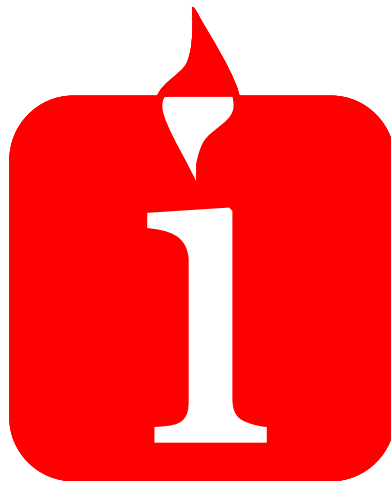


Rodrigo Moreno Marques

Política de Informação Nacional e Assimetria de Informação  
no Setor de Telecomunicações Brasileiro



Belo Horizonte  
Escola de Ciência da Informação da UFMG  
Junho 2010

Rodrigo Moreno Marques

Política de Informação Nacional e Assimetria de Informação  
no Setor de Telecomunicações Brasileiro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação.

Linha de pesquisa: GIC – Gestão da Informação e do Conhecimento

Orientadora: Profa. Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro

Belo Horizonte  
Escola de Ciência da Informação da UFMG  
Junho 2010

## LICENÇA CREATIVE COMMONS

Esta obra está licenciada segundo os termos da licença  
Creative Commons Atribuição-Usa Não-Comercial 3.0 Unported License



### Você pode:

Copiar, distribuir e exibir a obra.

Criar obras derivadas.

### Sob as seguintes condições:

Atribuição — Você deve dar crédito ao autor original.

Uso Não-Comercial — Você não pode utilizar esta obra com finalidades comerciais.

M357p Marques, Rodrigo Moreno.  
Política de informação nacional e assimetria de informação no setor de telecomunicações brasileiro [manuscrito] / Rodrigo Moreno Marques. – 2010. 131 f. : il., enc.

Orientadora: Marta Macedo Keer Pinheiro.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação.  
Referências: f. 124-131

1. Ciência da informação – Teses. 2. Política informacional – Teses. 3. Assimetria da informação – Teses. 4. Tecnologia da informação – Teses. 5. Telecomunicações – Teses. 6. Dialética – Teses. I. Título. II. Pinheiro, Marta Macedo Keer. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação.

CDU: 02:621.39



UFMG

Universidade Federal de Minas Gerais  
Escola de Ciência da Informação  
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

FOLHA DE APROVAÇÃO

"POLÍTICA DE INFORMAÇÃO NACIONAL E ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRO"

Rodrigo Moreno Marques

Dissertação submetida à Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, como parte dos requisitos à obtenção do título de **"Mestre em Ciência da Informação"**, linha de pesquisa **"Gestão da Informação e do Conhecimento (GIC)"**.

Dissertação aprovada em: 20 de janeiro de 2010.

Por:

Prof. Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro - ECI/UFMG (Orientadora)

Prof. Dr. Ricardo Carneiro - FJP

Profa. Dra. Alcenir Soares dos Reis - ECI/UFMG

Profa. Dra. Adriana Bogliolo Sirihal Duarte - ECI/UFMG

Aprovada pelo Colegiado do PPGCI

Profa. Beatriz Valadares Cendón  
Decana do PPGCI/ ECI-UFMG

Versão final Aprovada por

Profa. Marta Macedo Kerr Pinheiro  
Orientadora



UFMG

Universidade Federal de Minas Gerais  
Escola de Ciência da Informação  
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE **RODRIGO MORENO MARQUES**, matrícula:  
2008659709


Às 14:00 horas do dia 20 de janeiro de 2010, reuniu-se na Escola de Ciência da Informação da UFMG a Comissão Examinadora aprovada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação em 18/12/2009, para julgar, em exame final, o trabalho intitulado **Política de informação nacional e assimetria de informação no setor de telecomunicações brasileiro**, requisito final para obtenção do Grau de MESTRE em CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, área de concentração: Produção, Organização e Utilização da Informação, Linha de Pesquisa: Gestão da Informação e do Conhecimento (GIC). Abrindo a sessão, a Presidente da Comissão, Profa. Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Foram atribuídas as seguintes indicações:

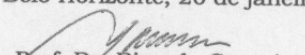
Profa. Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro - Orientadora	APROVADO
Prof. Dr. Ricardo Carneiro	APROVADO
Profa. Dra. Alcenir Soares dos Reis	APROVADO
Profa. Adriana Bogliolo Sirihal Duarte	APROVADO

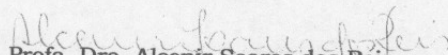
Pelas indicações, o candidato foi considerado APROVADO.

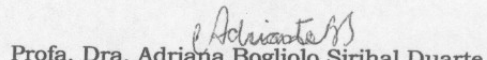
O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pela Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, a Presidente encerrou a sessão, da qual foi lavrada a presente ATA que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

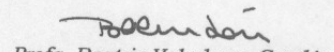
Belo Horizonte, 20 de janeiro de 2010.

  
Profa. Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro  
(ECI/UFMG)

  
Prof. Dr. Ricardo Carneiro  
(FJP)

  
Profa. Dra. Alcenir Soares dos Reis  
(ECI/UFMG)

  
Profa. Dra. Adriana Bogliolo Sirihal Duarte  
(ECI/UFMG)

  
Profa. Beatriz Valadares Cendón  
Decana do Colegiado do PPGCI  
ECI/UFMG

Obs: Este documento não terá validade sem a assinatura e carimbo da Coordenadora

Para  
Érika, Laura e Bernardo

*“Medo maior que se tem é de vir canoando num ribeirãozinho  
e dar, sem espera, no corpo dum rio grande”*

*Guimarães Rosa*

## **AGRADECIMENTOS**

À Professora Marta Macedo Kerr Pinheiro, incansável canoeira que, mesmo sabendo da fundura das águas, não só me estimulou, mas também embarcou comigo nessa travessia.

À Professora Alcenir Soares dos Reis, responsável pela semente de muitas reflexões que hoje carrego comigo.

A todos os professores da Escola de Ciência da Informação que tive a oportunidade de conviver e a quem devo também minha gratidão pela dedicação ao conhecimento, ao ensino e à pesquisa.

Aos colegas do Mestrado, companheiros na construção coletiva do conhecimento e também nas horas do lazer.

À Nely e à Gisele, sempre prontas para ajudar no desembaraço dos trâmites acadêmicos.

À Laura e ao Bernardo, que aceitaram com naturalidade minhas longas ausências e me ensinaram a aproveitar todos os instantes dos breves encontros que tivemos nesses últimos meses.

À Érika, que desde o começo me incentivou e apoiou, além de ter segurado a barra do lar sozinha durante as minhas ausências, sem o que essa pesquisa não teria sido concluída.

A todos que direta ou indiretamente me apoiaram e contribuíram para esse trabalho.



## RESUMO

A pesquisa buscou 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 geral dessa investigação foi apreender como a assimetria de informação se materializa no marco regulatório desse setor e as razões que levaram à sua instituição nesse contexto. A metodologia adotada fundamentou-se na ótica da razão jurídica, sendo ela construída a partir da triangulação de três análises complementares, a saber: do percurso para a 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. As análises revelaram que a assimetria de informação se manifesta nesse marco legal de maneira diversificada e contraditória. A comparação dos regimes privado e público que regem a prestação dos serviços demonstrou que a assimetria de informação é característica marcante do primeiro. O exame das interações dialéticas entre os atores sociais que tomaram parte na consolidação dessa legislação permite inferir que ela é resultado de um conflito de interesses entre o público e o privado travado no plano nacional, através de um processo que sofre fortes influências internacionais. Nessa arena, as tecnologias de informação e comunicação passam a demarcar um campo de domínio hegemônico dos interesses mercantis, e a assimetria de informação se mostra instrumento a serviço da manutenção dessa hegemonia. No entanto, a ótica da razão jurídica e sua dimensão dialética enfatizam que, nesse contexto, a tese convive com a antítese numa unidade de contrários que demonstra existir dentro dessa estrutura o germe da sua transformação.

**Palavras-chave:** política de informação nacional, assimetria de informação, telecomunicações, ótica da razão jurídica, método dialético.

## **ABSTRACT**

The research sought to establish an interlocution between the themes of national information policy and information asymmetry, focusing on the telecommunications sector in Brazil. The general 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 adopted was based on the legal rationality viewpoint and it was constructed through the triangulation of three complementary analysis: the course of the Brazilian telecommunications legislation enactment, the discourse of those who developed this legal apparatus and the content of the sanctioned legislation. The analysis showed that information asymmetry is displayed in the legal framework in a diversified and contradictory way. The comparison between the public and the private regime that rules the telecommunication services demonstrated that the private regime is a locus basically characterized by the information asymmetry. Due to examination of the dialectical interaction between the social actors who took part in the creation of the law, we were able to infer that this legislation is a result of a conflict of interest between the public and the private which take place in the national context, with strong international influences. In this arena, the information and telecommunications technologies unveil a field in which mercantile interests have hegemonic domain and the information asymmetry is a powerful tool for maintaining this hegemony. However, the legal rationality viewpoint and its dialectical perspective emphasize, in this context, the coexistence of the thesis and the antithesis, forming a unity of opposites demonstrating that in this structure resides the germ which can transform it.

