

Política de informação nacional e assimetria de informação no setor de telecomunicações brasileiro

Rodrigo Moreno Marques

**Mestrado em Ciência da Informação pelo
PPGCI/UFMG. Especialista em Engenharia de
Telecomunicações pela UFMG. Professor da
Universidade FUMEC**

Marta Macedo Kerr Pinheiro

**Doutora em Ciência da Informação -
IBICT/CNPq-ECO-UFRJ e Centre d'Études des
Mouvements Sociaux (CEMS), CNRS (França).
Pós-doutora no Laboratoire d'Études et de
Recherches Appliquées en Sciences Sociales
(LERASS) da Université Paul Sabatier- Toulouse
III-IUT- França. Professora Associada da Escola
de Ciência da Informação da UFMG**

Buscou-se estabelecer uma interlocução entre os temas política de informação nacional e assimetria de informação, tendo como recorte o setor de telecomunicações no Brasil. O objetivo da investigação foi apreender como a assimetria de informação se materializa no marco regulatório desse setor e as razões que levaram à sua instituição. A metodologia baseou-se na ótica da razão jurídica e privilegiou sua perspectiva dialética. A análise permite inferir que a LGT é resultado de um conflito entre o público e o privado, travado no plano nacional, sob fortes influências internacionais. A comparação dos regimes público e privado, que regem a prestação dos serviços, demonstrou que a assimetria de informação é característica marcante do segundo. Essa arena revela um campo de domínio hegemônico dos interesses mercantis e a assimetria de informação se mostra instrumento a serviço dessa hegemonia.

Palavras-chave: *Política de informação nacional; Assimetria de informação; Telecomunicações; Ótica da razão jurídica; Método dialético.*

National information policy and information asymmetry in Brazilian telecommunications sector

We sought to establish an interlocution between national information policy and information asymmetry themes, focusing on the telecommunications sector in Brazil. The objective of the investigation was to apprehend how information asymmetry is materialized in the regulatory framework of this sector and the reasons for its occurrence in this context. The methodology was based on the legal rationality viewpoint and focused its dialectical perspective. Due to examination, we were able to infer that this legislation is a result of a conflict between the public and the private which take place in the national context, under strong international influences. The comparison between the public and the private regime that rules the telecommunication services demonstrated that the information asymmetry is a hallmark of the private regime. This arena unveils a field in which mercantile interests have hegemonic domain and the information asymmetry is a powerful tool for maintaining this hegemony.

Keywords: *National information policy; Information asymmetry; Telecommunications; Legal rationality viewpoint; Dialectical method.*

Recebido em 21.09.2010 Aceito em 10.01.2011

1 Introdução

Com as TIC, emergem novos paradigmas técnicos, econômicos e sociais, que passam a ser objeto de estudo em diversos campos do conhecimento científico e, em especial, na Ciência da Informação. Nesse campo, defende-se o conhecimento inovativo e o fomento ao aprendizado colaborativo em redes, como formas de superação de deficiências socioeconômicas, nas instâncias individuais e coletivas. Por outro lado, há, nesse campo disciplinar, alguns pontos de vista que negam o determinismo tecnológico, atribuindo à informação e às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) um caráter dialético, dada a dicotomia estabelecida por duas perspectivas contraditórias: da apropriação social da informação e da sua apropriação privada em detrimento do bem comum.

Em conformidade com a segunda perspectiva, o mercado percebe, nos paradigmas técnico-econômicos emergentes, novas possibilidades para atingir seus objetivos e logo as empresas ocupam posição central nas

diversas etapas da cadeia de produção da informação. Assim, o curso das dinâmicas sociais contemporâneas passa a ser fortemente influenciado pelos interesses de empresas que concebem a informação como capital e as TIC como um meio para realização de lucro.

A apreensão desse contexto, marcado pela confluência de fatores sociais, econômicos e tecnológicos, reforça a importância das contribuições que os estudos das políticas de informação têm a dar. Merecem ser analisadas as questões ligadas à evolução das políticas públicas nacionais, à mercantilização da informação e à perspectiva de sua apropriação por diferentes classes sociais.

Buscando um diálogo com o conceito nascido na economia, alguns pesquisadores da Ciência da Informação começam a adotar o termo assimetria de informação em estudos que abordam as diversas formas de materialização da distribuição desigual da informação e do conhecimento (HERSCOVICI, 1999; 2003; LIMA, 2005). Na economia, a definição de assimetria de informação destaca a diferença no acesso às informações entre os agentes envolvidos em processos comerciais e econômicos (AKERLOF, 1970). Procurando uma definição mais abrangente desse fenômeno, preferimos adotar um ponto de vista que percebe a distribuição desigual da informação, não apenas dentro dos contornos das relações comerciais, mas, também, em outros contextos, onde se manifesta uma permanente tensão entre atores sociais que buscam o acesso, o controle ou a apropriação da informação e do conhecimento.

A partir dessa perspectiva, este artigo, fruto de pesquisa, propõe o estabelecimento de uma interlocução entre os temas política de informação nacional e assimetria de informação, tendo como recorte o setor brasileiro de telecomunicações na atualidade.

Partimos de duas indagações. A assimetria de informação está corporificada na legislação que rege o setor de telecomunicações no Brasil? Como a assimetria de informação se legitima nesse aparato legal e no percurso para sua promulgação?

Definimos como objetivo geral apreender como a assimetria de informação se materializa e se legitima no marco regulatório das telecomunicações brasileiras e as razões que levaram à sua instituição.

A metodologia adotada fundamentou-se na ótica da razão jurídica (REIS, 2002), sendo ela construída através da triangulação de três análises complementares, a saber, do percurso para promulgação da legislação que rege hoje as telecomunicações no Brasil, do discurso daqueles que conceberam esse aparato jurídico, bem como do teor da lei sancionada. Essa concepção pressupõe que o aparato jurídico representa a corporificação na legislação dos princípios e das diretrizes estabelecidas a partir do embate entre os atores sociais que participaram da construção desse modelo setorial.

A partir da dimensão dialética trazida pela ótica da razão jurídica, privilegiamos as contradições e não as harmonias presentes nesse contexto e buscamos compreender a complexidade histórico-estrutural

das políticas públicas, indo além das manifestações fenomênicas dessa realidade, visando atingir o seu núcleo interno essencial.

O artigo está estruturado em cinco seções.

Após essa introdução, a segunda seção aborda a fundamentação teórica adotada. Discutimos, inicialmente, o papel da informação, do conhecimento e das TIC na sociedade contemporânea, assim como algumas contradições que aí residem. Em seguida, é apresentada a concepção de política de informação empregada na pesquisa e sua inserção nesse domínio. Por fim, abordamos o conceito de assimetria de informação oriundo na economia e propomos uma nova definição para o termo.

A terceira seção trata do percurso metodológico adotado, com destaque para a ótica da razão jurídica (REIS, 2002) e uma abordagem dialética concebida a partir das reflexões de Demo (1981; 1991) e Kosik (1976).

A quarta seção expõe os resultados alcançados pela pesquisa e está dividida em três partes. A primeira discorre sobre o percurso para aprovação do marco regulatório vigente no setor de telecomunicações brasileiro. Em seguida, são analisados alguns aspectos do discurso dos agentes sociais que conceberam esse modelo setorial. Por fim, discutimos o teor da lei promulgada.

A quinta seção apresenta as conclusões desse trabalho e aponta alguns caminhos para investigações futuras.

2 Quadrante de fundamentação teórica

2.1 Informação e construção da realidade social

Para a sociologia do conhecimento, a realidade é uma construção social (BERGER; LUCKMANN, 2005). Podemos atribuir à informação um papel central nessa construção. O acesso à informação permite ao sujeito ações de interpretação e compreensão, que conduzirão à seleção da informação, que passa a ser reconhecida como conteúdo válido. Esse reconhecimento se dá na mediação entre o acervo social do conhecimento do sujeito, as experiências vivenciadas por ele e a informação recebida (ARAÚJO, 2001).

