

A L E T R A D A L E I

as telecomunicações e a pessoa corporativa

Andrew Calabrese

Tradução: William Lagos

Os interessados nos debates sobre o desenvolvimento do sistema de telecomunicações nos Estados Unidos podem aprender muitas coisas a partir da evolução da indústria ao longo dos últimos trinta anos. As histórias da regulamentação da televisão a cabo e da telefonia, embora tenham sido, de muitas maneiras, bastante distintas durante esse período de tempo, são instrutivas no sentido de que nos podem explicar porque as duas indústrias foram tratadas de forma diferente, porque algumas das diferenças são somente superficiais (ambas gozaram de posições monopolizadoras através de altas barreiras de entrada em seus respectivos setores e induzidas pelo próprio governo) e como tentativas vêm sendo feitas por ambas as indústrias para eliminar suas diferenças mais significativas, em detrimento dos cidadãos e consumidores. Neste artigo, tento mostrar o valor de alicerçar as discussões sobre o acesso à infra-estrutura digital de banda larga sobre o conhecimento de interesses-chave que emergiram durante o período imediatamente anterior e seguinte à divisão da AT&T [American Telephone and Telegraph Company].

A principal entre as questões persistentemente relevantes é sob quais condições, se as houver, seria apropriado permitir a um portador [*carrier*] coletivo de taxas regulamentadas ingressar no mercado da publicação eletrônica (texto, voz, dados ou vídeo)? Embora o trem que transporta os limites já totalmente confundidos entre o portador de infra-estruturas e o provedor de conteúdos já tenha partido há bastante tempo da estação, as justificativas dúbias e as condições de permissividade deste cenário conformam um tema sobre o qual o público, infelizmente, conhece muito pouco. Ao mesmo tempo em que os responsáveis pelas regulamentações e os tribunais tentavam resolver esta questão, serviços mais recentes da televisão a cabo se estavam firmando dentro de um contexto regulamentador que favorecia um modelo diferente daquele que vinha sendo usado para controlar a telefonia. Em vez de serem tratadas como uma “portadora coletiva”, tal qual a indústria telefônica, as operadoras de televisão a cabo conseguiram estabelecer suas afinidades mais íntimas com as transmissoras. Esta diferença histórica entre a regulamentação das duas indústrias, cabo e telefonia, é a explicação parcial da recente vitória das operadoras de televisão a cabo no Supremo Tribunal que lhes permite recusar-se a serem portadoras de

qualquer ISP (Internet Service Provider = Provedor de Serviços de Internet) que não o seu. Mas a indústria telefônica tampouco está interessada em ser um portador coletivo para todas as ISPs que queiram se ligar à sua infra-estrutura. Ao contrário, justamente como as companhias de televisão a cabo, as companhias telefônicas estão pressionando o Congresso americano a fim de receberem uma forma de controle exclusiva sobre sua infra-estrutura, de tal modo que, muitos temem, irá tornar as ISPs independentes que não possuam seus próprios cabos uma coisa do passado. Outro temor é o de que o acesso à banda larga do sistema telefônico por fornecedores de informações independentes $\frac{3}{4}$ aqueles em que as companhias telefônicas não têm interesse financeiro $\frac{3}{4}$ venha a tornar-se proibitivamente dispendioso. Nesse momento, fornecedores comerciais de informações como Amazon.com, MapQuest, Google ou Yahoo iniciaram parcerias forçadas com os advogados do interesse público, sendo estes últimos aqueles que temem que os meios independentes e comunitários não acharão lugar em um novo mercado de telecomunicações no qual o acesso a uma faixa de transmissão seja baseado no princípio do uso mediante pagamento. Resistindo a este movimento das companhias telefônicas para desenvolver modelos de preços mais elevados para os provedores de informações de faixa de alta transmissão terem acesso à sua infra-estrutura, os argumentos desta coalizão podem obter alguns adiamentos. Parece provável, porém, que, no final, os grandes jogadores na área dos provedores de informações rompam sua aliança com as organizações de serviços públicos em pequena escala que precisam atingir sua clientela para realizar seus propósitos de associações políticas, sociais, culturais ou de intercâmbio, mas cujas empresas não foram projetadas para auferir lucros.

Parece improvável que as companhias de telecomunicações $\frac{3}{4}$ as proprietárias das infra-estruturas de televisão a cabo ou de telefonia para as quais a migração da banda larga digital se está dirigindo $\frac{3}{4}$ irão querer tornar seus sistemas tão pouco atraentes para os provedores e consumidores de informações que ambos os grupos passem a buscar outras alternativas de distribuição de serviços. Em vez disso, o mais provável é que pretendam estabelecer esquemas de preços que permitam aos grandes interessados realizar seus negócios e aos consumidores sentir-se razoavelmente satisfeitos com as escolhas disponíveis. Ao mesmo tempo, as companhias de televisão a cabo e de telefone competem umas com as outras e ainda sofrem a competição de cidades que estão construindo suas próprias infra-estruturas de banda larga sem fio. Sistemas “WI-FI Municipais” competem com os sistemas de telefonia e de televisão a cabo e fornecem faixas de transmissão para serviços de comunicações comerciais (Oram, 2006; Preston, 2006). E ainda permanece em aberto a possibilidade de que sistemas de distribuição novos e ainda não previstos venham a

ser desenvolvidos no futuro e possam trabalhar contra a formação de um duopólio telefonia/televisão a cabo livre para praticar preços discriminatórios e fornecer serviços de qualidade inferior para os provedores de serviços de informações que competem com os serviços de informações em que ele próprio tenha interesse financeiro.

Ao considerar as perspectivas de renovação e sucesso futuro da “mídia de serviços públicos” em um ambiente digital de banda larga, parece que os provedores que se encaixam nesta categoria (admitidamente nebulosa) encaram uma inferência contrária à política das comunicações como meio de garantir a previdência social. Os argumentos contra “direitos positivos” ou “liberdade positiva” têm sido poderosos nas últimas décadas, conforme é evidenciado pelo assalto progressivo e bem-sucedido sobre a teoria e prática de estados paternalistas em que o governo toma para si a previdência social (*welfare states*) (Berlin, 1969). Sendo este o caso, os advogados de tais direitos devem examinar mais intimamente o que significa o gozo de direitos positivos. Conforme argumento a seguir neste artigo, as grandes monopolizadoras das telecomunicações ³/₄ as companhias de televisão a cabo e de telefonia a nível nacional ³/₄ se encontraram entre os maiores beneficiários dos direitos positivos durante o século XX. Através de uma crítica da previdência corporativa que conduziu ao estabelecimento e à concentração da propriedade dentro da indústria das telecomunicações nos Estados Unidos, tento justificar aqui a obrigação que essa indústria tem de sustentar a previdência pública na situação presente.

Uma sociedade livre e democrática depende daquilo que Immanuel Kant denominou certa vez de “o princípio da publicidade”, um termo com o qual ele queria significar a oportunidade de um fluxo de idéias ou informações que não seja prejudicado pela dominação ou pelo medo (Kant, 1991). Sabendo muito bem que o controle da publicidade sobre temas importantes ou informações potencialmente prejudiciais pode ser vital para a manutenção da ordem social, Margaret Thatcher declarou certa vez, em tom mais ou menos humorístico, que os seqüestradores de aviões deveriam ter cortado o seu “oxigênio da publicidade”, uma vez que era justamente isso que eles buscavam através de suas ações.¹ Aqui a analogia não é a de que os cidadãos comuns sejam terroristas em potencial contra os quais os governos e os meios de comunicação que os apóiam estejam iniciando ou devam iniciar uma deliberada guerra de informações. O “oxigênio da publicidade” que é negado diariamente aos cidadãos comuns são as informações básicas e os conhecimentos necessários para utilizar efetivamente as instituições políticas que têm direito de entender, questionar e transformar. Tomando medidas mais mundanas do que restritivas para impedir a violência política, o governo e a mídia que o apóia tem demonstrado a capacidade e a intenção de contribuir para estreitar e encolher a

imaginação política do público (Calabrese, 2004; 2005). Minha pressuposição subjacente ao escrever este artigo é a de que, ao serviço da imaginação política mais saudável possível de uma sociedade livre e democrática, a promoção do oxigênio da publicidade em sua forma mais ampla é a vocação mais elevada e necessária dos serviços de telecomunicações que já recebeu uma oportunidade de servir aos interesses do público.