**Key-words:** national information policy, information asymmetry, telecommunications, legal rationality viewpoint, dialectical method.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Reversão mundial da propriedade das concessionárias de telefonia fixa .....**83**

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Sub-domínios da política de informação segundo Rowlands et. al (2002).....**33**

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Classificação das manifestações do fenômeno da assimetria de informação presentes nos artigos da Lei Geral de Telecomunicações.....	<b>117</b>
---	------------

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANATEL	- Agência Nacional de Telecomunicações
Art.	- Artigo
CBT	- Código Brasileiro de Telecomunicações
CEIG	- Centro de Estudos de Inteligência Governamental
DSL	- <i>Digital Subscriber Line</i>
FMI	- Fundo Monetário Internacional
G7	- Grupo que reúne os países Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá
G20	- Grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Européia.
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ITU	- <i>International Telecommunications Union</i>
LGT	- Lei Geral de Telecomunicações
MINICOM	- Ministério das Comunicações
OECD	- <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
PGO	- Plano Geral de Outorgas
PL	- Projeto de Lei
TIC	- Tecnologias de Informação e Comunicação
UNESCO	- United nations Educational, Scientific and Cultural Organization

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução .....</b>	<b>15</b>
<b>2. A informação e o conhecimento na sociedade contemporânea .....</b>	<b>20</b>
2.1 Informação e construção social da realidade .....	20
2.2 A informação, conhecimento e as TIC: algumas ideias consensuais .....	22
2.3 A informação, conhecimento e as TIC: arena de embates contraditórios .....	24
<b>3. Política de informação.....</b>	<b>30</b>
3.1 Concepções teóricas.....	30
3.2 Política de informação no setor de telecomunicações brasileiro .....	42
3.2.1 Principais marcos regulatórios do setor de telecomunicações brasileiro .....	42
3.2.2 Um retrato atual do setor de telecomunicações no Brasil .....	46
3.2.3 A hibridação do meio e da mensagem.....	50
<b>4. Assimetria de informação .....</b>	<b>54</b>
4.1 Assimetria de informação na ciência econômica .....	54
4.2 Assimetria de informação nos estudos da exclusão digital .....	58
4.3 Assimetria de informação no campo das políticas de informação nacionais .....	59
4.4 Assimetria de informação a partir de uma perspectiva dialética .....	60
4.5 Iniciativas voltadas para o deslocamento da assimetria de informação.....	62
<b>5. Percurso metodológico .....</b>	<b>65</b>
<b>6. Política de informação nacional e assimetria de informação no setor de telecomunicações brasileiro .....</b>	<b>75</b>
6.1 O percurso para aprovação do marco regulatório setorial .....	75
6.2 O discurso dos atores sociais que conceberam o modelo para o setor.....	86
6.2.1 A dupla missão do modelo setorial e sua contradição primária .....	87
6.2.2 Os contraditórios objetivos da reforma .....	89
6.2.3 A proposta de universalização.....	90
6.2.4 Os recursos financeiros para a universalização .....	94
6.2.5 O contraditório papel da Anatel.....	96
6.2.6 Quando o privado passa a designar o público .....	100
6.3 Análise do marco regulatório setorial.....	101
6.3.1 Livro I – Dos princípios fundamentais.....	102
6.3.2 Livro II – Do Órgão Regulador e das Políticas Setoriais .....	103
6.3.3 Livro III – Da Organização dos Serviços de Telecomunicações.....	108
<b>7. Conclusões .....</b>	<b>117</b>
<b>8. Referências bibliográficas.....</b>	<b>124</b>

## 1. Introdução

O campo da ciência da informação atribui à informação, ao conhecimento e às redes um lugar de destaque nas dinâmicas sociais contemporâneas, bem como um potencial para transformação das realidades socio-culturais e econômicas no nível macro e microsocial.

Uma das raízes dessa fundamentação teórica reside na sociologia do conhecimento, segundo a qual a realidade é uma construção que se efetiva através da interação social entre sujeitos individuais e coletivos (BERGER E LUCKMANN, 2005).

A partir dessa compreensão, podemos afirmar que a forma como a sociedade apreende o mundo é fortemente marcada pela informação e pelo conhecimento, recursos imateriais que adquirem um potencial ainda maior quando se expandem as tecnologias da informação e comunicação (TIC)<sup>1</sup> a partir da década de 1990.

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 em diversas instâncias individuais e coletivas. Por outro lado, há no campo da Ciência da Informação alguns pontos de vista que negam o determinismo tecnológico, atribuindo à informação e às 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, desde a sua criação, passando pelo seu armazenamento, busca, distribuição e controle de acesso. 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 do lucro.

---

<sup>1</sup> Adotaremos o termo tecnologia de informação e comunicação (TIC) em alusão à Internet e ao universo de tecnologias que formam essa plataforma tecnológica, incluindo os serviços e aplicações que dela fazem uso.



A apreensão desse contexto engendrado pela confluência de fatores sociais, econômicos e tecnológicos reforça a importância das contribuições que os estudos das políticas de informação têm a dar. Merece ser analisado qual tem sido o papel do Estado na ampliação do uso das TIC - especialmente da Internet e da informação que nela circula - em favor do bem comum, investigando questões ligadas à mercantilização da informação e à sua apropriação privada.

Tomando emprestado um conceito nascido na economia, algumas pesquisas na 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. Na economia, a definição de assimetria de informação está ligada à diferença no acesso às informações por parte dos agentes econômicos no contexto das suas relações comerciais. Em nossa investigação, procuramos expandir essa concepção para nela incluir outros cenários sociopolíticos em que a informação está desigualmente distribuída, bem como outros atores sociais cujas ações apresentam motivações que vão além das questões comerciais.

Assim, a presente pesquisa propõe o estabelecimento de uma interlocução entre os temas política de informação nacional e assimetria de informação, tendo como recorte o contexto do setor brasileiro de telecomunicações na atualidade.

Com a privatização das telecomunicações no Brasil ocorrida na década de 1990, o Governo abandona o papel de executor das políticas públicas do setor e assume o papel de pretense agente regulador, transferindo à iniciativa privada o acesso às informações estratégicas inerentes a esse segmento. Partimos do pressuposto que, através desse processo de privatização das empresas estatais, há um acentuado deslocamento da assimetria de informação no setor brasileiro de telecomunicações.

A percepção dessa assimetria advinda do controle privado da informação por parte das empresas de telecomunicações nos leva aos problemas que deram origem à presente investigação:

- i) A assimetria de informação está corporificada no âmbito da legislação que rege o setor de telecomunicações no Brasil?
- ii) A assimetria de informação se legitima nesse aparato legal e no percurso para aprovação dessa legislação?

Como objetivo geral desse trabalho, pretendemos apreender como a assimetria de informação se materializa no marco regulatório do setor brasileiro de telecomunicações e as razões que levaram à sua instituição nesse contexto.

Os objetivos específicos foram assim definidos:

- i) Apreender e discutir as relações existentes entre política de informação nacional e assimetria de informação;
- ii) Analisar como tem evoluído a política de informação no setor de telecomunicações nacional;
- iii) Apreender como a assimetria de informação se materializa no marco regulatório das telecomunicações vigente no Brasil;
- iv) Buscar os princípios e valores que legitimaram o processo de constituição e consolidação da assimetria de informação nesse contexto.

O percurso metodológico adotado na presente investigação fundamenta-se na ótica da razão jurídica concebida por Reis (2002), sendo ele construído a partir da triangulação de três análises complementares, a saber: do percurso para promulgação do marco legislativo que rege hoje as telecomunicações no Brasil, do discurso daqueles que conceberam esse aparato jurídico, bem como do teor da lei sancionada.

Essa metodologia nasce da compreensão que a consolidação das leis resulta do confronto de interesses plurais da sociedade e das ações de seus agentes sociais (REIS, 2002). Considerando que é através da legislação, enquanto estratégia de mediação, que os diversos interesses ganham representação e legitimidade, a análise da evolução das leis nos permite entender como as políticas de informação no Brasil têm sido construídas historicamente.

Para atingir os objetivos propostos, buscamos as contradições que residem na legislação, no percurso para sua aprovação e aquelas que marcam o discurso dos atores sociais que a conceberam.

Esperamos que essa pesquisa traga avanços para a discussão das relações entre política de informação nacional e assimetria de informação, ao mesmo tempo em que evidencie a dualidade presente na compreensão da informação como bem comum em oposição à possibilidade da sua apropriação privada. Mais do que interpretar esse fenômeno e seus desdobramentos, busca-se dar início a reflexões acadêmicas que contribuam para a compreensão do impacto da assimetria de informação na construção da realidade social.

O presente texto foi dividido em seis tópicos, além desse primeiro introdutório.

O segundo tópico apresenta a fundamentação teórica referente às novas dinâmicas sociais que emergem da confluência da informação, do conhecimento e das TIC. Essa discussão está dividida em três sub-tópicos que abordam:

2.1 A concepção de informação adotada nessa pesquisa, o caráter social e o potencial transformador que são atribuídos a ela;

2.2 Algumas ideias consensuais sobre os novos paradigmas advindos do amálgama formado pela informação, conhecimento e TIC na atualidade; e

2.3 Algumas concepções que destacam o caráter dialético presente nas relações entre informação, o conhecimento e as TIC, expondo as contradições que aí residem.

No terceiro tópico, são discutidas algumas abordagens teóricas do campo das políticas de informação nacionais, com destaque para o setor brasileiro de telecomunicações. Esse tópico se subdivide em dois que discorrem sobre:

3.1 O estudo das políticas de informação nacionais, a evolução histórica desse campo, seus domínios e suas limitações. A perspectiva adotada se baseia principalmente nas concepções de Braman (2006), Aun (2003), González de Gómez (2002) e Frohman (1995), autores que privilegiam questões como o exercício do poder nas e através das relações sociais mediadas pela informação, o controle ou restrição da informação por alguns atores sociais e o exercício do poder sobre a informação visando formas específicas de dominação.