Tanto o plano individual quanto a ordem social influem na maneira como tratamos ou absorvemos a informação, sendo indissociáveis as questões pessoais das coletivas. Esse caráter social da informação e a sua dimensão simbólica permitem atribuir a ela um potencial transformador. Nesse sentido, a informação é definida como: "uma prática social que envolve ações de atribuição e comunicação de sentido que, por sua vez, pode provocar transformações nas estruturas, pois gera novos estados de conhecimento" (ARAÚJO, 2001)

Por outro lado, a medida que os indivíduos atribuem significado e valor às informações, elas ganham legitimidade e se institucionalizam. A informação, assim como a realidade, não será algo dado, mas produzida

pela interação social entre os sujeitos individuais e coletivos. Em outras palavras, enquanto produto social, a informação será construída a partir de embates entre atores, em diversas arenas, refletindo a relação de forças que deu origem a ela bem como os interesses daqueles envolvidos na sua construção.

Segundo Braman (1989), a informação não está apenas embutida na estrutura social, mas cria a própria estrutura. Nesse sentido, essa autora propõe a concepção de informação como uma força constitutiva da sociedade (*constitutive force in society*). Em recente pesquisa sobre as políticas de informação nacionais, a autora dá destaque a essa definição de informação, recomendando seu uso no início de cada processo de tomada de decisão e, também, no estabelecimento de padrões para julgamento durante a avaliação de políticas públicas.

Uma análise da relevância da informação na sociedade contemporânea, especialmente das políticas de informação nacionais atuais, não seria possível sem a apreensão das novas dinâmicas que surgem com a difusão das TIC.

2.2 TIC, informação e conhecimento: arena de embates contraditórios

Nas principais teorias que têm se voltado para os paradigmas contemporâneos, destaca-se a percepção da crescente relevância que adquire o papel da informação, do conhecimento, da inovação e das redes, bens intangíveis que tomam lugar dos bens materiais, que dominaram a economia capitalista dos séculos XIX e XX. Apesar do consenso em relação a essas percepções, nosso ponto de vista se alinha com algumas concepções teóricas que percebem na confluência da informação, conhecimento e TIC uma arena marcada por crescentes embates.

Indo além do debate do potencial colaborativo das novas redes eletrônicas, Herscovici (2003) entende que essa colaboração concerne apenas “às informações que chamamos de públicas ou quase-públicas; este aspecto entra em conflito com a utilização dessas redes pelas empresas, à medida que, neste caso, é preciso limitar o acesso à informação privada ou semiprivada” (HERSCOVICI, 2003, p. 12).

Ao discutir a dupla natureza das redes eletrônicas, esse autor destaca que essas plataformas tecnológicas constituem um dos componentes determinantes da infraestrutura dos novos mercados, estando ligadas à financeirização da economia, às relações intra e interfirmas, às relações entre firmas e consumidores, bem como às novas modalidades de distribuição de produtos e serviços.

O resgate histórico da evolução das mídias mostra que, quando do surgimento de outras tecnologias anteriores, como o telégrafo e a radiodifusão, também se observava o seu uso cooperativo em uma primeira fase, no início da adoção desses novos dispositivos técnicos. Em uma segunda fase, quando se dão embates que irão determinar os usos

sociais dominantes, ainda se sustentam segmentos onde reside a lógica não mercantil. “Não obstante, à medida que o sistema vai se estabilizando e que se desenvolvem os diferentes movimentos de concentração, esses espaços não-mercantis vão diminuindo” (HERSCOVICI, 2003, p. 13).

Repensando as teorias econômicas recentes, que foram chamadas de nova economia, Herscovici (2003) destaca que elas são incapazes de resolver as contradições da sociedade capitalista contemporânea, apenas modificando suas configurações históricas, uma vez que as oposições tradicionais entre centro e periferias são substituídas pela oposição entre os grupos conectados e não conectados ao novo sistema mundial em redes. Esse autor defende que esta nova economia e suas implicações sociais correspondem “à uma intensificação dos movimentos de concentração industrial e financeira – ela se traduz por uma privatização crescente da informação e por uma mercantilização crescente dos sistemas de informação e comunicação” (HERSCOVICI, 2003, p. 13).

Assim, ao longo de sua evolução, o capital tem feito da informação, cada vez mais, seu objeto de trabalho e acumulação, de onde deriva a lógica do capital-informação. O regime de acumulação emergente, no seu cerne, caminha para abolir a troca mercantil e o capital vê-se na contingência de criar novos mecanismos para realização do lucro (CHESNAIS, 1995; DANTAS, 2002; 2003).

A contradição que marcou a era da revolução industrial, opondo os proprietários dos meios de produção de um lado e a mão de obra operária do outro, se transfigura no cenário contemporâneo. Com a lógica mercantil, que prevalece na sociedade da informação, se expande aquela que parece ser a grande contradição da atualidade, ou seja, o conflito entre apropriação privada da informação e apropriação social da informação. Forma-se um quadro que parece evoluir para o agravamento da distribuição desproporcional da informação e do conhecimento na arena informacional.

Por outro lado, através das políticas de informação nacionais, é possível apontar alguns caminhos que colocam a informação a serviço da transformação dessas estruturas.

2.3 Política de informação nacional, legislação e telecomunicações

O termo política de informação pode ser definido como todas as leis e regulamentos que lidam com qualquer estágio da cadeia de produção da informação, ou seja, com a sua criação, processamento (cognitivo e algorítmico), armazenamento, transporte, distribuição, busca, uso e destruição (BRAMAN, 2006).

A busca pela origem da abordagem científica das políticas de informação nos remete ao período da segunda grande guerra, no século XX, quando os interesses bélicos impulsionam o desenvolvimento de dispositivos para tratamento de dados, armazenamento, transmissão e recuperação de informações, catalisando os conhecimentos que permitem

o desenvolvimento posterior da eletrônica, da computação e da Internet. No período da guerra fria, alguns governos começam a estabelecer políticas nacionais de informação e, nesses primeiros passos, com uma motivação ligada principalmente a informação científica e tecnológica. A partir da década de 1970, as políticas de informação voltam-se, também, para a disseminação de informações em redes e crescem as preocupações com aspectos ligados à segurança, direitos autorais e proteção de conteúdos.

Com a disseminação das TIC e da Internet, em meados da década de 1990, as políticas de informação passam a ser influenciadas pelas tecnologias emergentes e, ao final dessa década, passam a contemplar, também, questões ligadas desenvolvimento social e cultural (AUN, 2003; BRAMAN, 2006).

Ao estudar a ocorrência na literatura acadêmica de diversos termos ligados ao campo da política de informação, Rowlands *et al.* (2002) apresentam cinco *clusters* que representariam os subdomínios do campo, conforme apresentado na TAB. 1.

TABELA 1 Subdomínios da política de informação segundo Rowlands *et al.* (2002)

Subdomínio	Descrição
Protecionismo da informação	Regulamentos e mecanismos que controlam o acesso à informação e divulgação na esfera pública (ex.: segredo oficial) e em mercados de informação (ex.: proteção de dados).
Mercado de informação	Leis e regulamentos que protegem o investimento na criação de conteúdo informacional (ex.: direitos autorais) e permitem trocas no mercado.
Radiodifusão e telecomunicações	Políticas públicas que regulam os meios de comunicação de massa, equilibrando interesses comerciais e do cidadão (ex.: acesso universal).
Acesso público à informação oficial	Políticas e regulamentos que moldam o acesso à informação de cidadãos, arquivada pelo governo (ex.: liberdade de informação).
Sociedade da informação e infraestrutura	Políticas públicas que promovem o investimento (ou encorajam o setor privado a investir) na infraestrutura de informação.

Fonte: ROWLANDS *et al.* (2002, p. 33).

A análise desses autores tem o mérito de evidenciar algumas dicotomias, que irão marcar os temas ligados ao campo da política de informação, como o controle governamental *versus* regulação pelo mercado e protecionismo *versus* disseminação da informação. Além disso, esse enfoque dá destaque à multiplicidade de arenas que irão compor esse campo.

No entanto, podemos afirmar que essa abordagem peca por não reconhecer explicitamente as questões educacionais e culturais como pertencentes ao domínio da política de informação. Ademais, separa em subdomínios questões que se encontram imbricadas como, por exemplo, o mercado da informação e das empresas de radiodifusão e

telecomunicações; a sociedade da informação e o mercado da informação; e o protecionismo da informação e o mercado informacional.

Tendo em vista essa crescente multiplicidade de arenas, a pluralidade de atores sociais envolvidos com o universo da informação e a diversidade dos seus discursos e interesses, estabelecer os limites das políticas de informação torna-se cada vez mais complexo (BRAMAN, 2006).