A SANTIDADE DA PROPRIEDADE PARTICULAR

A economia política liberal clássica historicamente apoiou o tratamento da infra-estrutura (estradas, portos, canais etc.) como sendo “bens públicos” destinados a “facilitar o comércio”. Hoje em dia, esse sentimento parece, bem “sentimental”, especialmente em termos de infra-estruturas de comunicação. A santidade da propriedade particular tem sido o valor proeminente que subjaz às políticas de transmissão e telecomunicações nos Estados Unidos desde seus primórdios. Embora padrões significativos de interesse público tenham sido aplicados ao longo do caminho, tais acomodações foram implementadas através de padrões que não impedem significativamente a característica central e definidora da política norte-americana com relação à mídia.² Não obstante certos períodos de exceção, a indústria telefônica dos Estados Unidos cresceu como um sistema nutrido pela crença central de que funcionaria melhor, apresentaria maior eficiência e demonstraria maior efetividade quando pertencente a particulares e operado por eles. De forma semelhante, apesar das resistências, as transmissões de rádio e de televisão nos Estados Unidos emergiram como um sistema projetado minimamente para serviços ou interesses públicos, de modo a impor somente um mínimo de interferência sobre o controle editorial do proprietário privado/editor/transmissor.

Pode-se argumentar que, desde o princípio, as transmissões e a telefonia nos Estados Unidos tiveram um tipo de relacionamento com o governo que ilustraria adequadamente os princípios do século XX referentes ao *welfare state* nos meios de comunicação. Como dois eminentes teóricos do *welfare state* observaram, o principal papel histórico do estado em tais regimes não foi o de impedir o acúmulo de capitais, mas sim o de facilitar seu fluxo desimpedido, ao mesmo tempo que emprestava legitimidade ao processo, extraindo um módico de concessões em nome (se não da satisfação) do interesse público. De acordo com Jürgen Habermas, um dos imperativos-chave para a legitimação das instituições capitalistas avançadas é a sua despolitização, realizada por meio de tentativas de estabelecer sua condição de “estado natural”. De forma semelhante, Claus Offe (1975) faz notar a necessidade de que o estado intervenha em benefício do capital, ao mesmo tempo que simultaneamente esconda e negue o

fato de que é isto que está fazendo. Conforme Offe observou, o estado de previdência social historicamente não apenas exerceu um papel vital na sustentação do acúmulo de capital, como depende, para sua legitimidade, do sucesso que venha a obter na realização desta função (Offe, 1975; 1984). Mais recentemente, como veremos a seguir, Habermas observou o grau com que os estados vêm migrando para fora da “constelação dos *welfare states*” em direção a uma “constelação pós-nacionalista”, em que os estados exercem funções marcadamente diferentes na realização dos imperativos da acumulação.

Uma asserção subjacente neste artigo é a de que a força financeira e a dominação global das indústrias de mídia dos Estados Unidos não teria sido possível sem a histórica generosidade dos contribuintes americanos, dos consumidores e dos pagadores de taxas de telefonia e de televisão a cabo que, involuntariamente, financiaram as indústrias norte-americanas da mídia de telecomunicações. Atribuir a vasta riqueza das indústrias da mídia dos Estados Unidos a um processo histórico que não tenha envolvido miríades de formas de intervenção governamental às expensas do público seria absurdo. A única característica “natural” dos mercados é serem produtos de *construção humana*. Os mercados da mídia dos Estados Unidos não emergiram espontaneamente, ao contrário, eles geralmente surgiram por meio de medidas autoritárias de um governo federal que transformou os arranjos particulares de direitos de propriedade (intelectual e infra-estrutural) em seu principal interesse. Neste sentido, o governo dos Estados Unidos demonstrou-se fiel ao primeiro ditame do liberalismo clássico, conforme enunciado em 1690 por John Locke: “O grande e principal objetivo, portanto, da união dos homens em comunidades e de sua submissão a governos é a preservação de suas propriedades, para o obtenção de qual fim muitas coisas faltam no estado da Natureza” (Locke, 1924). Nem mesmo Locke teria afirmado que existe alguma coisa inerentemente “natural” a respeito da propriedade de bens ou da acumulação de riquezas.

Sem dúvida, há muitos indivíduos e organizações que afirmaram energicamente a correção de aplicar a sabedoria de Locke na arena das políticas controladoras da mídia digital, entre estes os visionários que redigiram a “Magna Carta para a Era do Conhecimento”, que declara: “Definir os direitos de propriedade no ciberespaço é talvez a tarefa principal, mais urgente e mais importante das políticas governamentais sobre a informação”:

Realizá-lo será uma tarefa complexa e cada área-chave $\frac{3}{4}$ o espectro eletromagnético, a propriedade intelectual e o próprio ciberespaço (incluindo o direito à privacidade) $\frac{3}{4}$ envolve desafios específicos. Aqui, os pontos mais importantes são:

Primeiro, esta é uma tarefa “central” do governo. Um governo de Terceira Onda entenderá a importância e a urgência deste empreendimento e começará seriamente a enfrentá-lo; falhar neste sentido significará perpetuar as políticas e procedimentos da Segunda Onda.

Segundo, o princípio-chave da propriedade do povo $\frac{3}{4}$ a propriedade particular $\frac{3}{4}$ deve governar todas as deliberações. O governo não é o proprietário do ciberespaço, este pertence ao povo.

Terceiro, a clareza é essencial. Direitos de propriedade ambíguos são um convite a litígios, canalizando energia para tribunais que não servem a quaisquer clientes e não criam qualquer riqueza. Desde a concessão de patentes e sistemas de copirraite para software até os desafios no tocante à propriedade e ao uso do espectro cibernético, o presente sistema está falhando em atender esta simples condição (Dyson *et alii*).

Esta “Magna Carta” com sua ênfase na propriedade privada “do povo” é apresentada proeminentemente entre as “Publicações Clássicas” da Progress and Freedom Foundation (PFF), “um tanque de pensamento que estuda a revolução digital e suas implicações para as políticas públicas”, baseada em Washington, DC. A PFF conta entre seus poderosos “patrocinadores” os principais conglomerados da mídia e da indústria do entretenimento: as companhias telefônicas, os fabricantes de equipamentos digitais, os provedores de serviços da internet e os lobistas das indústrias associadas nos Estados Unidos, incluindo Apple, Disney, AT&T, Clear Channel, Comcast, a Associação Nacional de Televisão a Cabo e Telecomunicações, Time-Warner, Sprint, T-Mobile, Verizon, EMI Group, Sony Music Entertainment, NBC Universal e News Corp. A PFF regularmente presta testemunho em comissões receptivas do Congresso e na Comissão Federal de Comunicações. Sua compreensão de quem seja “o povo” são as grandes corporações, o que não deve causar a menor surpresa. Pela força de seus princípios e pela vasta riqueza de seus clientes, o portador de direitos que tem importância para a PFF é a *pessoa corporativa*, uma pessoa jurídica que, segundo alguns entendem, não passa de uma ficção legal que somente goza de um *status* provisório, mas que, segundo um consenso muito mais amplo, é o único cidadão que consistentemente tem importância no mundo da política de comunicações dos Estados Unidos.

Tom Streeter adequadamente caracteriza a história da regulamentação das transmissões comerciais nos Estados Unidos como um ritual através do qual o comportamento do mercado é apresentado como se não estivesse revestido dos artificios das regulamentações governamentais que, de fato, o tornam possível. “O

problema com a alegação de que as transmissões comerciais nos Estados Unidos operam de acordo com os ditames do mercado natural, portanto, não é que não exista tal mercado, mas sim que os mercados que de fato existem não são nem naturais nem apolíticos” (Streeter, 1996:203). Em essência, a análise de Streeter demonstra como as relações de propriedade que definem as realidades lucrativas das transmissões comerciais nos Estados Unidos são em si mesmas os produtos da intervenção governamental e não mercados espontâneos que tenham surgido e se desenvolvido sem controle. Consistente com as observações de Offe a respeito da necessidade que têm os estados de esconder e negar seu cumprimento do papel de interessados na saúde do capital, o governo federal e a mídia devem trabalhar intimamente juntos como co-autores da ficção dos mercados e relacionamentos de propriedade da mídia como elementos constitutivos de um ambiente natural. Um termo mais acurado para a “mão invisível” que governa os mercados da mídia nos Estados Unidos talvez fosse a denominação de “mão bem escondida”.