3.2 A evolução histórica da política de informação nacional no setor brasileiro de telecomunicações desde os primórdios dessa atividade, a partir da apresentação dos principais marcos regulatórios federais, sendo esses tomados aqui como instrumentos de políticas públicas. Nesse item é apresentado também um retrato atual das telecomunicações no Brasil, incluindo as empresas que nele atuam, o alcance dos seus serviços, a tendência crescente de concentração econômica desse mercado, bem como a expansão da busca empresarial pelo duplo monopólio do meio e da mensagem.

No quarto tópico, o conceito de assimetria de informação é investigado. Inicialmente é discutida a definição desse termo originada na ciência econômica em 1970. Em seguida, analisamos a percepção dessa questão nos estudos da exclusão digital e das políticas públicas nacionais, ainda que nesses campos o termo assimetria de informação não seja explicitado. Na sequência, apresentamos uma nova definição para o termo nascida a partir da interlocução entre um olhar da Ciência da Informação e uma perspectiva dialética. Encerrando o quarto tópico, destacamos em diferentes cenários atuais alguns conflitos que estão direta ou indiretamente relacionados com ações voltadas para o deslocamento de algum tipo de assimetria da informação.

O quinto tópico trata da metodologia adotada. Dentro da abordagem dos princípios metodológicos propostos para essa investigação, destacamos a ótica da razão

jurídica (REIS, 2002), sua dimensão dialética, a fundamentação do seu empirismo, os recortes estabelecidos, a construção do *corpus*, as potencialidades e as limitações do percurso metodológico traçado.

O sexto tópico apresenta os resultados alcançados pela pesquisa e está dividido em três partes. A primeira aborda o percurso para aprovação do marco regulatório vigente no setor de telecomunicações brasileiro. Em seguida, dentro de uma proposta de investigação documental, é analisado o discurso dos agentes sociais que conceberam esse modelo setorial. Por fim, é analisado o teor da legislação de telecomunicações vigente com vistas à apreensão de como a assimetria de informação se materializa e se legitima nesse documento.

O sétimo tópico apresenta as conclusões desse trabalho, propõe algumas questões que ficam em aberto e aponta alguns caminhos que se mostram promissores para investigações futuras.

## **2. A informação e o conhecimento na sociedade contemporânea**

A informação e o conhecimento sempre tiveram lugar de destaque nas ciências voltadas para as questões sociopolíticas, econômicas e culturais. Mas no final do século XX, com a emergência e difusão das TIC, surgem novas dinâmicas nesse contexto, e novas teorias buscam analisá-las, especialmente no campo da ciência da informação.

Para apresentar algumas dessas abordagens que são úteis à presente pesquisa, essas concepções foram agrupadas em três campos discursivos. Em primeiro lugar, destacamos alguns pontos de vista que imputam à informação um papel fundamental na construção social da realidade. Em segundo lugar, são apresentadas algumas interpretações teóricas que salientam a crescente relevância atribuída à informação, ao conhecimento, à inovação e às redes advindas das TIC. Num terceiro momento, a partir de uma visão crítica, é analisado o caráter contraditório da informação, dada a possibilidade de sua apropriação privada em detrimento da perspectiva do seu uso social voltado para a coletividade.

### **2.1 Informação e construção social da realidade**

Para a sociologia do conhecimento (BERGER E LUCKMANN, 2005), o conhecimento se constrói na interação do sujeito com sua realidade social, realidade essa que não pode ser considerada algo dado, mas construída por meio de dinâmicas que envolvem as dimensões individuais e sociais. São produzidas assim as formas como apreendemos o mundo e dessa maneira a realidade se mostra uma construção social.

A informação tem um papel central nessas construções. 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, à 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 dentre atores em diversas arenas, refletindo a relação de forças que lhe deu origem bem como os interesses daqueles envolvidos na sua construção.

Nota-se, portanto, um caráter dialético inerente à informação: ela carrega o potencial de transformação social, ao mesmo tempo em que é um produto de interações sociais (Reis, 2002).

Em sintonia com essa concepção, Braman (1989) entende que a informação não é somente afetada pelo ambiente, mas é também um elemento que afeta outros elementos do ambiente. Em outras palavras, 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*)<sup>2</sup>.

As definições de informação dessa natureza

“se aplicam a todos os fenômenos e processos nos quais a informação está envolvida, podem ser aplicadas a uma estrutura social em qualquer nível de articulação e complexidade, conferindo à informação, a seu fluxo e uso um enorme poder na construção da nossa realidade social (e em última análise da realidade física)” (Braman, 1989, p. 239).

Esse entendimento se mostra apropriado para o campo das políticas públicas, pois carrega necessariamente um caráter teleológico, tendo em vista que decisões baseadas nessa concepção trazem uma visão particular de como a sociedade deve ser. Devido a essa característica, Braman (1989) dá destaque a essa definição de informação dentro do campo das políticas de informação, recomendando seu uso no início de cada

---

<sup>2</sup> A tradução literal do conceito de Braman seria ‘força constitutiva *na* sociedade’. Porém, concordando com outros pesquisadores brasileiros da Ciência da Informação, optamos por adotar o termo ‘força constitutiva *da* sociedade’, embora as reflexões dessa autora apontem para uma percepção da informação como força constitutiva *da* e *na* sociedade.

processo de tomada de decisão e também no estabelecimento de padrões para julgamento durante a avaliação das políticas<sup>3</sup>. Em trabalhos mais recentes, a autora enfatiza que a perspectiva mais importante para as políticas de informação deve ser a do seu impacto constitutivo na sociedade (BRAMAN, 2006).

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 a partir da década de 1990. Forma-se um complexo quadro multidimensional onde estão imbricadas questões sociais, econômicas, políticas e tecnológicas que têm sido objeto de amplos debates em variados campos científicos.

## **2.2 A informação, conhecimento e as TIC: algumas ideias consensuais**

Desde meados dos anos 1990, com a expansão das TIC e a partir da confluência da informação e do conhecimento com o universo da Internet, surgem fenômenos que abalam paradigmas vigentes em diferentes campos científicos. Na tentativa de compreender esses fenômenos emergentes e nortear ações sobre eles, são criados novos conceitos e teorias que dão forma a uma arena interdisciplinar que envolve diversas questões sociológicas, econômicas, políticas e tecnológicas, formando um todo nem sempre harmônico.

Nosso papel como pesquisadores do campo da Ciência da Informação - *locus* interdisciplinar por natureza - é central nesse debate, estabelecendo-o com aqueles que, pertencendo a campos fronteiriços, têm participado dessa construção epistemológica plural.

Dentre as principais teorias que têm se voltado para essa problemática, parece ser um consenso a percepção da crescente relevância que adquire o papel da informação, do conhecimento e da inovação, bens intangíveis que tomam lugar dos bens materiais que dominaram a economia capitalista dos séculos XIX e XX.

---

<sup>3</sup> Refletindo sobre as definições de informação dentro do campo das políticas de informação, Braman (1989) propõe uma abordagem pluralista e hierárquica com quatro definições. Essa hierarquia baseia-se nas diferenças no nível do escopo (quão abrangente os fenômenos sociais estão incorporados em cada definição), na complexidade (como se articula a organização social em cada definição) e no poder que está associado a cada uma delas. A definição de informação como força constitutiva da sociedade está no topo dessa hierarquia, que inclui também a concepção de informação como recurso, como mercadoria e como percepção de padrões.

Muitas reflexões científicas sobre a sociedade contemporânea dão destaque também à perspectiva do trabalho cooperativo em redes, seja a partir de laços locais ou a partir de medições estabelecidas através das redes eletrônicas suportadas pelas TIC.

Nesse sentido, Lastres et al. (2002) destacam que, desde as últimas décadas do século XX, tem surgido um novo padrão de acumulação com caráter bastante amplo, marcado pela crescente importância dos recursos intangíveis, como informação, conhecimento, inovação e cooperação em redes, em detrimento dos ativos fixos e da produção de bens materiais.

Segundo Corsani (2003), com a passagem do fordismo para o pós-fordismo, a lógica da reprodução (regime de repetição) é substituída pela lógica da inovação (regime de invenção), o que evidencia o surgimento de um novo paradigma - o capitalismo cognitivo - em substituição ao capitalismo industrial. Mais do que uma economia do conhecimento, as profundas mudanças afetam a maneira como o capital é dotado de valor.

Utilizando uma terminologia marxista, Corsani (2003) destaca o surgimento de novas formas de divisão e organização do trabalho, não mais baseadas na antiga máquina fordista que, enquanto cristalização do saber, enquanto trabalho morto, impunha a sua lei de funcionamento ao trabalho vivo. O computador, “metamáquina” desespecializada, não tem valor-utilidade em si, mas em suas aplicações e usos, em ações baseadas no conhecimento e na criação. “As TIC implicam um trabalho que é criação de usos e criação através de usos criados” (JOLLIVET, 2000 apud CORSANI, 2003).

Para Corsani (2003), com as TIC emergem novas dinâmicas socioeconômicas. Elas formam um sistema integrado de suportes ou meios que servem às diversas atividades relacionadas ao consumo, estando esse consumo cada vez mais ligado aos serviços, tecnologias e conteúdos informacionais, culturais e artísticos, agora disponíveis em formatos digitais. Expandem-se, assim, as indústrias calcadas no processamento e comunicação da informação.

