, and Monopoly in the Making of the American Telephone System*. Cambridge, MA: MIT Press.
- NEUMAN, W.R., L.W. McKnight and R.J. Solomon (1997) *The Gordian Knot: Political Gridlock on the Information Highway*. Cambridge, MA: MIT Press.
- POOL, I. de Sola (1983) *Technologies of Freedom*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- POSTMASTER-GENERAL (1890) *An Argument in Support of the Limited Post and Telegraph by the Postmaster-General Together with Certain Appendices Relating to Postal Telegraphy*. Washington, DC: Government Printing Office.
- SAWHNEY, H. (1994) 'Universal Service: Prosaic Motives and Great Ideals', *Journal of Broadcasting and Electronic Media* 38(4): 375–95.
- SMULYAN, S. (1994) *Selling Radio: The Commercialization of American Broadcasting, 1920–1934*. Washington, DC: Smithsonian Institution Press.
- STREETER, T. (1996) *Selling the Air: A Critique of the Policy of Commercial Broadcasting*. Chicago: University of Chicago Press.
- UNITED STATES POSTAL SERVICE (1938) *A Brief History of the United States Postal Service*. Washington, DC: Government Printing Office.
- VAN CUILENBURG, J. and P. Verhoest (1998) 'Free and Equal Access: In Search of Policy Models for Converging Communication Systems', *Telecommunications Policy* 22(3): 171–81.
- VIETOR, R.H.K. (1994) *Contrived Competition: Regulation and Deregulation in America*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- VOGEL, S.K. (1996) *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- WILLIAMS, R. (1966) *Communications*. London: Chatto and Windus.