DOIS CAMINHOS NO RACIOCÍNIO SOBRE O INTERESSE PÚBLICO NOS ESTADOS UNIDOS: AS COMPANHIAS TELEFÔNICAS E AS COMPANHIAS DE TELEVISÃO A CABO

Anteriormente ao advento e ampla difusão das telecomunicações sem fio, o sistema telefônico “terrestre” e a televisão a cabo eram as duas principais infraestruturas a servirem as residências nos Estados Unidos. Todavia, elas foram encaradas historicamente como sendo bastante distintas segundo a interpretação legal. O sistema telefônico foi definido pela Lei Federal de Comunicações, de 1934, como um “portador coletivo”.

O termo “portador coletivo” ou “common carrier” significa qualquer pessoa que seja profissionalmente contratada como transportador coletivo em comunicações interestaduais ou com o estrangeiro, por meio de telégrafo ou rádio ou transmissões de energia radiofônica entre estados ou com o estrangeiro, salvo nos pontos em que a referência é feita a portadores coletivos não abrangidos por este capítulo; mas uma pessoa envolvida em transmissões radiofônicas não será, pelo simples fato de que está assim envolvida, considerada como um portador coletivo. 47 U.S.C. § 153(a)(10).

Entre as principais características especificadoras que definiram um portador coletivo de telefonia durante muitas décadas se achava a de que houvesse somente uma companhia operando dentro de uma dada área geográfica e que, desse modo, mantivesse o monopólio desse serviço para a dita área. Os consumidores não

tinham opção decisória entre provedores de serviços que competissem entre si. Em segundo lugar, na era em que a AT&T era a portadora dominante em toda a nação, ela controlava os serviços do início ao fim. A AT&T não somente controlava os serviços de transmissão, como também manufaturava os equipamentos, de tal modo que, até pouco antes da divisão da companhia (em 1982), a AT&T podia efetivamente impedir que qualquer outro fabricante de equipamentos de telefonia ligasse seus produtos às linhas da AT&T, de tal forma que, por muito tempo, teve sucesso em impedir a interconexão de companhias que queriam vender serviços de longa distância a seus consumidores.³ Em terceiro lugar, em sua condição monopolista que controlava a maior parte dos serviços comerciais e residenciais no país, a AT&T era capaz de tirar uma média entre suas taxas baixas e elevadas de provimento de serviços (entre clientes comerciais e residências, entre clientes urbanos e rurais, entre usuários de serviços locais e de longa distância). Em outras palavras, através de um sistema complexo de subsídios cruzados, os custos podiam ser cobrados de acordo com a média, de tal modo que as taxas não eram necessariamente reflexos acurados dos custos de provimento de serviços a indivíduos ou a grupos em particular. Estas eram as vantagens e desvantagens de realizar negócios com um monopólio de caráter nacional.

Com base na definição congressional de um portador coletivo, as companhias telefônicas eram obrigadas a fazer negócios com qualquer companhia ou indivíduo que estivesse disposto a pagar pelos serviços prestados. Em princípio, uma companhia telefônica não podia discriminar entre clientes com base no preço ou qualidade do serviço. Sendo um monopólio, as proteções primárias para os preços e qualidade de serviços que eram transmitidos aos consumidores eram providas por meio de regulamentos. Todavia, ao longo de um período de muitos anos, começando com o julgamento antitruste do processo iniciado contra a subsidiária da AT&T, a fabricante de equipamentos Western Electric, o problema de distinguir entre “processamento de dados” e serviços telefônicos regulamentados veio a tornar-se uma questão central. No caso Estados Unidos *versus* Western Electric (Distrito de Nova Jersey, 1956), foi requerido da AT&T que restringisse suas operações comerciais ao serviço regulamentado da telefonia e proibido que se envolvesse em “processamento de dados”.

Previsivelmente, ao longo do tempo, a distinção feita em 1956 entre processamento de dados e serviços de telecomunicações tornou-se menos sustentável, apesar da tentativa da Comissão Federal de Comunicações (FCC), em 1972, de esclarecer e reforçar essa decisão em um “Inquérito sobre Computação”.⁴ Na medida em que o processamento de dados se foi progressivamente integrando à provisão dos mais básicos serviços de telecomunicações, a Comissão Federal de Comunicações foi

forçada e reconsiderar suas regras e lançou um segundo inquérito em 1980 (Computação II), desta vez em resposta à tentativa feita pela AT&T de mercantilizar equipamentos computadorizados para comunicações e outros serviços. Os oponentes argumentavam que a AT&T deveria vender seus terminais através de uma subsidiária separada e não-regulamentada e não através de seus próprios serviços regulamentados. A preocupação principal era a de que a AT&T tinha uma vantagem injusta sobre outros competidores na área de comunicações computadorizadas, porque seria capaz de usar seu fluxo de caixa oriundo de seus serviços telefônicos de taxas regulamentadas a fim de realizar a subvenção cruzada de sua iniciativa de comunicações computadorizadas. Como resultado, a FCC estabeleceu uma distinção entre serviços “básicos” e “melhorados”, sendo os primeiros definidos como serviços monopolizados de taxas reguladas (por tarifas), que eram o pão com manteiga histórico do sistema de telefonia, enquanto os últimos eram serviços competitivos não-regulamentados. Até o ponto em que os serviços de processamento de dados se haviam tornado essenciais para o provimento de seus serviços “básicos” de transmissão sob condições monopolizadoras, a AT&T podia empregá-los. Mas serviços “melhorados” tinham de ser “retirados do pacote” e mercantilizados de forma separada, sob a idéia de que estes serviços estariam em competição com outras companhias que não deveriam ser submetidas a uma desvantagem injusta por não terem acesso aos “bolsos fundos” de uma companhia matriz monopolizadora. As divisões traçadas por linhas nítidas entre os serviços básicos e melhorados eram referidas como “salvaguardas estruturais”, destinadas a garantir que nenhum subsídio cruzado ilegal ocorresse entre os serviços do monopólio e os serviços competitivos.⁵

Enquanto isso, outro importante processo antitruste tinha sido montado contra a AT&T, desta vez resultando na desinvestidura de todas as companhias regionais do sistema Bell Operating Companies, ou BOCS, das quais existiam sete nessa ocasião, ao mesmo tempo que a AT&T foi autorizada a manter seus serviços de longa distância, manufatura e as companhias R&D (telefonia rural).⁶ Entre as restrições-chave da decisão (referida geralmente como a “Decisão Final Modificada” ou MFJ) que foram aplicadas às Operadoras Bell encontrava-se a que inicialmente as proibia de ingressar em uma série de atividades comerciais. Essencialmente, o Tribunal Federal Distrital que decidiu o caso aplicou a distinção entre serviços “básicos” e “melhorados” do Segundo Inquérito sobre a Computação, requerendo, de tal modo, que as companhias regionais estabelecessem subsidiárias separadas e não-subsidiadas caso desejassem ingressar em mercados de serviços melhorados competitivos (de taxas não-regulamentadas). Sob os termos da MFJ, tanto a AT&T como as BOCS foram proibidas de participar de “publicação eletrônica”, que é definida como “a provisão de qualquer

informação possuída por um provedor ou editor ou que de algum modo levou a ser originada, escrita, compilada, coletada ou editada e na qual tenha um interesse financeiro ou proprietário direto ou indireto e que seja disseminada a uma pessoa não-afiliada por meio de algum meio eletrônico”.⁷ Embora esta definição não se refira a tipos específicos de serviços, em outro ponto o tribunal indicou sua intenção de impedir que as companhias telefônicas tampouco fornecessem serviços de televisão a cabo. Não é de surpreender que os lobistas dos jornais, nessa ocasião, estivessem temerosos de que suas rendas de anúncios locais fossem desviadas para a lista telefônica *on-line*, capaz de incorporar publicidade. Antecipando o possível movimento das companhias telefônicas para os mercados de banda larga, a indústria da televisão a cabo colocou seus lobistas para trabalhar também contra esta possibilidade.