Segundo essa autora, as TIC incorporam simultaneamente atribuições de trabalho e consumo. As possibilidades de inovação cooperativa e a socialização da inovação adquirem nova dimensão. O processo de produção se distancia do processo de valorização, uma vez que os conhecimentos não estão associados aos bens materiais, não sendo possível associar a imaterialidade do conhecimento com a materialidade da mercadoria (CORSANI, 2003).



No plano do trabalho individual, Dantas (2002) destaca que cada indivíduo inserido na produção capitalista é um elo informacional que recebe, processa e transmite um subconjunto de informações necessárias às atividades produtivas. Os trabalhadores serão distinguidos pelas capacidades de buscar e processar informações com maior ou menor grau de complexidade, o que sugere uma nova dimensão para a mais-valia concebida por Marx.

Rullani (2000) destaca que o capital está diante do desafio de impor a sua lei da acumulação a um tipo de mercadoria que possui novas lógicas de valorização:

“Desincorporados de qualquer suporte material, os conhecimentos desequilibram as teorias de valor, tanto a marxista quanto a neoclássica, recolocando o problema da sua valorização, pois em virtude mesmo de sua desincorporação, eles podem ser reproduzidos, trocados, utilizados separadamente do capital e do trabalho” (RULLANI, 2000)

Apesar do relativo consenso em relação a esse conjunto de ideias, podemos apontar outras concepções teóricas que, a partir de uma abordagem crítica e da perspectiva dialética, percebem, na confluência da informação, conhecimento e TIC, uma arena marcada por crescentes conflitos.

### **2.3 A informação, conhecimento e as TIC: arena de embates contraditórios**

Expandindo a discussão para além do estudo da informação e do conhecimento colaborativo em redes, alguns autores acrescentam outras dimensões ao debate, incorporando nele uma necessária visão crítica e buscando apreender as contradições que marcam a chamada sociedade da informação.

Analisando o plano macrossocial, afirma-se que está em curso o estabelecimento de uma nova divisão internacional do trabalho, onde a posição dos países é determinada pela maneira como cada um trata a informação, o conhecimento e as TIC. No núcleo orgânico desse novo arranjo capitalista, estão as nações que produzem conhecimento e tecnologia de ponta. Na semiperiferia desse sistema, estão os países onde se aplica o conhecimento e que geram tecnologias de maneira limitada. Periféricas são as nações que apenas consomem as tecnologias desenvolvidas externamente (EISENBERG E CEPIK, 2002).

Em 1980, bem antes do impulso dado pela Internet na revolução da informação, já era perceptível o crescente hiato entre os países sub-informados e as nações líderes da corrida informacional:

"Será cada vez mais difícil buscar o desenvolvimento econômico em um mundo no qual as maiores forças industriais complementam seus poderes materiais com sofisticados sistemas de informação, através dos quais constantemente reforçam as disparidades entre eles e as sociedades menos desenvolvidas. As sociedades despojadas retrocederão mais e mais à condição de objetos, não de sujeitos da história. Elas serão ainda mais aprisionadas a uma espiral de subinformação do que já o são, hoje. (...) As divisões entre os informacionalmente-ricos e os informacionalmente-pobres – tanto internacional, quanto nacionalmente – poderão vir a ser ainda mais inexoráveis, de longe mais difíceis de se superar, do que as divisões baseadas na exploração econômica" (SMITH, 1980 apud DANTAS, 2003).

Ao longo de sua evolução, o capital tem feito da informação, cada vez mais, seu objeto de trabalho e acumulação, de onde deriva a nova lógica do capital-informação (DANTAS, 2002). Muitas são as estratégias adotadas pelo mercado para se adaptar aos novos tempos do capitalismo e à sua nova lógica. Nesse sentido, Dantas (2003, p. 24) afirma que em “um regime de acumulação que, no seu cerne, caminha para abolir a troca, (...) o capital vê-se na contingência de desenvolver novos mecanismos de realização, para substituir a troca mercantil”.

Dada a transferência do valor para a esfera imaterial desvinculada do suporte físico do produto, os artifícios que passam a ser adotados pelo mercado se baseiam principalmente na apropriação privada da informação-valor em oposição à perspectiva da sua apropriação social. Revela-se assim um embate que se traduz naquela que é talvez a maior contradição da sociedade da informação.

Ao analisar os produtos do capitalismo cognitivo, Cocco (2006, p.194) destaca: “Para se tornar valor, a riqueza deve ser difusa (pública), mas não pode ser socializada (comum). O público e o comum são mantidos separados”.

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 as essas plataformas tecnológicas constituem um dos componentes determinantes da infraestrutura dos novos mercados, estão ligadas à financeirização da economia, às relações intra e inter-firmas, às relações entre firmas e consumidores, bem como às novas modalidades de distribuição de produtos e serviços. O desenvolvimento das TICs e das redes eletrônicas está ligado à institucionalização de novas relações mercantis, de uma nova “estrutura dos mercados, da natureza da concorrência e das modalidades de acesso aos mercados” (HERSCOVICI, 2004, p.106).

Resgatando o estudo histórico da evolução das mídias, esse autor alerta 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. Contrariando o discurso daqueles que consideram a nova economia “um novo sistema institucional, tecnológico e econômico que permitiria superar as contradições do capitalismo” (HERSCOVICI, 2003, p. 13), esse autor defende:

“esta nova economia, e as implicações sociais que lhe são ligadas, são profundamente enraizadas nas diferentes realidades históricas do capitalismo: ela corresponde a 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 – finalmente, ela não permite desenvolver, de maneira sistemática e generalizada, novos espaços de democracia participativa” (HERSCOVICI, 2003, p. 13).

A crescente dicotomia entre apropriação privada da informação e apropriação social da informação pode ser demonstrada nos exemplos que são apresentados a seguir.

Primeiramente vale destacar um mecanismo que era pouco adotado no regime de produção fordista, mas que ganha intensidade no cenário contemporâneo. Trata-se do uso intensivo do conhecimento científico para produção industrial e sua distribuição, causa e consequência para a tendência atual de aproximação entre universidade e indústria. Dessa maneira, o capital incorpora o conhecimento científico colocando-o a serviço da produção (DANTAS, 2003).

A corrida mercantil pelo controle de patentes de produtos ou ideias impede que a humanidade compartilhe concepções que poderiam minimizar as desigualdades sociais e a miséria global. Desviados dos propósitos ligados ao bem-comum, conhecimentos medicinais - muitos deles de origem popular - são apropriados pela indústria farmacêutica em disputas que colocam o lucro acima da vida humana. Nessa arena, nota-se que as apropriações dessa natureza são geralmente legitimadas pela legislação nacional e internacional que regulamenta o direito de propriedade intelectual.

No segmento do marketing, marcas consagradas no mercado são alvo de cópias feitas por produtores de mercadorias falsificadas, que se apropriam de logomarcas para agregar aos seus produtos piratas a tão almejada informação-valor.

No mercado de capitais, os mecanismos de valorização e desvalorização das ações nas bolsas de valores são movidos por informações públicas ou restritas acerca da saúde financeira das empresas. Grandes lucros podem ser obtidos a partir de informações estratégicas privilegiadas ou falsas informações propagadas. Por outro lado, grandes prejuízos se disseminam quando se revelam fraudes nas informações contábeis publicadas pelas companhias em seus balanços.

Também seguindo a lógica do capital-informação, outras estratégias empresariais são estabelecidas no campo formado pela convergência das questões informacionais com as TIC. As situações apresentadas a seguir ilustram alguns desses estratagemas.

No segmento de informática, a facilidade de se disseminar cópias de sistemas operacionais e softwares não licenciados gera uma clara mudança que já se observa

nesse segmento de mercado. Cada vez mais, grandes companhias produtoras de softwares distribuem gratuitamente seus sistemas, comercializando não mais o produto-programa, mas um serviço regular de manutenção, configuração e consultoria para operá-lo.

A indústria cultural e midiática, antes um meio de produção dentro do mercado de consumo de massas, agora se torna um dos grandes polos das novas dinâmicas de acumulação capitalistas (DANTAS, 2003). Distinguindo o conceito de indústria cultural e de indústria informacional, González de Gómez (2002) acrescenta que, enquanto a indústria cultural trazia a expectativa de homogeneizar o público, a indústria da informação estabelece, desde sua gênese, uma vontade de integração econômica no polo da produção.

Se no mercado artístico-cultural a audiência é a nova mercadoria de troca dos produtores culturais em suas negociações comerciais (BOLAÑO, 2000), nas teias da *web* temos um fenômeno similar: sítios, *blogs* e aplicativos *on-line* têm a sua informação-valor estabelecida em função do número de internautas que os acessa.

No campo das TIC e das telecomunicações, observa-se uma tendência de significativo potencial de influência sobre a construção da realidade social, ou seja, sobre a maneira como apreendemos a realidade que nos cerca. Trata-se da formação de grandes conglomerados empresariais que buscam um duplo monopólio do meio e da mensagem, ou seja, das redes de transmissão e do conteúdo audiovisual. Coloca-se em risco a pluralidade cultural e as identidades locais na medida em que essa propensão representa a primazia da lógica do capital-informação sobre a concepção de informação social a serviço do bem comum (MARQUES, 2008).

Também é possível afirmar que se estabelece uma relação de simbiose entre esses novos e diversificados conglomerados empresariais e um novo tipo de Estado-nação que Braman (2006) definiu como Estado informacional, ou seja, aquele que controla de maneira deliberada e explícita a informação, seu processamento, fluxo e uso para exercício do poder.