Neste artigo, voltamos nosso olhar principalmente para as políticas de informação do setor de telecomunicações brasileiro, um cenário formado por um complexo sistema de relações sociais e econômicas, que são mediadas pela legislação setorial.

Concordando com Braman (2006) e Dantas (2003), podemos afirmar que as novas dinâmicas da sociedade contemporânea estimulam a reformulação das leis e marcos regulatórios vigentes. Cada vez mais, o aparato jurídico legado se mostra inadequado à realidade do mundo digital. Não é a primeira vez que a modificação no conteúdo e na prática do direito é implementada em resposta às modificações em condições empíricas. São exemplos de situações similares: a evolução das políticas públicas estabelecidas a partir de inovações técnicas anteriores como a eletricidade, o telégrafo e as ferrovias. Mas, assim como nos paradigmas tecnológicos dos séculos anteriores, por trás do embate entre os agentes sociais envolvidos na modificação de leis, subjazem disputas pela definição dos valores que nortearão as políticas públicas nacionais.

Privatizado em 1997, o segmento de telecomunicações brasileiro evidencia atualmente um ambiente caracterizado pelo alcance desigual dos seus serviços e pelo primado do mercado. Ao abandonar o papel de executor para se tornar um pretense ente regulador desse setor, o Governo perdeu o acesso e o domínio da informação, dificultando a concepção de políticas públicas e a própria regulação do mercado.

Para avançarmos na discussão da materialização da assimetria de informação na atual legislação de telecomunicações nacional, das razões para sua instituição e dos desdobramentos desse fenômeno, faz-se necessária uma discussão teórica sobre esse conceito.

2.4 Assimetria de informação

A expressão *information asymmetry* foi originalmente adotada pelo economista Akerlof (1970), quando da investigação das relações comerciais em que o vendedor de um bem tem o domínio das informações acerca deste, enquanto o comprador as desconhece. Michael Spence e Joseph Stiglitz expandiram a discussão acerca dos mercados marcados pela informação assimétrica, o que valeu aos três pesquisadores o prêmio Nobel de Economia, em 2001.

A distribuição da informação no contexto das relações comerciais é temática presente, também, em outras teorias econômicas.

Na concepção econômica do modelo walrasiano, considera-se que os preços transmitem gratuitamente a totalidade da informação disseminada

no mercado para todos os agentes econômicos. Apesar de os teóricos novos clássicos e os novos keynesianos reconhecerem situações nas quais a informação é imperfeita, é possível afirmar que os economistas ligados ao ideário neoliberal concebem o mercado inserido em um ambiente caracterizado pelo acesso igual à informação por parte dos agentes econômicos (HERSCOVICI, 1999).

No pensamento econômico, algumas teorias atribuem um caráter menos idealista a respeito das relações entre preço, mercado e informação. Nas teorias dos equilíbrios não-walrasianos, os preços não transmitem a totalidade da informação necessária ao processo de equilíbrio de mercado. Já na escola pós-keynesiana, o mercado está inserido em um cenário de incerteza não quantificável, o que impede que se tenha as informações necessárias para determinação de preços futuros (HERSCOVICI, 1999).

No campo das teorias voltadas para a regulação dos mercados, também se faz presente a investigação da distribuição desigual da informação entre os agentes econômicos.

A análise dos serviços públicos prestados pela iniciativa privada evidencia a desigualdade na distribuição da informação entre a empresa prestadora do serviço, a agência reguladora e os consumidores. Nesse âmbito, a informação se revela um insumo imprescindível para que o órgão de regulação setorial cumpra o seu papel, pois este precisa acessar os custos efetivos dos serviços prestados para ser capaz de determinar os preços e as condições de oferta que atendam as demandas dos usuários, sem trazer prejuízo para o prestador do serviço (LIMA, 2005).

Procurando ampliar a definição de assimetria de informação para além dos limites das teorias econômicas, estabelecemos uma definição para esse fenômeno que inclui diferentes atores e outros contextos que não são, necessariamente, movidos por interesses mercantis.

Nesse sentido, concebemos a assimetria de informação como a distribuição da informação entre atores sociais por meio de processos não uniformes, irregulares, desproporcionais ou sem equilíbrio de forças, no contexto de relações sociais, que são fortemente influenciadas pela mediação informacional. Com essa definição, buscamos evidenciar as tensões geradas a partir da disputa pelo acesso e controle informacional por parte desses atores. A perspectiva dialética desse ponto de vista permite atribuir à assimetria de informação um grande impacto na transformação ou manutenção das estruturas sociais, políticas e econômicas contemporâneas.

A partir dessa concepção, podemos afirmar que a distribuição assimétrica da informação e seus reflexos sociais têm sido objeto de diversificados estudos, conforme passamos a exemplificar.

Essa temática se faz presente, de maneira marcante, nas investigações voltadas para os diversos aspectos da exclusão digital, embora a expressão assimetria de informação não tenha sido adotada nessas abordagens. Aun e Ângelo (2007) destacam que a crescente disponibilidade de informações, advinda da revolução informacional, não tem sido acompanhada da expansão do acesso igualitário. A se perpetuar a falta de compartilhamento da informação e do conhecimento acumulado, corre-se o risco de ampliar o *apartheid* digital.

Silva e Jambeiro (2007) acrescentam que o combate a essa desigualdade exige, além dos recursos tecnológicos, a redução do desequilíbrio no nível intelectual e educacional dos indivíduos excluídos.

Podemos atribuir à assimetria de informação um papel decisivo na conformação das desigualdades sócio-econômicas, nos planos micro e macrosocial. No plano microssocial, Corsani (2003) e Dantas (2003) trazem a concepção do trabalhador contemporâneo como um elo na cadeia de produção capitalista, onde se estabelece uma nova dimensão da mais-valia marxiana, a partir da assimetria na capacidade do trabalhador de buscar, acessar, processar, criar e transmitir informações com maior ou menor grau de complexidade. Na dimensão macrosocial, Smith (1980), Dantas (2002), Eisenberg e Cepik (2002) dão destaque à dificuldade de progresso sócio-econômico das nações que se colocarem em desvantagem no desproporcional embate pelo acesso e uso pleno da informação.

Em outra esfera, constata-se que o acesso à informação é insumo imprescindível para construção das políticas públicas. As questões ligadas à assimetria de informação estão presentes nas abordagens que discutem o governo, a governabilidade e a governança, embora, nesses estudos, esse termo também não seja explicitado. Braman (2006), quando destaca o conceito de governança, e Gómez (2002), ao propor a governança informacional, reconhecem a importância da transparência e do acesso à informação nas relações dos indivíduos com o Estado, atribuindo importante destaque à necessidade de reduzir, nesse contexto, o desequilíbrio informacional.

Em outra direção, alguns autores alegam que o processo de tomada de decisão por parte dos Governos requer o acesso privilegiado à informação, o que justificaria a criação de agências de inteligência governamental. Os serviços de inteligência governamental são considerados, para alguns autores, "extremamente úteis para a democracia, desde que atuem de forma eficiente e legítima na avaliação de ameaças e contribuam para tornar o processo decisório governamental mais racional e realista" (BRANDÃO, 2009, p. 1). Os pesquisadores dessa linha definem o segredo como a regulação pública do fluxo informacional. Sustentam a legitimidade do segredo governamental, desde que amparada pelo controle público da atividade de inteligência, transparência dos planos e estratégias de inteligência nacional, buscando o equilíbrio na dicotomia 'publicidade da informação' versus 'segurança pública'.

A percepção do poder estrutural, simbólico e estratégico atribuído à informação também tem fomentado a busca pelo seu controle por parte dos Governos, conforme demonstram os exemplos históricos de vários países durante o período da II Guerra Mundial. Na atualidade, os EUA podem ser considerados uma das nações que mais se destaca na intervenção do Governo nas questões informacionais, muitas delas com um caráter assimétrico exacerbado, como o *USA Patriot Act*, sancionado em outubro de 2001, em resposta aos ataques terroristas de 11 de setembro daquele ano¹.