Enquanto a divisão da AT&T estava em andamento, a FCC continuava a lutar com a distinção entre serviços de portador coletivo regulamentado (“básicos”) e serviços competitivos não-regulamentados (“melhorados”); em 1986 anunciou seu Terceiro Inquérito sobre Computadores, ou Computer III. Este, do mesmo modo que a Decisão Final Modificada, examinava muitas questões importantes, das quais talvez as mais importantes fossem as alegações apresentadas pela AT&T e pelas BOCS de que não poderiam realmente competir na área dos negócios de serviços melhorados em função da distinção em linhas nítidas (“salvaguardas estruturais”) que eram forçadas a observar entre serviços básicos e melhorados. Demonstrando simpatia para com essa queixa, a FCC decidiu assumir uma nova abordagem, eliminando o requisito da subsidiária separada e substituindo-o por “salvaguardas não-estruturais”, que significam na prática que a AT&T e as BOCS tinham de manter registros de contabilidade públicos através dos quais se tornasse claro que não estava ocorrendo um subsídio cruzado entre os serviços básicos e os melhorados. Juntamente com esta determinação, a FCC também declarou seu apoio à “arquitetura de redes abertas”, projetada para capacitar e facilitar um conceito sob medida do desenvolvimento de um sistema de telecomunicações a nível nacional. A FCC também impôs aos portadores coletivos a aceitação de ofertas de “interconexões comparavelmente eficientes” da parte de qualquer competidor que quisesse oferecer serviços melhorados por meio de seus sistemas, sem levar em consideração se tais serviços se achavam em competição direta com as próprias ofertas de serviços melhorados da companhia telefônica.⁸ Uma preocupação clara despertada pela decisão do Computer III foi a de que, na ausência de separações estruturais, os pagadores de tarifas dos serviços regulamentados estariam involuntariamente subsidiando a entrada das BOCS em empreendimentos comerciais de serviços melhorados competitivos. Outra preocupação era a de que, apesar da linguagem e das expectativas de

“interconexões comparavelmente eficientes”, as BOCS discriminariam contra os competidores no campo dos serviços melhorados recebidos em seu sistema, fornecendo-lhes uma qualidade de serviços nitidamente inferior à que elas proveriam na entrega de seus próprios serviços melhorados. Não muito depois, em 1991, o juiz do Tribunal Distrital que presidiu à divisão da AT&T, Harold Greene, anulou a proibição das BOCS oferecerem serviços de informação eletrônicos. Logo depois, um Tribunal Federal de Apelação concedeu permissão às BOCS para a oferta de serviços de informações, uma decisão que foi mais tarde mantida pelo Supremo Tribunal. Desde então, as BOCS ingressaram em novos empreendimentos, envolvendo parcerias com outros provedores de informações e incluindo serviços de televisão a cabo.

Quando o Congresso aprovou a Lei das Telecomunicações, em 1996, uma boa parte da colcha de retalhos das decisões da FCC e dos tribunais foi reformada e consolidada, com o objetivo de promover competição no fornecimento de serviços telefônicos básicos do mesmo modo que em grande variedade de serviços de informação melhorados, inclusive a televisão a cabo. Diferentemente dos serviços telefônicos básicos, os serviços de televisão a cabo nunca foram regulamentados como um portador coletivo. Desde suas origens humildes, como um meio de retransmitir sinais transmitidos pelo ar, os serviços de televisão a cabo se movimentaram, em termos de regulamentação, em uma direção muito diferente daquela seguida pela telefonia. Em um sentido, a televisão a cabo tornou-se uma enteada improvável das transmissões, o que foi estabelecido quando o Supremo Tribunal declarou que a jurisdição da FCC sobre a televisão a cabo era justificada como uma extensão do relacionamento do cabo com as transmissões. No processo de 1968, Estados Unidos *versus* Southwestern Cable, o tribunal raciocinou que, uma vez que as companhias de televisão a cabo propagam sinais transmitidos, a autoridade da FCC sobre a televisão a cabo era “razoavelmente ancilar” à sua autoridade sobre as transmissões. Embora fosse impreciso dizer que a televisão a cabo foi regulamentada como uma “transmissora”, o relacionamento entre as duas indústrias ajuda a explicar porque a indústria da televisão a cabo teve sucesso em evitar ser regulamentada como uma “portadora coletiva”. Para começar, é útil observar como a “transmissão” foi definida mediante estatuto. De acordo com a Lei das Comunicações Federais de 1934, incluindo suas emendas, “transmissão” é definida como segue: “O termo ‘transmissão’ significa a disseminação de comunicações por rádio que se pretenda sejam sintonizadas pelo público, diretamente ou por intermédio de estações retransmissoras.”

O termo “comunicação por rádio” é definido assim pela mesma lei de 1934: “O termo ‘comunicação por rádio’ ou ‘comunicação radiofônica’ significa a transmissão via rádio de escrita, símbolos, sinais, ilustrações e sons de todos os

tipos, incluindo todas as instrumentalidades, instalações, aparatos e serviços (entre outras coisas, a recepção, retransmissão e distribuição de comunicações) incidentais às ditas transmissões.”

Embora a indústria televisiva tenha surgido mais tarde, esta definição foi aplicada não somente à radiofonia, mas também às transmissões por televisão.

É importante notar que, apesar dos esforços realizados nos primeiros anos da radiofonia para modificar a classificação para “portador coletivo mediante contrato”, esta solicitação não foi atendida. Em vez disso, o transmissor foi tratado como um editor e não simplesmente como um portador. Ao comparar os dois modelos $\frac{3}{4}$ portadores coletivos e transmissoras comerciais $\frac{3}{4}$ o primeiro historicamente não teve controle sobre os conteúdos que distribuía, enquanto o último sempre apresentou um controle quase completo, a despeito de algumas obrigações mínimas de transmissão de serviços públicos. A última tentativa realmente significativa de exigir das transmissoras o cumprimento das obrigações de uma portadora coletiva ocorreu em 1973, quando o Supremo Tribunal declarou de forma inequívoca que nenhum grupo tem o direito de exigir acesso ao tempo de transmissões no ar.⁹ Conforme a maioria dos relatos, a marca da maré alta das obrigações de realizar transmissões de interesse público recuou na época em que a Comissão Federal de Comunicações nomeada pela administração Reagan revisou as regras da “Doutrina da Equidade” e determinou que estas eram não somente desnecessárias (devido à emergência de novos meios de comunicação, tais como a televisão a cabo e as transmissões diretas via satélite) como tinham um “efeito congelador” sobre o direito à liberdade de expressão das transmissoras.¹⁰

Conforme ilustraram estas decisões, o modelo da transmissão nos Estados Unidos tratou as operadoras de estações não simplesmente como portadoras coletivas das mensagens de terceiros, mas como editores/autores/oradores de direito próprio. Curiosamente, as operadoras dos sistemas de televisão a cabo conseguiram usufruir do mesmo tipo de tratamento. Na história da televisão a cabo nos Estados Unidos, também foram feitas tentativas para impor obrigações de prestação de serviços de utilidade pública a fim de testar em que ponto as operadoras de televisão a cabo se encontravam com respeito aos limites entre transmissoras e portadores coletivos. Em 1972, um caso foi decidido pelo Supremo Tribunal expandindo a jurisdição da FCC sobre a televisão a cabo, permitindo-lhe que requeresse dos operadores de sistemas a cabo originarem igualmente programações de caráter local, consistente com as obrigações de aceitação de programação local impostas sobre as transmissoras.¹¹ Depois disso, em 1979, a FCC as impulsionou mais ainda em direção à situação de portadoras coletivas, criando regras que determinaram às companhias de televisão a

cabo que abrissem canais para acesso público, educativo, governamental (PEG) e espaços comercialmente alugáveis.¹² Com respeito a este novo requerimento, o Supremo Tribunal determinou que a FCC estava agora tentando regular a televisão a cabo como se fosse uma portadora coletiva e que estava violando a distinção estatutária entre as transmissoras (das quais a televisão a cabo fora de algum modo encarada como participante) e as portadoras coletivas. Embora o Supremo Tribunal não permitisse à FCC impor estes requisitos de acesso, em 1984 o Congresso dos Estados Unidos aprovou legislação que, embora não impusesse esses requisitos, efetivamente autorizava as cidades a exigir tais obrigações das companhias de televisão a cabo em cumprimento de seus acordos de franquia municipais.¹³

Esta obrigação permanece uma questão de acordo entre as companhias de televisão a cabo e as prefeituras. Mas um novo aspecto surgiu em anos recentes, porque a indústria da televisão a cabo introduziu-se na indústria de provimento de serviços da internet. Novamente, as águas foram testadas para ver se as companhias de televisão a cabo deveriam ser obrigadas a agir como portadoras coletivas e prover acesso a seus cabos por Provedores de Serviços de Internet independentes, ou ISPs.