Por trás de todos esses exemplos citados, haverá um pano de fundo ideológico resumido nas reflexões de Ramonet (1995), que chamou de pensamento único a ideologia de pretensão universal ubiquamente imposta para favorecer os interesses de grandes grupos econômicos ligados ao capitalismo internacional, em detrimento do bem-estar social, da redução de desigualdades socioeconômicas e do bem comum.

Estabelecer e difundir uma contraposição a essa lógica hegemônica neoliberal não se mostra tarefa simples, dada a assimetria de poder que existirá entre os atores sociais que impõem seus interesses e aqueles que são obrigados a neles se enquadrar. Grande parte dessa desigualdade de poder advém da distribuição desproporcional da informação e conhecimento entre os diversos agentes coletivos da arena informacional contemporânea.

Acrescenta-se a essas dificuldades, a desigualdade entre sujeitos em termos de suas competências informacionais, termo derivado do conceito de *information literacy* que tem sido objeto de amplas discussões na Ciência da Informação. Nesse campo, os vários autores que abordam o tema definem a competência informacional em termos das habilidades e atitudes que os indivíduos devem desenvolver para serem capazes de buscar a informação, selecioná-la, analisá-la e extrair dela conhecimentos, passando da condição de agente informacional passivo para a condição de usuário autônomo e independente. Essa perspectiva, que se estrutura no lema “aprender a aprender”, enfatiza o desenvolvimento da cognição dos sujeitos de maneira a fortalecer o seu pensamento crítico, sua identidade, criatividade e, conseqüentemente, o seu potencial transformador. Com a difusão das TIC a partir da década de 1990, a competência informacional passou a voltar-se especialmente para essas questões no âmbito dos novos estoques e fluxos de informação que passam a inundar a chamada sociedade da informação (ARAÚJO E MELO, 2007).

Não obstante as dificuldades citadas, acreditamos que através das políticas de informação nacionais podem ser traçados caminhos que coloquem a informação a serviço da transformação dessas estruturas, construindo novas realidades sociais baseadas em valores opostos àqueles ditados pelo pensamento único. Faz-se necessário, portanto, que sejam analisadas as perspectivas que se desenham no campo das políticas de informação nacionais e o papel do Estado nessa construção social.

### **3. Política de informação**

O alcance e a complexidade do conceito de política de informação têm sido ampliados à medida que também se expande a relevância da informação na sociedade contemporânea. Apresentamos a seguir a definição de Braman (2006), tomada como central em nossa análise, e também a evolução do termo desde que ele começou a ganhar importância a partir da segunda metade do século XX. Esse resgate histórico será importante pois o tema política de informação incorpora hoje todos esses aspectos que se acumularam ao longo da sua evolução.

#### **3.1 Concepções teóricas**

Antes de abordar o tema política de informação, é necessário diferenciar os conceitos de plano, programa e política, conforme destaca Aun (2003). O plano se traduz por um programa de atividades voltadas para construção de culturas em instituições públicas ou privadas. O plano possui horizonte temporal mais curto e está ligado diretamente a questões operacionais. O programa estabelece linhas de ações e metas reunidas em projetos, dispensa explicitação legal e não implica na obrigatoriedade de participação dos poderes executivo e legislativo. Por outro lado, uma política é estabelecida por um governo em exercício como forma de intervenção de sua administração, tem temporalidade de longo prazo, explicitação e legitimação legislativa (MOORE, 1997).

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. Em outras palavras, trata-se do marco regulatório aplicado ao “domínio da política de informação, comunicação e cultura” (BRAMAN, 2006, p. 70).

O estabelecimento de um conceito de política de informação necessariamente ancorado em um aparato jurídico legitimador mostra-se coerente com a proposta da presente pesquisa, tendo em vista a adoção da ótica da razão jurídica (REIS, 2002) como um dos seus princípios de investigação.

Braman (2006) recomenda que as abordagens no campo das políticas de informação, para que sejam úteis, devem ser válidas do ponto de vista da realidade

empírica, abrangentes, teoricamente fundamentadas e metodologicamente operacionalizáveis. Além disso, devem ser traduzíveis, ou seja, devem ser idealizadas "de maneira a possibilitar a tradução de novos princípios, ferramentas e políticas específicas na linguagem das leis legadas, de modo a permitir uma mudança incremental da legislação" (BRAMAN, 2006, p. 74).

As práticas que se inscrevem nas políticas de informação contemporâneas têm existido em todas as sociedades, desde as primeiras formações tribais, manifestando-se através de leis, contextos institucionais de governança ou hábitos culturais ligados à governabilidade. A partir da segunda década do século XX, as tecnologias industriais são substituídas por meta-tecnologias informacionais, fazendo com que o formato das organizações seja modificado, novas arquiteturas de conhecimento sejam desenvolvidas, e a economia industrial ou agrícola seja substituída pela economia da informação (BRAMAN, 2006).

A busca pela origem da abordagem científica das políticas de informação nos remete ao período da segunda grande guerra no século XX. Nesse período, 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, nas décadas seguintes, da eletrônica, da computação e da Internet. Nesse contexto histórico, a Teoria Matemática da Comunicação, também conhecida como Teoria da Informação, vai nortear grande parte das pesquisas da então emergente Ciência da Informação. As políticas centradas nas questões informacionais começam a ganhar prioridade quando os governos percebem, além dos motivos militares e estratégicos, a importância da informação na dimensão administrativa, no desenvolvimento científico e tecnológico e na modernização da estrutura produtiva (AUN, 2003; CASTELLS, 1999; GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002).

O relatório *Science, Government and Information – The Responsibilities of the Technical Community and the Government in the Transfer of Information*, mais conhecido como *Weinberg Report*, foi publicado pela Casa Branca em 1963 e pode ser considerado um dos primeiros documentos institucionais que denotam ações dos governos para estabelecimento de políticas nacionais de informação, nesses primeiros passos com uma motivação ligada principalmente à informação científica e tecnológica (WEIBERG, 1963).

Segundo Braman (2006), nesse período percebe-se o início e uma mudança que transforma o Estado burocrático em Estado informacional, passando este Estado a



buscar, por meio das políticas de informação, o controle de toda a cadeia de produção da informação e das tecnologias de informação visando ao exercício do poder. Nesse sentido, por meio da política de informação, é possível apreender como se dá esse processo de mudança e analisar como o Estado informacional exercita o poder no âmbito doméstico e internacional. Segundo essa autora, a política de informação será o órgão proprioceptivo<sup>4</sup> do Estado-nação, por meio do qual ele percebe a si mesmo, sendo, portanto, o meio pelo qual todas as tomadas de decisão ocorrem.

Jardim (1995) destaca que a Unesco, desde a sua criação em 1945, fomenta a ampliação das bases da educação no mundo, a expansão dos benefícios da ciência a todos os países do mundo, bem como o intercâmbio e a divulgação cultural. A partir dos anos sessenta, porém, a ação da Unesco

“torna-se mais evidente como promotora do debate internacional sobre a comunicação e a informação. Esta postura coincide, de um lado, com o quadro histórico no qual a informação passa a ocupar destaque no capitalismo avançado, evidenciando mais uma variável nas diferenças Norte-Sul. Por outro lado, assinala a ampliação majoritária, nas Nações Unidas, dos chamados países periféricos". (JARDIM, 1995, p. 35)

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. Surge a consciência de que a transformação de informação em conhecimento tácito exige mais do que sua simples disponibilidade. Cresce a multiplicidade e a complexidade de aspectos que passam a ser incorporados às políticas de informação.

Também é possível perceber que os Estados passam a buscar o controle da informação e de seus efeitos sociais por meio de intervenções administrativas, dada a percepção dos potenciais reflexos socio-culturais e simbólicos que aí residem (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002). A percepção desses aspectos se reforça cada vez mais entre os pesquisadores da Ciência da Informação, governos e organismos internacionais, que direcionam pesquisas e ações voltadas para a construção de conteúdos e direcionadas aos usuários.

---

<sup>4</sup> Segundo a fisiologia neurológica, proprioceptores são as terminações nervosas sensoriais que informam a movimento e a posição corporal.

Segundo Aun (2003), os governos europeus, principalmente França e Alemanha, até o início da década de 1990, vinham, em suas tentativas de construção de políticas de informação, atendendo às pressões econômicas imediatas. Ao final dessa década, já incorporavam em seus programas preocupações mais amplas contemplando o desenvolvimento social e cultural em seus países. Assim, crescentemente, reconhece-se a premente necessidade de desenvolvimento de conteúdos socio-culturais nacionais e regionais e da importância de existir um aparato institucional para a construção desses conteúdos.

O estabelecimento de políticas informacionais tem sido motivado também pela percepção da nova divisão internacional do trabalho, que atribui papel central aos países produtores de tecnologias e conteúdo informacional e papel periférico àqueles estados consumidores passivos desse tipo de insumo (EISENBERG e CEPIK, 2002).

Em meados da década de 1990, com o advento da Internet e das TIC que compõem esse universo, abrem-se novas perspectivas para as dinâmicas sociais, econômicas e políticas contemporâneas. Com a emergência da sociedade em redes (CASTELLS, 1999), surge a possibilidade de estabelecimento de novas interações e mediações nas diversas esferas sociais, dada a modificação do paradigma espaço-temporal até então vigente. Nesse contexto, emerge um novo tipo de política de informação, especialmente influenciado pelas atuais capacidades tecnológicas não disponíveis anteriormente (BRAMAN, 2006).