¹ Sob o argumento de interceptação e obstrução do terrorismo, o *USA Patriot Act*, ato do Congresso norte-americano sancionado pelo presidente George W. Bush em 26 de outubro de 2001, permitiu às agências de inteligência governamental dos Estados Unidos ter acesso ilimitado a comunicações entre indivíduos ou instituições (via telefone, e-mail ou outros

3 Percurso metodológico

Na pesquisa que gerou este artigo, os procedimentos metodológicos partiram da ótica da razão jurídica concebida por Reis (2002). Esse prisma propõe uma análise documental que toma como corpus um determinado marco legislativo, incluindo suas leis, regulamentos, princípios e o percurso para consolidação desse aparato jurídico.

Essa proposta nasce da compreensão que a consolidação das leis e regulamentos resulta do confronto de interesses plurais e as ações dos agentes sociais, sendo a legislação uma estratégia de mediação, através da qual, os diversos interesses ganham representação e legitimidade. De acordo com a autora, a razão jurídica constitui:

[...] o resultado de um processo através do qual se institucionaliza e se corporifica, no âmbito do aparato legal, o amálgama das interações dialéticas entre os diferentes atores sociais. Por meio delas, realiza-se a contraposição entre os interesses da sociedade civil e do Estado, haja vista que estes são a resultante dos elementos histórico-políticos e da prática social, que ganham representação e legitimidade e se materializam, enquanto estratégia de mediação, através da Lei (REIS, 2002, p. 23).

Não se pode atribuir a essa concepção um caráter meramente teórico. Ela traz, também, um caráter empírico, propondo um empirismo que não se fundamenta apenas na pesquisa das relações entre sujeitos, mas, também, na pesquisa e análise da Lei e do percurso para sua consolidação (REIS, 2002).

Cury *et al.* (1996 *apud* REIS, 2002) evidenciam a existência de um embate entre diferentes concepções de sociedade nas práticas jurídicas, ainda que esses conflitos permaneçam subjacentes ao formalismo legal. Cury (2002) destaca, ainda, que a importância da lei está no caráter contraditório que a acompanha, isto é, na dimensão de luta que aí reside.

Saviani (1976) e Reis (2002) defendem que a compreensão do real significado da legislação exige que sejam seguidos três princípios norteadores. Deve ser levada em consideração não apenas a letra da lei, mas, também, o seu espírito. Analisar apenas o texto legislativo não é suficiente, sendo necessário, também, examinar o seu contexto. Ler somente as linhas também não é o bastante, é preciso ler as entrelinhas.

Buscar o espírito da lei significa captar sua fonte inspiradora, sua doutrina e seus princípios, ou seja, sua filosofia. Porém, para a compreensão do espírito da legislação, é insuficiente analisar apenas sua letra. É necessário articular o texto legal e o contexto social em que a lei

meios), vasculhar suas informações particulares (financeiras, médicas, dentre outras), sem que fosse necessário ordem jurídica prévia, consentimento ou conhecimento do investigado. Além disso, expandiu os poderes do Governo para detenção, interrogatório e extradição de suspeitos, dentre outras iniciativas que eliminaram direitos civis em nome do combate ao terrorismo.

foi criada, tendo em vista que o aparato jurídico retrata, consolida e disciplina as diferentes práticas sociais nos planos econômico, político e cultural. O estudo dos dispositivos legais exige a leitura de suas linhas e entrelinhas, pois nem tudo que está dito ali é revelado pelas proposições literais. Para atingir os elementos implícitos que ali residem e compreender efetivamente seu significado, é preciso realizar o exame da gênese da lei em questão (SAVIANI, 1976; REIS, 2002).

Dado o caráter dialético que é privilegiado pela ótica da razão jurídica, se fez necessária a busca de uma fundamentação teórica que sustente a adoção da dialética como metodologia de pesquisa.

A concepção de dialética adotada foi construída a partir de uma interlocução entre a dialética histórico-estrutural proposta por Demo (1981; 1991) e a dialética do concreto de Kosik (1976).

Demo (1981; 1991) concebe a dialética histórico-estrutural, que parte do pressuposto que toda formação social é suficientemente contraditória para ser historicamente superada, propondo uma abordagem sensível à face social dos problemas e fundamentada no desejo de mudança histórica.

Segundo esse ponto de vista, o fenômeno da transição histórica é privilegiado, ou seja, a superação de uma fase por outra, onde os elementos novos predominam sobre os antigos. Também é enfatizado o fenômeno da contradição, ou seja, o conflito em lugar das harmonias e consensos, considerando que as contradições não precisam vir de fora, mas caracterizam-se de forma endógena. Ganha destaque, nessa concepção, o princípio dialético da unidade de contrários, ou seja, a convivência na mesma realidade de dois pólos opostos, em uma situação de tensão constante. Esse autor percebe a realidade como suficientemente contraditória não apenas no sentido das contradições leves, superficiais e passageiras, mas, também, naquelas de solução complexa e profundidade tal, que podem levar a superação da formação social. (DEMO, 1981; 1999)

Já Kosik (1976), ao desenvolver a dialética do concreto, defende que as manifestações fenomênicas da realidade diferem do núcleo interno essencial da realidade. São essas formas fenomênicas que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana e assumem na consciência dos indivíduos um aspecto independente e natural, constituindo o mundo da pseudoconcreticidade, um claro-escuro de verdade e engano marcado pelo duplo sentido, onde a diferença entre o fenômeno e a essência desaparece. "O fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde. A essência se manifesta no fenômeno, mas só de um modo inadequado, parcial, ou apenas sob certos ângulos e aspectos" (KOSIK, 1976, p. 15).

Sendo a realidade formada pela unidade do fenômeno e da essência, a realização do conhecimento se dá na decomposição do todo, ou seja, na separação do fenômeno e da essência, do que é secundário e do que é essencial. Através dessa separação, pode-se mostrar a coerência interna da realidade (KOSIK, 1976).

O mundo real, oculto pela pseudoconcreticidade, não é o mundo das condições reais em oposição às condições irreais, mas, sim, um "mundo em que as coisas, as relações e os significados são considerados produtos do homem social, e o próprio homem se revela sujeito real do mundo social" (KOSIK, 1976, p. 23).

A proposta desse autor pretende compreender os fatos como um todo dialético, determinados e determinantes desse todo, sem entendê-los como fatos isolados. A destruição da pseudoconcreticidade - que deve ser efetuada pelo pensamento dialético - não nega a existência ou objetividade das manifestações fenomênicas, mas destrói a sua pretensa independência, revelando seu caráter mediato e derivado.

A partir das concepções de Demo e Kosik apresentadas, podemos afirmar que a investigação da complexidade histórico-estrutural das políticas públicas requer a busca pela apreensão do aspecto essencial da realidade, que está oculto por trás das aparentes manifestações fenomênicas dessa realidade.

A pesquisa empírica iniciou-se com o levantamento da evolução da legislação de telecomunicações nacional desde os seus primórdios, no início do século XX. A análise dos principais marcos regulatórios nacionais permitiu distinguir diferentes fases históricas nesse processo e apontou a Lei Geral de Telecomunicações (LGT) - Lei 9.472, de 16 de julho de 1997 (BRASIL, 1997), como marco inicial da fase que está vigente atualmente, caracterizada pela privatização do setor, depois de um período de 30 anos de domínio estatal.

Assim, a LGT foi tomada como um dos documentos a serem analisados pela pesquisa. Também foi incluído no acervo a ser analisado o Documento de Encaminhamento da LGT (MINICOM, 1996), tendo em vista que ele revelou ser porta-voz do discurso oficial dos agentes que conceberam o novo marco legal das telecomunicações.

A análise documental foi fundamentada na triangulação de três abordagens centrais: (i) Um resgate histórico do percurso para promulgação da LGT, visando apreender os principais atores sociais aí envolvidos e seus posicionamentos, assim como a influência do contexto sócio-político e econômico nacional e internacional; (ii) Uma análise crítica do discurso oficial dos agentes que conceberam a LGT, elaborada a partir do Documento de Encaminhamento da LGT e das motivações aí apresentadas; e (iii) Uma análise dos termos e do teor da LGT, buscando a apreensão da contraposição dos interesses conflitantes que se fazem representar, legitimar e materializar, enquanto estratégia de mediação, através da lei.