No caso da National Cable and Communication Association *versus* Brand X [hipotética], o Supremo Tribunal apoiou a determinação da Comissão Federal de Comunicações de que uma companhia de televisão a cabo tenha o direito de *não permitir* a terceiros conexões de modem para cabo em banda larga. O raciocínio do Supremo Tribunal foi o de que os Provedores de Serviços de Internet estão oferecendo “serviços informativos”, que não estão sujeitos à regulamentação dos portadores coletivos, diversamente dos “serviços de telecomunicações”.¹⁴

Uma vez que a Marca X não possuía sua própria infra-estrutura (“serviço de telecomunicações”) e uma vez que as companhias de televisão a cabo já haviam estabelecido seus direitos à liberdade de expressão para determinar quais conteúdos seriam distribuídos por seus sistemas, considerou-se que a Marca X não possuía nenhum direito justificado ao acesso à infra-estrutura da operadora de televisão a cabo. O histórico da televisão a cabo como “razoavelmente ancilar” à transmissão foi útil mais uma vez, porque a indústria estabeleceu que as operadoras a cabo podem ser os provedores exclusivos de serviços de internet através de seus próprios cabos.¹⁵ A decisão deste caso acompanhou de perto uma regulamentação declaratória da FCC, declarando que o serviço de modem a cabo é um “serviço informativo” e não um “serviço de telecomunicações”.¹⁶ Para ser um provedor na primeira categoria, age-se essencialmente como uma transmissora, uma vez que a função do provedor de conteúdos é da maior significação, enquanto, para ser simplesmente um provedor da segunda categoria, se agiria em essência como uma portadora coletiva. Sem querer

serem classificados no segundo grupo, a despeito de serem operadoras de uma infraestrutura que apresenta alguma semelhança com um sistema telefônico (fios até residências, dependência do uso dos direitos de espaço municipais etc.) a associação da indústria de televisão a cabo obteve sucesso em colocar a ênfase sobre a importância das “informações” em seus serviços de modem a cabo.

Este caso foi um divisor de águas e ao mesmo tempo vem sendo encarado como desferindo um sério golpe sobre os grupos de interesse público que desejam obter acesso à internet através da infra-estrutura de telecomunicações nacionais. Em uma Declaração de Aconselhamento [*Amicus Curiae*] quando o caso foi apresentado perante o Tribunal de Apelações, a União Americana das Liberdades Civis argumentou:

Sem regulamentações tratando o serviço de modem a cabo como um serviço de telecomunicações portador coletivo, as companhias de televisão a cabo podem alavancar sua propriedade da infra-estrutura física para o controle do acesso e utilização da Internet pelos cidadãos [...]. Isto ameaça a liberdade de palavra e a privacidade. Uma companhia de televisão a cabo que tenha completo controle sobre o acesso de seus clientes à Internet tem condições para igualmente censurar sua habilidade de falar, bloquear acesso a serviços de informações desfavorecidos, monitorar suas atividades on-line e sutilmente manipular os serviços de informações de que a cidadania depende. Os clientes podem não ter outra escolha senão submeter-se a esta supervisão.¹⁷

Esta é a essência das preocupações contemporâneas a respeito de que função os monopólios de telecomunicações locais ³/₄ televisão a cabo e telefonia ³/₄ são capazes de exercer com respeito aos cidadãos e às condições sob as quais os últimos se tornam capazes de participação na esfera pública. Uma vez que as companhias de televisão a cabo são entidades privadas, sua habilidade de censurar não é uma questão abrangida pela Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos. Se as companhias telefônicas conseguirem assegurar um grau comparável de controle sobre o uso da internet através de seus próprios fios, imediatamente estariam em posição para usufruir de poderes similares de “censura do mercado”. Além do mais, considerado o poder concentrado de que já dispõem, as companhias de telecomunicações podem servir como “supermercados” para as expedições de busca da Agência Nacional de Segurança em sua vigilância sobre os cidadãos dos Estados Unidos (Cauley e Diamond, 2006). Ainda que estes dois problemas ³/₄ censura de mercado e vigilância ³/₄ não estejam diretamente interligados, ambos brotam da concentração de poder de mercado que as companhias de telecomunicações receberam do governo federal. A ilusão que tanto o governo como as companhias de telecomunicações pretendem perpetuar é a de que esta concentração de poder é de

algum modo o resultado das vicissitudes de um mercado saudável e não de um esforço pela previdência corporativa.

A PREVIDÊNCIA SOCIAL CORPORATIVA E A PESSOA JURÍDICA CORPORATIVA

A nível federal, pouca ênfase foi colocada em torno da idéia de propriedade governamental ou mesmo de financiamento substancial direto do governo para os meios de comunicação eletrônica. Isto não significa negar as substanciais formas indiretas de financiamento fornecidas pelo governo, que existem até hoje e que modernamente são entendidas de forma mais exata como “previdência social corporativa”. Particularmente notável nos anos mais recentes foi a distribuição gratuita das faixas do espectro eletromagnético para as transmissores, que resultou da Lei das Telecomunicações de 1996 e cujo valor estimado era da ordem de setenta bilhões de dólares (Nader, 2000:17-18; ver tb. Aufderheide, 1999:63-64). Ironicamente, a idéia e a realidade do *welfare state* tinham sido anátema perante os valores pós-depressão do governo dominante nos Estados Unidos desde a era da administração Johnson e seus programas para a implantação da “Grande Sociedade”. Talvez com maior acurácia, tenha sido Richard Nixon, um republicano que se apresentava como keynesiano, no ano de 1971, quando introduziu controles de preços e de salários e um orçamento com gastos deficitários pretendendo produzir “emprego total”, a presidir a “última administração liberal” (Yergin e Stanislaw, 2002:42-46). Mas foi William Jefferson Clinton que presidiu sobre a primeira administração totalmente neoliberal e foi Clinton quem, com a maior eficácia, liderou a carga para “encerrar a previdência social como agora a conhecemos”, demonstrando como os direitos concedidos pela previdência social são facilmente reversíveis,¹⁸ através de sua introdução da Lei da Responsabilidade Pessoal e da Reconciliação das Oportunidades de Trabalho, em 1996, uma política que materializou o assalto retórico de Ronald Reagan contra as “rainhas da previdência social”, o estereótipo das mulheres negras urbanas que viviam de pensões do governo e passeavam dirigindo Cadillacs cor-de-rosa por toda a cidade. A Lei da Reforma da Previdência de 1996, como é mais comumente referida, teve como seu alvo simbólico de perfil mais destacado o desmantelamento do programa denominado “Ajuda a Famílias com Crianças Dependentes” ou AFDC. O fim do AFDC constituiu uma vitória moral para aqueles que aderiam à “teoria da previdência como sêmen”, o termo que Barbara Ehrenreich cunhou para referir-se à crença de que tornar verbas públicas disponíveis para mães solteiras encorajava as mulheres não-casadas a terem mais filhos. Porém, de forma mais significativa, Ehrenreich (1997) detalhou como os esforços para “encerrar a previdência social como agora a conhecemos” produziram

uma nova clientela para as subvenções: os ilusionistas da previdência corporativa, que se tornaram alvos para os gastos federais através de serviços de previdência social privada (ver também Brodtkin, 1995). A era do assalto de Clinton sobre a previdência foi significativa, porque se tratava de uma fase da “destruição criativa” de uma economia ultrapassada $\frac{3}{4}$ o estado previdenciário $\frac{3}{4}$ que foi seguida por iniciativas para criar uma nova economia: a sociedade da informação (Calabrese, 1997).

Durante algum tempo, depois que a legislação previdenciária de Clinton foi aprovada, a previdência corporativa tornou-se o foco da revolta pública e até mesmo os veículos dominantes da mídia descobriram que o tópico era difícil de ignorar. Em 1998, a revista *Time* apresentou uma reportagem de capa sobre o tema, após uma investigação de 18 meses que revelou “como centenas de companhias passaram a ser subvencionadas pelo governo $\frac{3}{4}$ e porque este programa custa a cada trabalhador americano o equivalente a duas semanas de trabalho por ano” (Bartlett e Steele, 1998). O Cato Institute, um tanque de idéias libertárias sediado em Washington, DC é um crítico feroz dos programas federais de subvenção de previdência corporativa. De acordo com a edição de 2005 do *Cato Handbook for Congress*, somente em 2002 “o governo federal gastou cerca de 93 bilhões de dólares em programas que subsidiam empresas” (Crane e Boaz, 2005:337). O Manual Cato define “previdência social corporativa” como “programas federais que fornecem benefícios ou vantagens exclusivos a companhias ou indústrias específicas” (*idem*:338). Segundo a maneira como Ralph Nader trata da questão, a previdência corporativa surge em muitas formas, inclusive através de doações governamentais, como foi o caso da outorga gratuita das faixas do espectro eletromagnético para as transmissoras, além de pesquisa e desenvolvimento, dispensa de taxas, descontos sobre impostos (“exclusões especiais, isenções, deduções, créditos, adiamentos ou menores percentagens de impostos”), empresas patrocinadas pelo governo e assistência à exportação ou ao *marketing* de produtos no exterior (Nader, 2000:17-18; Aufderheide, 1999:63-64). A tudo isto, o Instituto Cato ainda acrescenta:

Muitos programas de previdência corporativa fornecem serviços úteis para indústrias particulares, tais como seguros, estatísticas, pesquisas, empréstimos e apoio a *marketing*. Todas estas são funções que muitas indústrias do setor privado providenciam para si mesmas. Se as atividades comerciais do governo são úteis e eficientes, então os mercados privados deveriam ser capazes de suportá-las sem a necessidade de subsídios.