Desde o seu princípio, esse novo paradigma estimula que sejam repensadas e reformuladas as leis e marcos regulatórios vigentes. Cada vez mais torna-se complexa a reinterpretação do aparato jurídico legado na tentativa de que ele seja mantido como o marco legal do mundo digital.

Não é a primeira vez que a modificação no conteúdo e na prática do direito é implementada em resposta a 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 (BRAMAN, 2006; DANTAS, 2003). Mas, assim como nos paradigmas tecnológicos dos séculos anteriores, o que se constata atualmente não é apenas uma modificação legislativa que se dá na esfera jurídica, mas principalmente a reformulação de políticas públicas. A transformação das políticas de informação nacionais em curso abrange questões bem mais amplas. 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.

Vários autores definem e analisam conceitos básicos de políticas de informação e suas abrangências, buscando identificar os valores que as conduzem em sua especificidade (AUN, 2003).

Segundo Rowlands (2002), o estudo de um fenômeno tão complexo como a política de informação nacional e suas leis deve adotar as ferramentas que sustentam a teoria crítica. Defende também que não há nenhuma verdade objetiva na política de informação, e as pesquisas nesse campo devem buscar principalmente valores – mais do que leis específicas ou regulamentos - que estruturam as concepções de informação adotadas. Torna-se necessário empregar uma perspectiva humanista em que o acesso e a troca de informações sejam tratados como interação social, privilegiando os aspectos culturais do direito à informação, às necessidades para o exercício dos direitos democráticos, aos direitos que envolvem a privacidade, à natureza pessoal do conhecimento e ao valor pessoal desse conhecimento para o seu detentor.

Assim como Rowlands, outros autores que abordam as políticas de informação também vão além das diretrizes tecnológicas, econômicas ou de infraestrutura física, voltando o eixo de suas análises para questões ligadas aos conteúdos socio-culturais, o acesso ao conhecimento e a suas especificidades regionais (AUN, 2003).

Para Burger (1993), política de informação é o processo pelo qual se estabelecem os parâmetros por meio dos quais a informação é controlada (criada, sintetizada, analisada, recuperada e usada) por seres humanos. São mecanismos sociais usados para o controle da informação e os efeitos sociais da aplicação desses mecanismos.

Rowlands (1996) cita dois fatores que têm influenciado as recentes experimentações em políticas de informação: (a) a convergência de mídias, tecnologias e serviços, que exigem novas regulamentações; (b) a percepção de que as políticas de informação têm um potencial de contribuição positiva para a construção do bem-estar social e econômico, ganhos de produtividade e qualidade de vida.

Browne (1997) defende a busca pelo valor crítico na construção de políticas de informação para permitir melhor equilíbrio entre os campos tecnológicos e socio-cultural.

Hill (1995) adverte que as políticas de informação têm o potencial para minimizar ou estimular as barreiras na sociedade, recomendando a seleção de conteúdos

socio-culturais que garantam mais do que quantidade, mas sim a qualidade da informação e o respeito às várias formas de especificidades.

Moore (1997) e Browne (1997) destacam a importância de que os elaboradores de políticas de informação tenham suporte intelectual, especialmente em relação à regulação e ao tratamento dos conteúdos, dada a relativa novidade da abordagem ligada às especificidades socio-culturais dos diferentes países.

Ao buscar os domínios do campo da política de informação, Braman (2006) sugere duas abordagens que merecem destaque: uma pretende apreender o impacto constitutivo na sociedade decorrente das políticas de informação e outra se baseia no modelo da cadeia de produção da informação.

Segundo a primeira abordagem, a busca do impacto constitutivo da informação na sociedade deve ser a mais importante e fundamental perspectiva para as áreas da informação e da política de informação. O valor dessa proposta reside no fato de que ela não se atém às minúcias de leis e regulamentos existentes, mas se volta para o objeto do exercício das políticas, ou seja, construir e manter o tipo de sociedade em que se quer viver.

De acordo com a abordagem da cadeia de produção da informação, as leis atuais e regulamentos de diferentes áreas do direito podem ser consideradas pertencentes ao domínio das políticas de informação. A análise desse conjunto, que forma um mosaico de políticas, encontra lacunas e dificuldades, dentre elas o dilema da adoção de uma ótica no nível macro ou microssocial. A análise macrossocial se mostra útil mas tende a gerar um sentimento de que os indivíduos são sujeitos da história, mais do que agentes. A segunda opção traz intrinsecamente a perspectiva da transformação via ações que visem a adaptações, reinterpretações ou mudanças legislativas. Porém, com a análise no nível micro, torna-se difícil relacionar eventuais mudanças implementadas e seus efeitos no contexto macro. A saída para esse impasse estaria na busca por uma abordagem em um nível meso.

Segundo essa autora, a heurística mais adotada atualmente para identificar os diversos temas que compõe o domínio das políticas de informação é o modelo da cadeia de produção da informação. Nota-se que essa é uma cadeia de produção múltipla, extremamente diversificada e de um dinamismo de intensidade incomum. As relações entre os diversos estágios da cadeia sofrem frequentes mudanças em função de vários fatores, como, por exemplo, quando (i) surgem novas conexões entre os estágios da cadeia, (ii) quando a Internet ou qualquer outro processo de mediação permite que

produtores e usuários interajam diretamente eliminando intermediários, (iii) quando partes da cadeia de produção perdem sua independência em relação às demais, (iv) quando as relações entre as partes mudam gerando reorganizações drásticas e (v) quando múltiplos provedores de informação passam a adotar o compartilhamento.

Algumas abordagens do tema política de informação são menos abrangentes. Segundo Rowlands (2002), historicamente as políticas de informação têm adotado análises isoladas de alguns recursos específicos, como pesquisa e desenvolvimento, mercado informacional, liberdade de acesso à informação oficial, aspectos legais ligados à privacidade e propriedade intelectual. O resultado dessas abordagens tem sido a fragmentação das responsabilidades de implementação dessas políticas, das instituições envolvidas e dos fóruns de discussão, o que exige a adoção de uma visão que privilegie a integração em oposição à tendência de fracionamento.

Em argumentação similar, Braman (2006) adota a expressão multiplicidade de arenas para tomada de decisão (*multiplicity of decision-making arenas*) para descrever o envolvimento de um grande número e tipo de agentes, muitas vezes distribuídos de maneira dispersa durante o estabelecimento de uma política de informação, o que pode levar a um nível de conflito de interesses que inviabiliz a construção das políticas.

Dada a crescente pluralidade de atores sociais envolvidos com o universo da informação e dada a diversidade em seus discursos e interesses, estabelecer os limites das políticas de informação torna-se cada vez mais complexo. A definição dos domínios desse campo mostra-se uma tarefa eminentemente política, pois determinará quem participa dos processos de tomada de decisão, a retórica e as definições operacionais a serem aplicadas, as técnicas analíticas e argumentos cabíveis, os recursos e objetivos considerados pertinentes (BRAMAN, 2006).

Ao estudar a ocorrência na literatura acadêmica de diversos termos ligados ao campo da política de informação<sup>5</sup>, Rowlands et. al (2002) mapeiam as relações existentes entre estes termos, buscando categorizá-los em dois eixos temáticos. No primeiro eixo da classificação, são destacados os termos voltados para ações de gerenciamento direto do governo e aqueles relacionados com ações de gerenciamento

---

<sup>5</sup> Os termos levantados foram: bibliotecas nacionais, broadcasting, copyright, depósito legal, direito de propriedade intelectual, divulgação de informação, fluxo de dados transfronteiriço, gerenciamento de recurso de informação no governo, indústria da informação, infraestrutura da informação, legislação sobre mídia, liberdade de expressão, liberdade de informação, mercado da informação, privacidade, proteção de dados, publicações governamentais, segredo oficial, segurança da informação, segurança nacional, serviço universal, sociedade da informação, telecomunicações.

indireto governamental via regulação do setor privado. No segundo eixo da classificação, ganham destaque os termos referentes a atividades ligadas ao protecionismo da informação e aqueles que refletem ações voltadas para a disseminação e acesso público da informação. Como resultado dessa análise, o autor apresenta cinco *clusters* que representariam os subdomínios do campo, conforme listado na Tabela 1.

**Tabela 1: Subdomínios da política de informação, segundo Rowlands et al. (2002)**

<b>Subdomínio</b>	<b>Descrição</b>
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.

Frohman (1995) também destaca que o estudo das políticas de informação, da maneira como é apresentado no campo da biblioteconomia e ciência da informação, padece de alguns pressupostos limitadores, como, por exemplo: (i) interpretação de

política de informação apenas como política de governo ou, de maneira ainda mais restrita, como política de governo para documentos governamentais; (ii) restrição de estudos a questões ligadas à produção, organização e disseminação de informação técnica e científica; (iii) foco limitado a questões epistemológicas; (iv) estudo de fatores ligados apenas a questões instrumentais, como a engenharia do gerenciamento da informação; e (v) oclusão da relação existente entre informação e poder. Desvia-se, assim, a atenção de importantes questões como o exercício do poder nas e pelas relações sociais mediadas pela informação, o domínio ou restrição da informação por alguns grupos e o exercício do poder sobre a informação visando a formas específicas de dominação.

Em concordância com as abrangentes definições de política de informação trazidas por Frohman (1995), Rowlands (2002) e Brahman (2006), na presente pesquisa consideramos o campo das políticas de informação é formado por um amplo espectro de subdomínios. O interesse dessa investigação se volta principalmente para o setor das políticas públicas ligadas à regulamentação do segmento de telecomunicações nacional, sem perder de vista que todos esses subdomínios estão misturados em um complexo sistema de relações indissociáveis.