Para incorporar alguns aspectos parcialmente contemplados na LGT e no seu Documento de Encaminhamento, bem como para compor um quadro mais amplo e multifacetado, foram incluídos no *corpus* o Plano Geral de Outorgas (PGO) (BRASIL, 1998a), o Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) (BRASIL, 1998b), um documento do Conselho Consultivo da Agência Nacional de Telecomunicação - ANATEL (DANTAS,

2006) e o relatório publicado em 2003, pela Ouvidoria dessa Agência (ANATEL, 2003).

A análise levada a cabo exigiu o estabelecimento de categorias e subcategorias para classificar as diferentes manifestações do fenômeno da assimetria de informação no *corpus* construído.

Duas categorias mais abrangentes foram concebidas com o intuito de separar as manifestações do fenômeno da assimetria de informação em dois grupos: (i) iniciativas que refletem a legitimação de alguma forma de assimetria de informação; e (ii) iniciativas que visam a redução da assimetria de informação instituída ou o seu deslocamento.

Para o conjunto de iniciativas legitimadoras de alguma forma de assimetria de informação, criamos as seguintes subcategorias: (i) defendem a privacidade dos usuários dos serviços; (ii) defendem o secretismo da informação por motivos de segurança do País; (iii) legitimam o acesso privilegiado à informação; (iv) contrariam o princípio da plena universalização de serviços ou da infraestrutura de telecom nacional; e (v) defendem a mínima intervenção do Governo em algumas atividades econômicas.

Para o conjunto de iniciativas voltadas para a redução ou deslocamento de alguma forma de assimetria de informação, definimos as seguintes subcategorias: (i) defendem o princípio da transparência e da publicidade; (ii) defendem a ampliação da participação da sociedade civil no setor de telecomunicações; (iii) defendem a universalização de serviços e da infraestrutura de telecom nacional; (iv) visam o aumento do controle da ANATEL sob os serviços prestados pelas operadoras; e (v) visam eliminar privilégios no acesso à informação ou combatem o uso de informações privilegiadas.

4 Resultados

A apresentação dos resultados alcançados reflete a triangulação metodológica proposta. Inicialmente, abordamos o percurso histórico para aprovação do marco legal vigente e, em seguida, apresentamos uma análise do discurso dos atores sociais que conceberam esse modelo. Encerramos com a análise do teor da LGT.

4.1 O percurso para aprovação do marco regulatório setorial

Acompanhando a tendência mundial que então surgia, em 1924, o presidente Arthur Bernardes aprova o "regulamento dos serviços civis de radiotelegrafia e radiotelephonia", estando este na alçada do Governo Federal.

Com a constituição de 1946, o controle dos serviços de telecomunicações foi descentralizado, cabendo à União, aos Estados e aos Municípios a exploração desses serviços e respectivas políticas tarifárias, admitindo-se a exploração direta ou através de instrumento de outorga. Essa diretriz esteve vigente até o início da década de 1960, quando existiam cerca de 1200 empresas telefônicas no país, a maioria de médio

e pequeno porte, que atuavam sem uma coordenação e sem integração. Os serviços se concentravam na região centro-leste do país, onde estavam mais de 60% das linhas, exploradas pela Companhia Telefônica Brasileira de capital canadense (MINICOM, 1996).

O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), aprovado pela Lei 4.117 (BRASIL, 1962), estabelece um novo marco regulatório para as telecomunicações no Brasil, representando o início da retomada do controle centralizado desses serviços, que passarão para a jurisdição do Poder Executivo Federal. Gradativamente, os serviços de telecomunicações vão sendo transferidos para essa alçada, através de iniciativas como a constituição da empresa estatal Embratel e do Fundo Nacional de Telecomunicações, bem como a criação da *holding* estatal Telebrás, que adquire e incorpora as empresas de telefonia existentes. Com a Constituição de 1988, continua atribuído à União o direito de explorar diretamente esses serviços ou outorgá-los, desde que mantido o controle acionário estatal (MINICOM, 1996).

Na década de 1980, se agrava a crise da dívida externa dos países subdesenvolvidos, em oposição à reconstituição das reservas dos bancos credores dos Estados Unidos. Primeiramente com o Plano Baker, depois com o Plano Brady, os países latino-americanos renegociaram suas dívidas a um alto preço: são obrigados a aderir as doutrinas do ideário neoliberal dominante. O Consenso de Washington traria em 1989, depois de uma década de crise econômica mundial, um receituário apoiado pelo governo norte-americano, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, onde era recomendada, dentre várias ações, a privatização de empresas estatais, a desregulamentação econômica, liberalização financeira e o fim de restrições ao capital externo. Essas agências passaram a vincular rigidamente seus empréstimos e financiamentos à adoção das medidas do Consenso (CHESNAIS, 1995).

Em meio a essas pressões internacionais, a Emenda Constitucional 8 (BRASIL, 1995) alterou a Constituição brasileira em 1995, permitindo a privatização dos serviços de telefonia e transmissão de dados. Para modelagem da privatização da Telebrás, o Itamaraty assinou um convênio no valor de US\$ 5,1 milhões com a União Internacional de Telecomunicações e contratou as consultoras Mc Kinsey, Desdner Kleinwort e Lehman Brothers².

Em dezembro de 1996, foi divulgada a proposta governamental para esse marco regulatório, "feito em conjunto pela equipe do Ministério das Comunicações e por consultores internacionais supridos pela União Internacional de Telecomunicações (UIT)" (MINICOM, 1996, p. 16). Em seu anuário do ano de 1998, a ANATEL confirma a quem coube a definição do novo modelo para o setor e seu marco legislativo:

² O banco de investimentos Lehman Brothers, quarto maior dos Estados Unidos em 2008, ganhou os noticiários internacionais quando decretou concordata em setembro daquele ano, em meio à grande crise econômica mundial disparada pelo mercado hipotecário americano.

Consultores Técnicos da União Internacional de Telecomunicações foram chamados a participar dos estudos visando à definição do novo modelo, do estabelecimento do cronograma de venda das empresas e da elaboração do arcabouço técnico-jurídico do novo órgão regulador (ANATEL, 1998, p. 15).

Gindre (2008) revela a natureza da União Internacional de Telecomunicações e dos interesses que essa instituição representa. Segundo o autor, esse é um órgão *sui generis* do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), pois, além dos governos nacionais, as grandes empresas do setor de telecomunicações e fabricantes de equipamentos possuem assento oficial e exercem forte pressão nas deliberações da entidade.

O projeto da LGT jamais foi discutido publicamente durante sua elaboração ou no percurso para sua aprovação (DANTAS, 2002). Esse autor destaca, ainda, que “o Governo de então não discutia e não fazia acordo em torno de nada” (DANTAS, 2006, p. 5).

Apesar disso, buscando atuar na esfera legislativa, os sindicatos do setor de telecomunicações e os partidos de esquerda mobilizaram-se para apresentar emendas que propunham modificar o projeto de lei. Partindo do pressuposto de que a privatização do sistema Telebrás era irreversível naquele contexto político e histórico, o modelo alternativo sugeria uma privatização não fragmentada em empresas regionais, mas que criasse uma única e grande empresa nacional, com porte suficiente para atuar como ator global. Nessa companhia, o Governo manteria posições acionárias estratégicas (*golden share*), pelas quais ele poderia defender o interesse social e o capital nacional (COUTINHO, 1997; DANTAS, 2002). Outras emendas parlamentares prepuseram a ampliação das metas de universalização listadas no projeto do marco regulatório e a modificação do conceito de universalização, para nele acrescentar outros serviços de telecomunicações (DANTAS, 2006). No entanto, nenhuma dessas emendas logrou êxito em seus propósitos.

A Lei Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1997) foi aprovada em 16 de julho de 1997 e, em 29 de julho de 1998, ocorreu o leilão que liquidou a Telebrás.

4.2 O discurso dos atores sociais que conceberam o modelo setorial

O Documento de Encaminhamento da LGT apresenta o discurso oficial dos atores sociais que conceberam essa lei e as razões por eles alegadas na defesa desse modelo. Dentre as contradições que marcam esse discurso, três são destacadas a seguir.