Além dos programas de gastos diretos, a previdência corporativa inclui barreiras comerciais que buscam proteger as indústrias dos Estados Unidos da concorrência de seus competidores estrangeiros, às expensas

dos consumidores e das companhias norte-americanas que usam produtos estrangeiros. A previdência social corporativa também inclui barreiras legais domésticas que favorecem certas companhias particulares com poderes monopolizadores que lhes conferem vantagens sobre suas competidoras no mercado livre. A previdência corporativa às vezes apóia companhias que já são altamente lucrativas. Tais companhias claramente não necessitam de qualquer amparo extra da parte dos contribuintes. Em outras situações, os programas de previdência corporativa mantêm em funcionamento empresas que entrariam em falência no mercado livre. Tais companhias deveriam mesmo falir, sem receber qualquer ajuda externa, uma vez que são pesos-mortos na economia e reduzem os níveis gerais de renda dos Estados Unidos (Crane e Boaz, 2005:337).

No caso da indústria de telecomunicações dos Estados Unidos, os meios através dos quais a previdência corporativa foi usufruída foram inúmeros, sem que o menor deles tenha sido através do cultivo histórico de seu *status* como “monopólio natural”. As companhias telefônicas e de televisão a cabo tiveram forte incentivo para apelarem aos governos que lhes concedessem franquias de “monopólio natural”, uma vez que o sucesso na obtenção de tais situações legais confere legitimidade ao que de outro modo seria considerado como comportamento anticompetitivo. Thomas DiLorenzo cita um estudo que “não encontrou diferenças significativas em preços ou lucros de utilidades com e sem comissões regulamentadoras entre 1917 e 1932” e observa como, nesse caso, “a regulamentação de tarifas *não beneficiou* o consumidor, mas foram ‘capturadas’ pela indústria, como ocorreu em tantas outras indústrias, desde as companhias de caminhões transportadores e as linhas aéreas até a televisão a cabo” (DiLorenzo, 1996:50). DiLorenzo também observa que, quando as patentes iniciais da AT&T expiraram, ainda em 1893, muitas novas companhias telefônicas independentes começaram a brotar por toda parte. Em 1894, os independentes só controlavam 5% do mercado, porém, em 1907, “os competidores da AT&T já haviam capturado 51% do mercado telefônico”. A competição ajudou a baixar os preços significativamente. “Além disso, não havia evidências da existência de economia de escala e as barreiras de entrada eram obviamente quase inexistentes, contrariamente ao relato padronizado da teoria do monopólio natural aplicado à indústria telefônica” (*idem*:56-57). Referindo-se mais especificamente a indústria de televisão a cabo, Thomas Hazlett argumentou que o processo de franquia local federalmente autorizado não se justifica com base nos serviços a cabo serem um “monopólio natural”. Em vez disso, os competidores de entrada potencial tem sido colocados em desvantagem pelos cômodos relacionamentos estabelecidos entre os incumbentes que pagam impostos de monopólio às autoridades municipais em troca daquilo que é essencialmente

protecionismo da competição, criando condições de mercado que se “demonstrem hostis tanto à competição como aos interesses dos consumidores” (Hazlett, 1990:66).

Os benefícios da previdência corporativa foram o alicerce do poder de mercado das pessoas jurídicas/monopólios de cabo. A convenção legal da pessoa jurídica foi inventada a fim de reinterpretar e estender às corporações privadas os direitos que previamente só se achavam ao dispor dos indivíduos. O paradoxo desta figura legal é, por um lado, a grande importância atribuída ao gozo dos direitos de cidadania pelas corporações, enquanto do outro se encontra o grau segundo a qual as corporações poderosas se mostram irredutíveis e eficazes em sua resistência à elaboração de códigos formais de obrigações cívicas. Em outras palavras, o que não tem nada de surpreendente, as corporações foram eficientes em exigir seus direitos, ao mesmo tempo em que evitavam as responsabilidades da cidadania. O que não está nem um pouco de acordo com o espírito de republicanismo cívico que os comunitários modernos exigem tão facilmente dos cidadãos mais fracos que compõem a sociedade. Como observa o jurisconsulto Samuel Walker a respeito dos comunitários, “sequer mencionar algumas restrições às grandes empresas os exporia a ataques como ‘radicais’ e espantaria boa parte dos membros atuais de suas organizações” (Walker, 1998:168). Além disso, ele observa que “os porta-vozes comunitários apresentam uma tendência condenável a evitar qualquer desafio direto aos interesses econômicos poderosos, atacando, em vez disso, os grupos que dispõem de poder bem menor” (*idem*:178).

Como podemos ver no caso da política de comércio e investimentos globais, embora esforços estejam sendo empreendidos há décadas para estabelecer um diálogo sobre as obrigações corporativas, se não sua realização, até mesmo este vem sendo eficazmente evitado. Mas o vigor, velocidade, precisão e eficácia com que os direitos corporativos através do país foram formalmente articulados e legalmente protegidos foi espantoso. Acrescentando maior complexidade e contradição a esta situação encontram-se os gastos substanciais e permanentes do governo que não são empregados somente no processo de articular e proteger os direitos de propriedade e contratos corporativos como também em subsídios financeiros diretos e indiretos às atividades corporativas. Mais comumente conhecida como “previdência social corporativa”, tais subsídios são justamente o ponto em que as forças neoliberais e comunitárias demonstram uma cegueira conspicuamente semelhante. Ainda que, por diferentes conjuntos de razões, principalmente econômicas e morais, tanto neoliberais como comunitários argumentem que a cidadania não pode se basear em dotações orçamentárias demagógicas, ambos os grupos tendem a silenciar quando os cidadãos jurídicos se estufam de verbas públicas. Mas isto não constitui novidade na política americana de telecomunicações.

A pessoa jurídica (corporativa) tem direitos individuais de livre expressão. Entretanto, como Holmes e Sunstein (1999) demonstram, nenhum direito vem de graça e é às custas dos cidadãos que a liberdade de palavra corporativa é protegida. Se são os benefícios governamentais que fornecem a base econômica sobre a qual uma corporação se manifesta, a expressão resultante não é uma forma de ação estatal? Este ponto de vista perfura acuradamente um dos fundamentos vitais sobre os quais descansa o direito de livre expressão liberal. Dada a quantidade de despesas dos contribuintes que é dedicada a manter os direitos corporativos de livre expressão, é perfeitamente sensato atribuir obrigações de contraparte a essas corporações. Um lema favorito dos comunitários é “Não há direitos sem responsabilidades” (Etzioni). As implicações da formalização dos direitos corporativos de livre expressão são específicas no sentido de que haja responsabilidades corporativas associadas. Nem sempre os direitos da pessoa jurídica prevaleceram na jurisprudência norte-americana. Ao invés disso, trata-se de uma invenção cujas origens datam do final do século XIX, quando o Supremo Tribunal decidiu que, de acordo com a Décima Quarta Emenda à Constituição Americana, a propriedade corporativa não podia ser taxada diferentemente da propriedade dos indivíduos.¹⁹ Hoje, como um teórico legal observou, “apesar dos protestos dos juristas modernos, a corporação comercial tornou-se a quintessência do homem econômico” (Mark, 1987:19). Sendo este o caso, tendo sido atribuído ao “homem econômico” a função de “pessoa” e, sem dúvida, de “cidadão”, é racional supor que os padrões da boa cidadania devam ser definidos e sustentados também com relação a ele. Como escreve outro comentarista, “as pessoas jurídicas, como as pessoas físicas que deixam de atender a expectativas da sociedade, devem ser submetidas à coerção para que ajam da maneira correta” (Millon, 2001:51).