Seguindo essa visão integrada, Frohman (1995) defende que a descrição de uma política de informação pode ser alcançada pela descrição da genealogia do regime de informação na qual ela está inserida. Segundo esse autor, regime de informação é

"qualquer sistema ou rede mais ou menos estável nos quais as informações fluem através de determinados canais e produtores, via estruturas organizacionais específicas, para consumidores específicos" (FROHMANN,1995).

De maneira similar, González de Gómez (2002) adota o conceito de regime de informação dada a necessidade de revisar as categorias de análises e procedimentos metodológicos empregados no estudo das novas redes e dos processos de informação em larga escala, propondo sua definição como:

"um modo de produção informacional dominante em uma formação social, que define quem são os sujeitos, as organizações, as regras e as autoridades informacionais e quais os meios e os recursos preferenciais de informação, os padrões de excelência e os modelos de sua

organização, interação e distribuição" (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999, p.27).

Essa autora segue argumentando que esse conceito demarca um amplo domínio de exploração das relações entre política e informação, uma vez que o regime de informação se desdobra

“num conjunto de redes formais e informais nas quais as informações são geradas, organizadas e transferidas de diferentes produtores, através de muitos e diversos meios, canais e organizações a diferentes destinatários ou receptores de informação, sejam estes usuários específicos ou públicos amplos” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999, p.27).

Observa-se que essas primeiras definições de regime de informação de Frohmann (1995) e González de Gómez (1999) estão ancoradas no princípio do fluxo de informação, incluindo sua produção e circulação. Essa constatação parece apontar para uma lacuna conceitual nas definições originais de regime de informação, tendo em vista que nelas não estão privilegiados os contextos onde o fluxo informacional é controlado ou restringido intencionalmente, a exemplo dos campos empíricos onde prevalecem a lógica econômica e as relações mercantis.

É possível afirmar que essa dimensão dialética já está subjacente nas reflexões de González de Gómez (1999, 2002) e se apresenta de maneira mais evidente em González de Gómez e Chicanel (2008), conforme destacamos a seguir.

González de Gómez (1999, p.2) aponta para o desenvolvimento de “regimes de informação de tendências monopolistas e hegemônicas” e afirma que “um regime de informação se caracteriza por sua complexidade e sua não transparência imediata, por nele ocorrerem conflitos, vontades plurais e efeitos não desejados” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999, p.27).

Essa autora destaca também a desigualdade que permeia o regime de informação ao declarar que ele “compõe uma figura mais ou menos discernível por suas zonas de desiguais densidade e seus planos agregados de fluxos e estruturas de informação, de desigual estabilidade” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p.34)

Em pesquisa mais recente, González de Gómez e Chicanel (2008) redefinem regime de informação remetendo-o à



"distribuição do poder formativo e seletivo de testemunhos sociais (...), seja na medida em que definem, constroem e estabilizam as zonas e recursos de visibilidade social regulada, seja pela sonegação e/ou substituição de informações, seja por efeitos totalmente intencionais resultantes daqueles atos seletivos de inclusão/exclusão de atores, conteúdos, ações e meios" (GONZÁLEZ DE GÓMEZ E CHICANEL, 2008, p.4)

As autoras afirmam ainda que, nas últimas décadas, um regime de informação estadocêntrico dá lugar a um regime de informação focado na economia e o Estado passa a ser visto como "um dos poderes seletivos que distribuem os recursos de informação entre os atores sociais e as organizações, sujeito ainda à presença e intervenção das energias anônimas do mercado" (GONZÁLEZ DE GÓMEZ E CHICANEL, 2008, p.4).

Essa percepção sugere que o conceito de regime de informação tem evoluído e, em algumas pesquisas recentes, começa a dar conta das contradições que são evidenciadas no embate entre a apropriação privada da informação e a perspectiva de sua apropriação social.

Mas essa evolução do conceito de regime de informação ainda é incipiente e não representa um consenso entre os pesquisadores da ciência da informação. Portanto, a presente pesquisa declina a perspectiva da operacionalização do conceito do regime de informação como fundamentação metodológica para o estudo das políticas de informação nacionais brasileiras.

Entendemos que a definição de regime de informação e sua aplicação em pesquisas empíricas carece de um amadurecimento maior quando se trata de investigar um campo empírico dominado pelas empresas ligadas à cadeia de produção da informação e pela lógica restritiva do capital-informação.

Por outro lado, é importante destacar que o conceito regime de informação traz uma importante contribuição para a presente pesquisa, uma vez que destaca a multiplicidade e diversidade de atores e meios envolvidos nos contextos em que a informação assume centralidade, bem como os diferentes níveis de influência que eles podem aí exercer.

Se os estudos das políticas de informação baseados no conceito de regime de informação dão destaque aos atores públicos e privados que lidam com a informação em

uma determinada formação social, essa discussão envolve necessariamente os temas voltados para as relações entre Estado e sociedade. Os conceitos de governança e governança informacional têm ganho espaço na ciência da informação pois trazem algumas importantes ideias para a análise dessas relações.

Segundo González de Gómez (2002), a governança – conceito ligado à descrição de procedimentos e avaliação do desempenho dos governos – modificou-se ao retirar a centralidade desses nos processos decisórios, privilegiando a inclusão de atores públicos e privados nas ações políticas. A governança informacional, por sua vez, será compreendida como a capacidade de o Estado estabelecer políticas de informação e mecanismos para sua gestão visando à prestação de contas, transparência e participação dos cidadãos nos processos decisórios e ações governamentais (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002; RIBEIRO E ANDRADE, 2005).

Mais uma vez, no entanto, iremos nos deparar com dificuldades no estabelecimento de interlocuções entre teoria e prática, quando se trata de estudar não um serviço que é objeto da ação direta do Poder Executivo, mas um serviço público que é prestado por empresas privadas, caso das telecomunicações no Brasil contemporâneo. Atualmente, se por um lado ganham força o estudo e proposições para prática da governança e transparência na esfera da ação direta dos Governos, por outro lado ainda são incipientes as iniciativas similares em relação aos serviços públicos privatizados, cenário esse onde a governança é entendida apenas como uma estratégia corporativa de gestão e a transparência se limita ao estrito cumprimento da legislação contábil de publicidade de balanços financeiros.

Essas contradições reveladas pela investigação de ambientes marcados pelo primado do mercado evidenciam que no âmbito do Estado reside uma dicotomia. Ao abandonar o papel de executor para se tornar um ente regulador do mercado, o Governo perdeu o acesso e o domínio da informação, sem a qual passa a ter dificuldade na concepção de políticas públicas e na própria regulação do mercado. Observa-se, portanto, um domínio desigual da informação, estando ela sob o controle da iniciativa privada em detrimento do Poder Executivo.

Essa dualidade que se manifesta no seio do Estado evidencia, dentre as contradições que a presente pesquisa pretende apreender, aquela que merece maior destaque e demarca o eixo principal dessa investigação. A compreensão da informação como um bem público se mostra oposta à concepção predominante num regime de

informação centrado no mercado, onde prevalecem a assimetria de informação e os processos onde se dá a sua apropriação privada.

Antes de avançarmos na investigação da materialização da assimetria de informação na atual legislação de telecomunicações nacional e nas razões para sua instituição, apresentamos a seguir a evolução dessas leis ao longo do século XX e um retrato desse setor na atualidade.

### **3.2 Política de informação no setor de telecomunicações brasileiro**

Para compor a fundamentação teórica da presente pesquisa, passamos a apresentar um quadro da política de informação nos domínios do segmento de telecomunicações nacional.

Partimos da apresentação dos principais marcos legislativos brasileiros desse setor desde a sua origem até a atualidade, dando destaque ao papel desempenhado pelo Poder Executivo ao longo de cada uma das fases que marcam a construção social dessas leis e regulamentos.

Em seguida revelamos um retrato atual do setor brasileiro de telecomunicações a partir da apresentação das empresas que o compõem e da análise de vários indicadores referentes ao alcance dos serviços prestados à população.

No terceiro tópico, discutimos o embate pelo monopólio do meio e da mensagem que cada vez mais se evidencia na estratégia empresarial do segmento de telecomunicações e na consolidação desse setor. Será demonstrada, por uma série de exemplos, a tendência atual de concentração de mercado no segmento de telecomunicações, assim como a sua hibridação com o setor ligado ao conteúdo audiovisual, em um fenômeno que se expande tanto no plano nacional quanto internacional.

#### **3.2.1 Principais marcos regulatórios do setor de telecomunicações brasileiro**

Atualmente, coexistem no Brasil, em plena era da convergência multimídia, dois marcos regulatórios distintos para os serviços de radiodifusão e telecomunicações<sup>6</sup>. Mas

---

<sup>6</sup> Chamamos de convergência multimídia ao processo pelo qual diferentes conteúdos e serviços - como telefonia, imagens, documentos, vídeo, música, programação de TV e rádio - evoluem para uso crescente da Internet como rede de transmissão, formando a maior e mais disseminada rede multiuso do planeta. O termo radiodifusão aqui adotado se refere aos serviços de comunicação de massa (rádio AM, FM e TV),

nos primórdios do desenvolvimento e emprego dessas tecnologias, nas primeiras décadas do século XX, o Brasil possuía um único aparato jurídico para esses serviços.

Acompanhando a tendência mundial que então surgia, a política nacional de informação no Brasil passa a ser objeto uma legislação específica em 1924, quando o presidente Arthur Bernardes aprova o decreto 16.657 que institui o "regulamento dos serviços civis de radiotelegrafia e radiotelephonia".