A primeira reside nos princípios e objetivos alegados na defesa da lei. Ao enumerar as premissas que balizaram a reforma estrutural do setor, o Documento de Encaminhamento da LGT propõe uma visão do

setor de telecomunicações como redentor de antigas demandas sociais, cabendo a ele o papel de “indutor da democratização da estrutura de poder no País; vetor do aumento de competitividade da economia brasileira” e “vetor do desenvolvimento social do País, proporcionando condições para a redução de desigualdades entre regiões geográficas e entre classes de renda pessoal e familiar” (MINICOM, 1996, p. 13). Advoga, também, os direitos dos usuários, acesso universal aos serviços básicos de telecomunicações, aumento da oferta de serviços, competição entre os prestadores de serviços e preços razoáveis.

Se, por um lado, esse documento enfatiza que as TIC e a informação não se dissociam das questões sócio-econômicas e políticas, o seu discurso demonstra, também, voltar-se para as exigências da economia, da indústria e dos mercados, sustentando a necessidade de rapidez no atendimento dos “imperativos do mercado” (MINICOM, 1996, p. 10).

Pelo discurso (MINICOM, 1996, p. 15), os objetivos da reforma das telecomunicações no Brasil estão embasados em “dois princípios essenciais: a introdução da competição na exploração dos serviços e a universalização do acesso aos serviços básicos”. A partir desses princípios, foram estabelecidos cinco objetivos específicos, dentre os quais destacamos:

[...] maximizar o valor de venda das empresas estatais de telecomunicações sem prejudicar os objetivos anteriores. Esse objetivo expressa a intenção de que o processo de privatização das atuais operadoras estatais seja planejado de forma que os objetivos essenciais ligados à introdução da competição e à promoção do acesso universal aos serviços básicos sejam alcançados, sem, contudo, provocar impactos negativos importantes no valor dos ativos a serem vendidos (MINICOM, 1996, p. 15).

Fica patente, portanto, que os objetivos específicos da reforma proposta mostram-se paradoxais, e estão divididos entre a missão de atender as demandas sociais e de simultaneamente fortalecer as empresas desse mercado, sendo que o benefício de uma das diretrizes irá, necessariamente, trazer um impacto negativo à outra.

A segunda contradição desse discurso relaciona-se à concepção de universalização de serviços de telecomunicações estabelecida pelo marco regulatório. A universalização é considerada, no Documento de Encaminhamento da LGT, como “objetivo básico da regulação promovida pelo Estado”, sendo defendida com vigor, mas somente para os “serviços básicos de telecomunicações” (MINICOM, 1996). O Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), instrumento regulatório aprovado após a LGT, através do Decreto 2.592 de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998b), estabeleceu metas para universalizar apenas a telefonia fixa: (i) metas de

linhas telefônicas individuais nas localidades com mais de 300 habitantes, a quem por elas pudesse pagar; e (ii) metas de linhas telefônicas coletivas ("orelhões") em localidades com mais de 100 habitantes. Todos os demais serviços (inclusive telefonia móvel e acesso à Internet) foram excluídos do rol dos serviços a universalizáveis, a despeito de já estar difundida, na ocasião da concepção da LGT, a percepção de que o alcance sócio-econômico das TIC estava em plena expansão e traria fortes reflexos sócio-econômicos nos níveis macro e microsocial (BELL, 1978; PORAT, 1977; SMITH, 1980; CASTELLS; 1999).

É importante destacar que em 1997, durante a tramitação no Congresso do projeto da LGT, foram apresentadas emendas que pretenderam, sem sucesso, modificar a universalização proposta. Nesse sentido, a emenda 200 CE-5 sugeria: (i) que o atendimento por telefone fixo ou móvel se desse em no mínimo 85% dos domicílios; e (ii) que outros serviços pudessem ser incluídos nas obrigações de universalização, caso se tornassem essenciais à educação, saúde e segurança pública, à competitividade sistêmica do País ou indispensáveis à vida cotidiana da população.

Portanto, essa proposta de universalização estabelecida no marco regulatório permite afirmar que, contrariando o discurso do Documento de Encaminhamento da LGT, esse marco legal reflete a negação do sentido do termo universal, representando a gênese de uma universalização excludente.

A terceira contradição do discurso oficial é revelada no âmbito do papel atribuído à ANATEL no modelo de regulação setorial. O Documento de Encaminhamento da LGT defende que a competição se constitui "no melhor regulador para os mercados", mas admite riscos caso fique a cargo das "próprias forças do mercado estabelecer essa regulação". Reconhecendo essa fragilidade, recomenda a existência de um órgão regulador para evitar a formação um de monopólio privado no setor, cabendo a ele "promover a competição justa, defender os interesses e os direitos dos consumidores dos serviços e estimular o investimento privado". Advoga, ainda, que o órgão regulador deve também ser "peça chave para inspirar ou não a confiança dos investidores na estabilidade das regras estabelecidas para o mercado" (MINICOM, 1996, p. 15-17).

A missão delegada à ANATEL reflete a concepção de uma agência reguladora dividida entre defender os interesses dos consumidores e também dos investidores privados, ainda que estes dois fatores sejam antagônicos, ou seja, o privilégio de um desses elementos se dá em detrimento do outro.

O fato de servir a propósitos antagônicos – os interesses dos consumidores e das empresas prestadoras dos serviços – torna imprescindível que existam mecanismos de transparência e controle social do órgão regulador, bem como instrumentos voltados para o combate à assimetria de informação. Nesse sentido, o Documento de Encaminhamento da LGT propõe que a agência reguladora tenha regras e procedimentos internos para limitar o poder individual das pessoas, adotar

decisões colegiadas, constituir grupos consultivos que incluam os Poderes do Estado e a sociedade, estabelecer consultas públicas antes da tomada de decisão, dar oportunidade de manifestação das partes afetadas por decisões da agência, estabelecer o direito de vista, de certidão e de informação através de biblioteca própria (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES - MINICON, 1996).

No entanto, o relatório semestral da Ouvidoria da agência (ANATEL, 2003) revela que esse discurso tem um caráter retórico. Esse relatório denuncia a existência de um hiato entre esse órgão e os consumidores, a falta de canais de comunicação efetivos com a sociedade, falhas nos mecanismos de representatividade e consulta pública, além de ausência de transparência institucional.

4.3 Análise do marco regulatório setorial

A análise realizada apontou a materialização da assimetria de informação em 61 ocorrências, distribuídas em 27 dos 216 artigos da LGT.

A exposição destes resultados está dividida em dois tópicos. No primeiro, serão destacados artigos que refletem alguns dos contraditórios interesses que envolvem a disputa pelo controle da informação, no setor de telecomunicações. No segundo, iremos comparar a corporificação da assimetria de informação nos regimes jurídicos público e privado, que regem a prestação dos serviços.

4.3.1 Tensões e conflitos de interesses na disputa pela informação

Os artigos elencados a seguir, revelam um quadro marcado pela tensão entre diferentes atores sociais envolvidos no embate pela apropriação da informação, como as empresas prestadoras dos serviços, os consumidores e a agência reguladora.

O art. 21 aborda a questão da transparência e da publicidade, em relação às informações tratadas pela ANATEL:

Art. 21. As sessões do Conselho Diretor serão registradas em atas, que ficarão arquivadas na Biblioteca, disponíveis para conhecimento geral.

§ 1º Quando a publicidade puder colocar em risco a segurança do País, ou violar segredo protegido ou a intimidade de alguém, os registros correspondentes serão mantidos em sigilo.

§ 2º As sessões deliberativas do Conselho Diretor [...] serão públicas, permitida a sua gravação por meios eletrônicos e assegurado aos interessados o direito de delas obter transcrições (BRASIL, 1997, p. 14).

Se, por um lado, o art. 21 e seu parágrafo 2º estão voltados para a redução da assimetria de informação ao defender a publicidade e transparência de informações, por outro lado, nota-se que o parágrafo 1º estabelece uma ressalva contrária a esses princípios, nos casos que envolvem a segurança nacional, a proteção de segredo ou a privacidade individual.

De maneira similar, ainda no âmbito dos atos e documentos da ANATEL, o caput do art. 39 estabelece:

Art. 39. Ressalvados os documentos e os autos cuja divulgação possa violar a segurança do País, segredo protegido ou a intimidade de alguém, todos os demais permanecerão abertos à consulta do público, sem formalidades, na Biblioteca (BRASIL, 1997, p. 17).