CONCLUSÃO

Em 1923, em um momento de frustração, depois da corporação ter sido legalmente impedida de participar das transmissões de rádio, um executivo da AT&T fez a seguinte declaração profética:

Fomos muito cuidadosos até o momento presente (1923) em não declarar ao público de maneira alguma, pela imprensa ou em qualquer de nossas conversas, a idéia de que a Bell System deseja monopolizar as transmissões; mas o fato permanece de que esta é uma tarefa da telefonia, que nós somos os responsáveis pelos serviços telefônicos e que podemos realizar estes serviços melhor que qualquer outra organização; e me parece que a conclusão clara e lógica que se pode atingir é a de que, mais cedo ou mais tarde, de

uma forma ou de outra, nós seremos levados a executar essa tarefa (*apud* Danielian, 1939:123-124).

Como a fênix, a AT&T saiu das cinzas, juntamente com toda a indústria telefônica, e está prestes a alterar o terreno das comunicações em massa nos Estados Unidos de formas sem precedentes e, talvez, pela pressão de seu modelo e por seu poder de mercado, na maior parte do resto do mundo. É um lugar-comum celebrar ou lamentar o deslocamento das corporações dos ancoradouros do estado nacional, especialmente em discursos sobre as comunicações globais (Calabrese, 1999). Mas, para evitarem ser inquestionavelmente acusadas de escapar à responsabilidade perante os estados e cidadãos de que tiram seus lucros, as corporações globais colocaram o manto do “cidadão corporativo global” (Sklair, 2001). No caso das telecomunicações, as operações transnacionais datam da implantação dos cabos telegráficos no final do século XIX, que ligaram países através de fronteiras e de oceanos. Na década de 1990, após a divisão da AT&T, houve uma rápida aceleração dos investimentos diretos no estrangeiro pelas companhias de telecomunicações norte-americanas, particularmente em telefonia sem fio e serviços de televisão a cabo (Calabrese, 1995). Hoje em dia, com políticas proprietárias mais livres do que nunca, as firmas nacionais privatizadas uniram esforços com as companhias norte-americanas para criar infra-estruturas gigantescas de telecomunicações globais.

O modelo estadunidense da política de telecomunicações é formado por corporações poderosas que acumularam suas riquezas maciças não através da competição, porém mediante arranjos confortáveis como monopólios protegidos (leia-se: regulamentados), cujos lucros eram garantidos e cuja exposição à competição era mantida em nível mínimo. A proteção de uma indústria não é um mal intrínseco em si mesmo, especialmente se for trocada por obrigações de serviço público. Mas agora, os bolsos fundos dos monopólios telefônicos e de televisão a cabo estão sendo empregados progressivamente para controlar o fluxo de notícias e de entretenimento, esforçando-se como estão para definir seus direitos de decisão sobre os conteúdos transmitidos por uma infra-estrutura que foi financiada inadvertidamente pelo público. Os monopólios de televisão a cabo e de telefonia ganharam sua riqueza à maneira antiga: através de negociações que tinham mais a ver com a busca de proteção da competição do que com seu enfrentamento. Embora a história da infra-estrutura do desenvolvimento das telecomunicações esteja indelevelmente marcada pela previdência corporativa, pela retórica prestidigitadora de empreendedorismo individual que guindou as companhias telefônicas e de televisão a cabo a suas posições presentes de dominância no mercado, isto não deve ser causa de negligência política com relação a suas

obrigações futuras de prestação de serviços públicos. Estas obrigações devem incluir a sustentação da carga financeira do financiamento de um ambiente saudável de comunicações de serviços públicos.

É ainda cedo demais para dizer em que direção os ventos irão soprar com respeito aos relacionamentos futuros entre os serviços de telecomunicações e os serviços de informações, porque ainda nos encontramos de permeio a um grande reexame e redefinição desta arena. Contudo, entre os princípios básicos que devem ser defendidos com maior firmeza na sustentação do espírito de obrigações de serviços públicos está a insistência na proibição às redes de impedir o acesso a qualquer conteúdo de ordem legal e também que não lhes seja permitido favorecer seus próprios serviços em detrimento dos oferecidos pelos competidores (seja em termos de preço ou de qualidade dos serviços oferecidos) e que elas tenham de aceitar uma parte significativa do custo da reinvenção dos meios de difusão de serviços públicos na era digital, quer seja mediante um financiamento de serviços de caráter universal, co-financiamento de serviços de banda larga a nível municipal ou segundo outros meios ainda não imaginados.²⁰ O resultado final deve ser uma resolução constante da parte dos responsáveis pela elaboração das políticas governamentais para não se esquecerem de que o sucesso e o poder de mercado concentrados da indústria estadunidense de telecomunicações foi obtido através dos impostos do público americano, cortesia do governo dos Estados Unidos, e que ela deve muito a esse público, como pura e simples forma de retribuição.

ANDREW CALABRESE é professor da Universidade de Colorado, editor da série Critical Media Studies da Rowman & Littlefield Publishers and Lexington Books e coordenador da IAMCR Task Force on Media and Communication Policy.

NOTAS

1 A declaração completa, feita por Margaret Thatcher em um discurso proferido em Londres durante uma reunião da Associação Americana de Advogados, foi “As nações democráticas devem encontrar meios de matar pela fome os terroristas e seqüestradores cortando-lhes o oxigênio da publicidade de que eles dependem.” O discurso completo se acha disponível em <http://www.bartleby.com/63/41/8341.html>.

2 Por uma questão de conveniência, uso o termo “mídia” neste artigo para me referir a todas as formas tecnológicas de comunicação midiaticizada, tanto em termos de “conteúdo” como de “estrutura”. Estou me referindo aqui à mídia impressa dos jornais e revistas, às transmissões radiofônicas e televisivas, à televisão a cabo, à comunicação via satélite, à telefonia e às comunicações via internet.

3 Os procedimentos para que abrisse mão do controle de ponta a ponta começaram décadas antes, iniciados por decisão de um tribunal federal no sentido de permitir que houvesse “anexos estranhos” (hardware não manufaturado pela própria AT&T) ao Sistema Bell. *Hush-a-Phone Corporation versus United States*, 238 F.2d 266 (D. C. Cir. 1956). Também em 1971, a Comissão Federal de Comunicações decidiu permitir que “portadores coletivos especializados” oferecessem serviços de telecomunicações que requeressem interconexões com o sistema da AT&T. 29 FCC 2d 870 (1971) apelação negada por 31 FCC 2d 1106 (1971). Não obstante, foi somente após a divisão da AT&T em 1982 que tais decisões individuais foram consolidadas em uma política mais coerente.

4 *Computer Inquiry 1*. FCC, 1972.

5 *Second Computer Inquiry*, 77 FCC 2d, 1980, 1981.

6 *United States versus AT&T* 552 F. Supp 131 (D.D.C. 1982) e suas afiliadas, em decorrência do processo *Estado de Maryland versus Estados Unidos*, 460 4.2 1001, de 1983.

7 552 F. Supp., 131, 181 (D. D. C., 1982).

8 *Terceiro Inquérito sobre Computadores (Computer III)*, 104 F.C.C. 2d 958, de 1986.

9 *Columbia Broadcasting System, Inc. versus Comitê Nacional do Partido Democrático*, 412 U.S. 94, 105, de 1973.

10 *Meredith Corporation versus FCC* (D.C. Cir, 1987). Referência: *Syracuse Peace Council, Parecer e Ordem Circular* (2 FCC número de cadastro 5.042 de 6 de agosto de 1987). O tribunal itinerante determinou que a Comissão considerasse a

constitucionalidade da Doutrina da Equidade. O tribunal opinou que a FCC, com base nas evidências apresentadas no caso, reconhecesse adequadamente que a estação de televisão WTVH-Syracuse tinha deixado de satisfazer seu requisito de equidade. Todavia, o tribunal enviou o caso de volta à Comissão Federal de Comunicações (devolução para complementação) porque pretendia que a FCC considerasse até que ponto a Doutrina da Equidade era constitucional. A FCC chegou à conclusão de que a Doutrina da Equidade restringia indevidamente o direito à liberdade de expressão dos transmissores.