O parágrafo único desse artigo acrescenta, porém, algumas ressalvas:

Parágrafo único. A Agência deverá garantir o tratamento confidencial das informações técnicas, operacionais, econômico-financeiras e contábeis que solicitar às empresas prestadoras dos serviços de telecomunicações, nos termos do regulamento (BRASIL, 1997, p. 17).

O parágrafo acima registra um propósito de reduzir a assimetria de informação entre as empresas prestadoras dos serviços e a agência reguladora. Por outro lado, legítima outra modalidade de assimetria de informação que impede que a sociedade civil tenha acesso a informações técnicas, operacionais, econômico-financeiras e contábeis desses serviços, ainda que se trate de atividade de natureza pública e de interesse coletivo.

O art. 70 visa impedir comportamentos oportunistas de agentes econômicos que possam ser considerados "prejudiciais à competição livre, ampla e justa entre as prestadoras do serviço" (BRASIL, 1997, p. 25). Nesse sentido, esse artigo impõe restrições a três procedimentos que estão diretamente relacionados à assimetria de informação no campo da economia:

- I - a prática de subsídios para redução artificial de preços;
- II - o uso, objetivando vantagens na competição, de informações obtidas dos concorrentes, em virtude de acordos de prestação de serviço;
- III - a omissão de informações técnicas e comerciais relevantes à prestação de serviços por outrem (BRASIL, 1997, p. 25).

O art. 72 e seus parágrafos 1º e 2º abordam o acesso privilegiado a informações estratégicas relativas ao uso dos serviços por parte dos usuários:

Art. 72. Apenas na execução de sua atividade, a prestadora poderá valer-se de informações relativas à utilização individual do serviço pelo usuário.

§ 1º A divulgação das informações individuais dependerá da anuência expressa e específica do usuário.

§ 2º A prestadora poderá divulgar a terceiros informações agregadas sobre o uso de seus serviços, desde que elas não permitam a identificação, direta ou indireta, do usuário, ou a violação de sua intimidade (BRASIL, 1997, p. 25).

Se, por um lado, o parágrafo 1º do art. 72 está voltado para a proteção da privacidade do usuário, por outro lado, podemos perceber que o parágrafo 2º institui outra modalidade de assimetria de informação, ao estabelecer que a prestadora “pode” divulgar informações agregadas sobre o uso dos serviços, mas não tem o dever de dar publicidade a esse tipo de informação, ainda que se trate de dados de interesse público.

Essa diversificada divergência de interesses que envolve o embate pelo acesso à informação poderia ser percebida como um mosaico amorfo, se a análise se encerrasse nesse ponto. Porém, conforme será demonstrado no próximo tópico, o cruzamento de dados entre as manifestações da assimetria de informação e os dois regimes jurídicos de prestação dos serviços revela que o fenômeno da assimetria de informação ganha um tratamento distinto e muito bem definido em cada um desses dois regimes.

4.3.2 Assimetria de informação nos regimes jurídicos público e privado

A LGT admite a prestação de serviços em dois regimes jurídicos distintos. No chamado regime privado, a empresa recebe uma outorga denominada autorização, enquanto no chamado regime público, a outorga é conhecida como concessão.

Iniciamos a comparação da materialização da assimetria de informação nesses dois regimes, analisando a perspectiva de universalização de serviços de telecomunicações em cada um deles, considerando que essa iniciativa está voltada para a redução da assimetria de informação no contexto da inclusão digital.

Os art. 63 e 79 da LGT determinam a obrigação de universalização e continuidade dos serviços prestados em regime público, compromisso esse que está assegurado pela União, segundo o artigo 64. Tendo em vista que a LGT não traz nenhuma obrigação similar em relação ao regime

privado, percebemos aí um primeiro indício de que esse último traz a marca da assimetria de informação.

O segundo aspecto a ser levado em conta na comparação proposta, refere-se à perspectiva de transparência e publicidade das informações controladas pelas empresas enquadradas em cada um dos dois regimes.

O art. 96 estabelece que a empresa concessionária, ou seja, aquela submetida ao regime público deve:

I - prestar informações de natureza técnica, operacional, econômico-financeira e contábil, ou outras pertinentes que a Agência solicitar;

II - manter registros contábeis separados por serviço, caso explore mais de uma modalidade de serviço de telecomunicações;

III - submeter à aprovação da Agência a minuta de contrato-padrão a ser celebrado com os usuários, bem como os acordos operacionais que pretenda firmar com prestadoras estrangeiras (BRASIL, 1997, p. 31).

Tendo em vista que o art. 96 e seus incisos advogam o princípio da transparência e da publicidade, eles poderiam ser classificados no rol daqueles que estão voltados para redução da assimetria de informação. Nota-se, porém, que eles também pertencem à categoria daqueles que legitimam a assimetria de informação por dois motivos. Primeiramente, pois estabelecem o fornecimento de informações exclusivamente para a agência reguladora, mantendo a sociedade civil apartada dessas. Em segundo lugar, pois apenas os serviços prestados em regime públicos estão sujeitos a essas exigências. Para aqueles prestados em regime privado prevalece a assimetria de informação que, nesse caso, legaliza o secretismo das informações técnicas, operacionais, econômico-financeiras e contábeis das empresas autorizadas.

Como terceiro parâmetro da comparação entre os regimes público e privado, apresentamos, a seguir, os art. 128 e 129, que versam sobre a liberdade de atuação das companhias que prestam serviços em regime privado:

Art. 128. Ao impor condicionamentos administrativos ao direito de exploração das diversas modalidades de serviço no regime privado, sejam eles limites, encargos ou sujeições, a Agência observará a exigência de mínima intervenção na vida privada, assegurando que:

I - a liberdade será a regra, constituindo exceção as proibições, restrições e interferências do Poder Público;

Art. 129. O preço dos serviços será livre [...], reprimindo-se toda prática prejudicial à competição, bem como o abuso do poder econômico (BRASIL, 1997, p. 39).

A supremacia do princípio da liberdade, que os artigos 128 e 129 atribuem ao regime privado, contrasta com o maior controle imposto aos serviços prestados no regime público nos artigos 63, 64, 79 e 96. Fica patente, portanto, que a assimetria de informação será marca registrada do regime privado, tanto no âmbito da relação entre ANATEL e companhias de telecomunicações, quanto na esfera da relação entre a sociedade civil e operadoras.

Para encerrar a análise proposta, resta buscar, no marco legal das telecomunicações, quais são os serviços enquadrados no regime jurídico público e no privado.

O art. 84 da LGT delega essa definição ao Plano Geral de Outorgas (PGO), instrumento regulatório aprovado após a LGT através do Decreto 2.534, de 02 de abril de 1998 (BRASIL, 1998a). Por sua vez, o art. 1 do PGO determina que o serviço de telefonia fixa será prestado em regime público, enquanto o art. 3 estabelece que o regime privado será atribuído a todos os “demais serviços de telecomunicações não mencionados no art. 1º”, reforçando mais uma vez a conclusão que a primazia do interesse privado sobre o público, no atual marco regulatório das telecomunicações brasileiras.

5 Conclusões

A análise das interações entre os atores sociais que tomaram parte no percurso para promulgação da LGT revelou que esse processo se deu em um contexto nacional e internacional marcado pelo ideário neoliberal, cujos princípios foram acatados pelos países periféricos, por força da pressão econômica das nações centrais.

O Documento de Encaminhamento da LGT revelou que o discurso daqueles que conceberam esse marco regulatório – Poder Executivo Federal e União Internacional de Telecomunicações – está marcado por relevantes contradições. Percebe-se nele uma motivação dualista que ora volta-se para o favorecimento da sociedade civil, ora privilegia os interesses do mercado, ainda que nesse discurso haja o reconhecimento explícito que o benefício de uma dessas diretrizes traz, necessariamente, prejuízos à outra.

A perspectiva de universalização das telecomunicações é defendida no discurso do Documento de Encaminhamento da LGT. No entanto, a universalização concebida na lei se mostra absolutamente limitada, revelando uma proposta paradoxal que denominamos de universalização excludente.

No tocante ao papel da ANATEL dentro desse modelo setorial, também é possível perceber que o discurso revelado pelo Documento de Encaminhamento da LGT atribui a essa Agência um papel também dual, uma vez que se volta para a defesa dos interesses dos consumidores de serviços e, simultaneamente, para o estímulo do investimento privado. A partir da análise documental realizada, a defesa dos princípios de

transparência e publicidade em relação a ANATEL revela-se falaciosa, tendo em vista que se mostra obscura a divulgação de atos da instituição e das informações sobre o setor de telecomunicações nacional.

A partir da concepção de assimetria de informação proposta pela presente pesquisa, o estudo da manifestação e da evolução desse fenômeno representa uma promissora ferramenta para a compreensão das dinâmicas de poder nos contextos sociais, onde estão incluídas as esferas econômicas e políticas.

A análise da materialização da assimetria de informação na LGT revela variadas contradições que estabelecem uma arena em permanente tensão entre os atores sociais que buscam apropriar-se da informação por diferentes propósitos, que incluem o interesse mercantil, dentre outros. A comparação dos regimes público e privado, que regem as telecomunicações no Brasil, revelou que o último se mostra um *locus* onde impera a assimetria de informação, ainda que em ambos os casos os serviços de telecomunicações prestados são de natureza pública.

Em suma, a partir dessa investigação, percebe-se que a consolidação da LGT e dos seus princípios é resultado do conflito de interesses entre o público e o privado. O aparato legal das telecomunicações demarca um campo de domínio hegemônico dos interesses mercantis e a assimetria de informação se mostra poderoso instrumento a serviço da manutenção dessa hegemonia.

Revela-se um contexto fortemente marcado pela lógica do capital-informação e pela apropriação privada da informação. Fica evidente, no entanto, a existência dentro dessa estrutura social do pólo oposto, ou seja, a perspectiva da apropriação social da informação. Portanto, à luz da ótica da razão jurídica e da sua dimensão dialética, podemos afirmar que, no âmbito das telecomunicações brasileiras, a tese convive com a antítese em uma unidade de contrários, que demonstra existir dentro dessa estrutura o germe da sua transformação.

O aparato legislativo, examinado sob o prisma da razão jurídica, se revela importante instrumento para interpretação e análise da realidade, "a medida que nos permite captar o subjacente ao texto legal, colocando em evidência as contradições entre os distintos interesses presentes no contexto social" (REIS. 2002, p. 205).

Adicionalmente, nossa pesquisa sugere que é preciso que os pesquisadores da ciência da informação voltem seu olhar não só para o fluxo informacional como ferramenta de investigação das questões sociais, mas incorporem, também, as análises da apropriação privada da informação, do controle e da restrição do fluxo de informação, como instrumentos para apreensão da realidade contemporânea.

Também se mostra necessário que a dialética seja resgatada como princípio metodológico na área da ciência da informação. É fundamental que ganhem espaço nesse campo, as investigações voltadas para caminhos emancipatórios e que privilegiem visões críticas.

Estaríamos, também, no campo epistemológico, diante de uma tese e uma antítese? Busquemos, então, a síntese.

Referências

AKERLOF, G. The market for 'lemons': qualitative uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, v. 84, n. 3, p. 488-500, ago. 1970.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). A nova era das telecomunicações. *Anuário de telecomunicações*, Brasília, 1998.

_____. *Relatório Semestral da Ouvidoria de Agosto de 2003*. Brasília: ANATEL, 2003.

ARAUJO, E. A. A construção social da informação: dinâmicas e contextos. *DataGramaZero - Revista de Ciência da Informação*, v.2, n.5, out 2001. Disponível em: <http://www.dgz.org.br/out01/Art_03.htm>. Acesso em: 21 fev. 2011.

AUN, M. P. Políticas públicas de informação e desenvolvimento. In: PAIM, I. (Org.). *A gestão da informação e do conhecimento*. Belo Horizonte: ECI/UFMG, 2003. v. 1. p. 55-90.

AUN, M. P.; ANGELO, E. S. Observatório da inclusão digital. In: AUN, M. P. (Org.). *Observatório da inclusão digital*. Belo Horizonte: Orion, 2007.

BELL, D. *O advento da sociedade industrial: uma tentativa de previsão social*. São Paulo: Cultrix, 1978.

BERGER, P.; LUCKMAN, T. A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 2005

BRAMAN, S. Defining information: an approach for policymakers. *Telecommunications Policy*, v. 13, p. 233-242, 1989.

_____. *Change of state: information, policy and power*. London: MIT Press, 2006.

BRANDÃO, P. UFMG inaugura hoje Centro de Estudos de Inteligência Governamental. Disponível em: <<http://www.ufmg.br/online/arquivos/013386.shtml>>. Acesso em: 18 out. 2009

BRASIL. Lei 4117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1962. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4117.htm>>. Acesso em 21 fev. 2011.

_____. Emenda Constitucional 8, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/constituicao/emendas/emc/emc08.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

_____. Lei 9472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos funcionais, nos termos da Emenda

Constitucional Nº 8 de 1995. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9472.htm>>. Acesso em 21 fev. 2011.

_____. Decreto 2534, de 02 de abril de 1998. Aprova o Plano Geral de Outorgas de Serviços de Telecomunicações prestado no regime público. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1998a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/decreto/d2534.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

_____. Decreto 2592, de 15 de maio de 1998. Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1998b. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109865/decreto-2592-98>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHESNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim de século. *Economia e sociedade*, Campinas, n. 5, p. 1-30, dez. 1995.

CORSANI, A. Elementos de uma ruptura: a hipótese do capitalismo cognitivo. In: GALVÃO, A. P. et al. (Org.). *Capitalismo Cognitivo: trabalho, redes e inovação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

COUTINHO, L. Um projeto para as telecomunicações. *Folha de São Paulo*, 11 mai. 1997.

CURY, C. R. J. *Legislação educacional brasileira*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CURY, C. R. J. et al. A relação educação-sociedade-estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, O. (Org.) *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. São Paulo: Autores Associados, 1996.

DANTAS, M. *A lógica do capital-informação*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

_____. Informação e trabalho no capitalismo contemporâneo. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 60, p.5-44, 2003.

_____. Conselho Consultivo da ANATEL. *Discurso de despedida do Conselheiro Marcos Dantas*. Brasília: ANATEL, 2006.

DEMO, P. *Metodologia científica em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 1981.

_____. Introdução a metodologia da ciência. São Paulo: Atlas, 1991.

EISENBERG, J.; CEPIK, M. Internet as instituições políticas semiperiféricas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

GINDRE, G. Interconexão e o direito humano a comunicação. *PolITICS*, n. 1, p. 23-27, jul. 2008.

GÓMEZ, M. N. G. Novos cenários políticos para a informação. *Ciência e Informação*, v. 31, n. 1, p. 27-40, jan./abr. 2002.

HERSCOVICI, A. Economia da informação: entropia, mercado e natureza da Informação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIA DA COMUNICAÇÃO, 8., 1999. *Anais...* Rio de Janeiro: Intercom, 1999.

_____. A economia política da informação, da cultura e da comunicação: questões metodológicas e epistemológicas. Uma apresentação geral. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, v. 5, n. 3, p. 5-14, 2003.

KOSIK, K. *A dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LIMA, C. R. M. Informação e regulação da assistência suplementar à saúde. 110f. 2005. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro; IBICT. Rio de Janeiro: IBICT, 2005.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (MINICON). *Documento de encaminhamento da Lei Geral de Telecomunicações*. Brasília: MINICON, 1996.

PORAT, M. U. *Information economy: definition and measurement*. Washington: Department of Commerce/Office of Telecommunication, 1977.

REIS, A. S. *Educação à distância no Brasil no contexto da Lei 9394/96: uma leitura sob o prisma da razão jurídica*. 232f. 2002. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

ROWLANDS, I. *et al.* Frame analysis as a tool for understanding information policy. *Journal of Information Science*, v. 1, n. 28, p. 31-38, 2002.

SAVIANI, D. Análise crítica da organização escolar brasileira através das leis 5.540/68 e 5.692/71. In: GARCIA, Walter E. (Org.) *Educação brasileira contemporânea: organização e funcionamento*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1976. p. 174-194.

SILVA, H. P.; JAMBEIRO, O. Inclusão digital, acertos e desacertos: análise de programas e práticas em Salvador, BA. In: AUN, M. P. (Org.) *Observatório da inclusão digital*. Belo Horizonte: Orion, 2007.

SMITH, A. *The geopolitics of information: how Western culture dominates the world*. Nova York: Oxford University Press, 1980.