11 United States versus Midwest Vídeo Corporation, 406 U.S. 649, de 1972.

12 F.C.C. versus Midwest Vídeo Corporation, 440 U.S. 689, de 1979.

13 Lei das Comunicações por Cabo de 1984. Lei Federal 98-549, 30 de outubro de 1984 (98 STAT. 2780).

14 De acordo com o Código dos Estados Unidos, “o termo ‘*serviço de telecomunicação*’ significa a oferta de telecomunicações diretamente ao público, mediante cobrança de taxa ou a tais classes de usuários do público a que sejam efetivamente disponibilizadas tais ofertas diretamente, não importa quais sejam as instalações utilizadas.” 47 U.S.C. Sec. 153 (46). Também, de acordo com o Código dos Estados Unidos, “o termo ‘*serviço de informações*’ significa a oferta de uma capacidade de geração, aquisição, armazenagem, transformação, processamento, recuperação, utilização ou disponibilização de informações via telecomunicações, incluindo edições eletrônicas, mas não incluindo qualquer uso de quaisquer dessas capacidades para a gestão, controle ou operação de um sistema de telecomunicações ou a administração de um serviço de telecomunicações”. U.S.C. Sec 153 (20).

15 National Cable & Telecommunications Association versus Brand X Internet Services, 125 S. Ct. 2688, de 2005.

16 Regulamentação Declaratória e Aviso de Proposta de Criação de Regras Referentes ao Acesso em Alta Velocidade à Internet via Cabo e Outras Instalações (FCC 02-77), de 14 de março de 2002.

17 Declaração Amicus Curiae [apresentada por uma parte que não tenha interesse direto no caso em julgado, mas que seja aceita pelo tribunal como especialista no assunto em tese] da União Americana de Liberdades Civas e do Centro Brennan pela Justiça, da Faculdade de Direito da Universidade de Nova York em Apoio dos Litigados, no caso da National Cable & Telecommunications Association et al., versus Serviços de Internet Marca X et al. Em Mandatos de Requisição de Registros (Writ of Certiorari) do Tribunal de Apelações dos Estados Unidos para a Nona Vara, p. 4.

18 Como observa com exatidão Bryan Turner, “os direitos atribuídos dentro de um estado de previdência social são claramente reversíveis e não devem ser considerados permanentes” (1992:37).

19 Santa Clara versus Southern Pacific Railway, 118 U.S. 394, de 1886. Veja também Millon (2001).

20 Parte desta argumentação é inspirada pelo Deputado Rick Boucher (democrata da Virginia). Veja Boucher, 2006.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AUFDERHEIDE, Patricia. *Communications Policy and the Public Interest: The Telecommunications Act of 1996*. Nova York: Guilford Press, 1999.
- BARTLETT, Donald L. e STEELE, James B. “What Corporate Welfare Costs You”. *Time*, 9 de novembro de 1998, s.p.
- BERLIN, Isaiah. “Two Concepts of Liberty”, in *Four Essays on Liberty*, Nova York: Oxford University Press, 1969, p. 118-172.
- BOUCHER, Rick. “Beware of a Two-Lane Internet” *Newsweek*, 7 de março de 2006, disponível em: <http://www.freepress.net/news/14266>. Acesso em 12 abr. 2008.
- BRODKIN, Evelyn Z. “The War Against Welfare”, *Dissent*, 1995, s.p.
- CALABRESE, Andrew. “Local versus Global in the Modernization of Central and Eastern European Telecommunications: A Case Study of U.S. Corporate Investments”, in P. Preston e F. Corcoran (ed.), *Re-Regulating European Communications*. Cresskill, New Jersey: Hampton Press, 1995, p. 233-256.
- _____. “Creative Destruction? From the Welfare State to the Global Information Society”. *Javnost/The Public*, vol. 4, n. 4, 1997, p. 7-24.
- _____. “Communication and the End of Sovereignty?” *Info: The Journal of Policy, Regulation, and Strategy for Telecommunication, Information, and Media*, vol. 1, n. 4, 1999, p. 313-326.
- _____. “Stealth Regulations: Moral Meltdown and Political Radicalism at the Federal Communications Commission”. *New Media and Society*, vol. 6, n. 1, 2004, p. 18-25
- _____. “Casus Belli: U. S. Media and the Justification of the Iraqi War”. *Television and New Media*, vol. 6, n. 2, 2005, p. 153-175.
- CAULEY, Leslie e DIAMOND, John, “Telecoms Let NSA Spy on Calls”, *USA Today*, 6 de fevereiro de 2006.
- CRANE, Edward H. e BOAZ, David (ed.). *Cato Handbook for Congress: Policy Recommendations for the 108th Congress*, Washington, D.C.: Cato Institute, 2005.
- DANIELIAN, Noorbar Retheos. *AT&T: The Story of Industrial Conquest*. Nova York: The Vanguard Press, 1939.

- DiLORENZO, Thomas J. “The Myth of the Natural Monopoly”, *The Review of Austrian Economics*, vol. 9, n. 2, 1996, disponível em: http://www.mises.org/journals/rae/pdf/RAE9_2_3.pdf Acesso em 21 mar. 2008.
- DYSON, Esther; GILDER, George; KEYWORTH, George e TOFFLER, Alvin. “Cyberspace and the American Dream: Magna Carta for the Knowledge Age”, 1994. Disponível em <http://www.pff.org?issues-pubs/futureinsights/fi1.2magnacarta.html>.
- Ehrenreich, Bárbara. “Spinning the Poor Into Gold: How Corporations Seek to Profit from Welfare Reform”, *Harper’s Bazaar*, 1997, disponível em: <http://harpers.org/archive/1997/08/0059255>. Acesso em: 25 mar. 2008.
- GAUS, Gerald F. “Public and Private Interests in Liberal Political Economy, Old and New”, in Stanley I. Benn e Gerald F. Gaus (ed.), *Public and Private in Social Life*, Londres: Croon Helm, 1983, p. 192-193.
- HABERMAS, Jürgen, “Legitimation Crisis”. London: Beacon Press, 1975.
- HAZLETT, Thomas W. “Duopolistic Competition in Cable Television: Implications for Public Policy”. *Yale Journal on Regulation*, vol. 7, 1990, p. 65-119.
- HOLMES, Stephen e SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes?* Nova York: Norton, 1999.
- KANT, Immanuel. “An Answer to the Question, ‘What is Enlightenment?’”, in *Political Writings*, edição de Hans Reiss, tradução de H. B. Nisbet, Cambridge: Cambridge University Press, 1991. (Primeira edição em 1784.)
- LOCKE, John, *Of Civil Government, Second Treatise*. Londres: J. M. Dent & Sons, 1924, p. 180. (Primeira edição em 1690.)
- MARK, Gregory A. “The Personification of the Business Corporation in American Law”. *University of Chicago Law Review*, 1987, p. 1464-1478.
- MILLON, David. “The Ambiguous Significance of Corporate Personhood”. *Stanford Agora: An Online Journal of Legal Perspectives*, vol. 2, n. 1, 2001, disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=264141 Acesso em 21 jan. 2008
- NADER, Ralph. *Cutting Corporate Welfare*. Nova York: Seven Stories Press, 2000.

OFFE, Claus. "The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation", in L. Lindberg, R. R. Alford, C. Crouch e C. Offe (ed.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, Lexington/Massachusetts: Lexington Books, 1975, p. 144-148.

_____. *Contradictions of the Welfare State*, Massachusetts: MIT Press, 1984.

ORAM, Andy. "Network Neutrality and an Internet Vision", *LXer*, 13 de fevereiro de 2006. Disponível em <http://lXer.com/module/newswire/view/53907/>

PFF - Progress and Freedom Foundation. "Who We Are", disponível em <http://www.pff.org/about/whoweare.html>.

PRESTON, Rob. "Down to Business: The Economics of Metro WI-FI", *Information Week*, 27 de março de 2006. Disponível em <http://www.informationweek.com/hardware/showArticle.jhtml?articleID=183702784>.

SKLAIR, Leslie. "Global Corporate Citizenship", in *The Transitional Capitalist Class*. Oxford: Blackwell, 2001, p. 149-197.

STREETER, Thomas. *Selling the Air: A Critique of the Policy of Commercial Broadcasting in the United States*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

TURNER, Bryan. "Outline of a Theory of the Citizenship", in C. Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy*, Londres: Verso, 1992.

WALKER, Samuel. *The Rights Revolution: Rights and Community in Modern America*. Nova York: Oxford University Press, 1998.

YERGIN, Daniel e STANISLAW, Joseph. *The Commanding Heights: The Battle for the World Economy*. Nova York: Simon & Schuster, 2002.