Com a constituição de 1946, promulgada após o fim da era Vargas, o controle dos serviços de telecomunicações foi descentralizado. Ficou estabelecido que cabia à União, aos Estados e aos Municípios a exploração desses serviços e respectivas políticas tarifárias, admitindo-se a exploração direta ou por meio de instrumento de outorga.

Essa diretriz esteve vigente até o início da década de 1960, quando existiam cerca de mil e duzentas empresas telefônicas no país, a grande maioria de médio e pequeno porte, que atuavam sem uma coordenação e sem compromisso de integração dos sistemas. Os serviços estavam concentrados na região centro-leste do país, onde se encontravam mais de 60% das linhas, exploradas pela Companhia Telefônica Brasileira, de capital canadense (MINICOM, 1996).

O Código Brasileiro de Telecomunicações - CBT aprovado pela Lei 4.117/1962 estabelece um novo marco regulatório para as telecomunicações no Brasil, representando o início de um processo de retomada do controle centralizado desses serviços, que começa a passar para a jurisdição do Poder Executivo Federal.

Essa centralização do controle das telecomunicações, iniciada com o Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962, prossegue com outros atos governamentais.

Nesse sentido, destacamos os seguintes aspectos do CTB:

(i) cria o Sistema Nacional de Telecomunicações, visando à prestação de forma integrada de todos os serviços de telecomunicações;

(ii) coloca sob jurisdição da União os serviços de telégrafos, radiocomunicações e telefonia interestadual;

(iii) institui o Conselho Nacional de Telecomunicações e sua secretaria executiva, denominada Departamento Nacional de Telecomunicações;

(iv) atribui à União a competência para explorar diretamente os troncos de integração do Sistema Nacional de Telecomunicações;

---

e o termo telecomunicações faz alusão aos serviços de telefonia e transmissão de dados. Na atualidade, a expansão da convergência multimídia elimina gradativamente a separação tecnológica entre radiodifusão e telecomunicações.

(v) autoriza o Poder Executivo Federal a constituir empresa pública para exploração dos troncos de integração do Sistema Nacional de Telecomunicações, o que se consolidaria com a criação da empresa estatal Embratel;

(vi) institui o Fundo Nacional de Telecomunicações, constituído por uma sobretarifa de até 30% sobre os serviços públicos de telecomunicações, destinado a financiar as atividades da estatal Embratel; e

(vii) define os mecanismos de concessão para os serviços de radiodifusão.

Em 1965 foi constituída a empresa estatal Embratel, que, financiada pelo Fundo Nacional de Telecomunicações, assume a tarefa de interligar as capitais e principais cidades do país. Essa empresa assume também o serviço de telefonia internacional no período de 1969 a 1973, à medida que as concessões das empresas estrangeiras expiravam.

Em 1966, a Embratel concretiza a compra das ações da empresa canadense Companhia Telefônica Brasileira, que estava sob intervenção do Governo Federal desde 1962 devido à precariedade dos serviços de telefonia prestados no Rio de Janeiro.

Com o Decreto Lei Nº 162, de 13 de fevereiro 1967, o poder de outorgar concessões, que continuava até então pulverizado, passa a se concentrar na União, disposição essa que seria posteriormente mantida pela Constituição promulgada no mesmo ano. Em 25 de fevereiro de 1967, o Decreto Lei Nº 200 criou o Ministério das Comunicações, ao qual foram vinculados o Conselho Nacional de Telecomunicações, o Departamento Nacional de Telecomunicações e a estatal Embratel.

O controle estatal dos serviços de telecomunicações iria se expandir para além dos serviços interurbanos e atingiria os serviços de telefonia local em 1972 com a pela Lei Nº 5.792 de 11 de julho. Com essa lei, fica autorizada a criação da *holding* estatal Telebrás, que se concretizaria em 9 de novembro daquele ano, vinculada ao Ministério das Comunicações, sendo colocados à sua disposição os recursos do Fundo Nacional de Telecomunicações, e a Embratel é transformada em sociedade de economia mista, subsidiária da Telebrás.

Logo após a criação da Telebrás, ela passa a adquirir e absorver as empresas de telefonia existentes com o intuito de consolidá-las como empresas de âmbito estadual. Em 1974, por meio do Decreto Nº 74.379, a Telebrás é designada “concessionária geral” para exploração dos serviços públicos de telecomunicações no território brasileiro.

Com a Constituição de 1988, permaneceram na alçada da União os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, ficando atribuído à União o direito de explorar diretamente esses serviços ou outorgá-los desde que mantido o controle acionário estatal.

Mas no final da década de 1980, começa a ganhar força uma tendência de inversão de princípios que, a partir do resgate das doutrinas liberais, passam a privilegiar a iniciativa privada em diversas esferas da prestação de serviços públicos.

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 em que eram recomendados, entre várias ações, a privatização de empresas estatais, a desregulamentação econômica, a 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 (CHENAIS, 1995, 1996).

Em meio a essas pressões internacionais, a emenda constitucional Nº 8, aprovada em 1995, alterou o artigo 21 da Constituição brasileira, permitindo a privatização dos serviços de telefonia e transmissão de dados, até então explorados, respectivamente, pelas estatais Telebrás e Embratel. Assim, quando a convergência multimídia já começava a se desenhar no mundo, no Brasil foram separadas as leis de radiodifusão das leis de telecomunicações, abrindo caminho para a modificação destas leis, sem alterar aquelas. Com a Lei 9.472/1997, Lei Geral de Telecomunicações - LGT, foi criada a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel para atuar no âmbito dos serviços de telecomunicações, sem que fossem incluídos em sua alçada os serviços de radiodifusão, que continuaram regidos pela Lei 4.117/1962, e o serviço de TV a cabo, regulamentado por lei específica - Lei 8.977/1995.

Desde então, o Poder Executivo transfere para a iniciativa privada o papel de executor das políticas públicas do setor de telecomunicações e delega à Anatel algumas atribuições ligadas à implementação da política nacional de telecomunicações como a regulação do setor, o gerenciamento dos contratos e a fiscalização dos serviços (BRASIL, 1997)

Quinze anos se passaram desde as primeiras iniciativas desse processo de privatização. A partir da evolução dessas medidas e todos os seus desdobramentos, chegamos à conjuntura atual do setor de telecomunicações nacional, revelada pelos dados apresentados e analisados a seguir.

### 3.2.2 Um retrato atual do setor de telecomunicações no Brasil

Como resultado da privatização das telecomunicações brasileiras da década de 1990, constata-se hoje o insucesso na tentativa de estabelecer a concorrência na telefonia fixa no país. Cerca de 85% dos telefones fixos são providos pelas concessionárias de telefonia fixa Telefonica e as recém-fundidas Oi e Brasil Telecom, empresas cuja atuação se limita às suas respectivas regiões de outorga original, praticamente sem ampliação de rede para as regiões das concorrentes. As empresas espelho, ou seja, autorizatárias entrantes criadas para concorrer com as concessionárias, não se expandiram de fato no país e respondem hoje por apenas 15% do segmento de telefonia fixa (CORDEIRO, 2009), atuando apenas nos bolsões de grande poder aquisitivo que representam maior atratividade financeira.

No setor de telefonia móvel, nota-se que as quatro maiores companhias de telefonia celular estabelecidas no Brasil (Claro, Oi, Tim e Vivo) respondem juntas por 96% das linhas móveis em serviço no país. Todas essas quatro empresas são ligadas a conglomerados empresariais com forte atuação também na telefonia fixa, demonstrando uma tendência de ampliação e diversificação dos serviços prestados pelas companhias de telecomunicações<sup>7</sup>.

Em relação ao acesso da população ao serviço telefônico, o país conta hoje com cerca de 43 milhões de linhas telefônicas fixas em serviço e quase 168 milhões de linhas telefônicas móveis (ANATEL, 2009a). Uma leitura superficial desses números poderia levar a crer que a universalização da telefonia chegou a todo o contingente de quase 192 milhões de pessoas que compõem a população brasileira. Uma análise atenta dos dados revela, porém, um quadro bastante diferente dessa interpretação equivocada.

Vale a pena destacar a desigualdade da distribuição social e regional das linhas telefônicas. Dados do IBGE, referentes ao ano 2008, mostram que, na média nacional, 82% dos domicílios brasileiros contam com pelo menos uma linha telefônica (fixa ou móvel), restando 18% dos domicílios sem qualquer acesso aos serviços de telefonia. Ao analisarmos a distribuição por região, veremos que a região Sul tem em média quase 90% dos domicílios com acesso à telefonia, contra menos de 67% na região Nordeste (IBGE, 2009). Os dados amostrados por município referentes à quantidade de linhas

---

<sup>7</sup> Essa tendência de diversificação dos serviços das operadoras de telecomunicações ocorre *pari passu* com o aumento da concentração de mercado. Esse fenômeno que se manifesta no Brasil, seguindo o movimento internacional, será discutido na seção 3.2.3.

para cada 100 habitantes revelam desproporções ainda maiores. No ano de 2008, dentre os 5.534 municípios brasileiros, 943 deles (17%) não possuíam nenhuma ou no máximo 3 linhas fixas instaladas para cada 100 habitantes (CORDEIRO, 2009).

Também é importante destacar que possuir uma linha telefônica não significa fazer uso de fato do serviço. Dantas (2002) mostra que, embora o número de linhas em serviço esteja crescendo, algumas estimativas indicam que o tráfego telefônico não acompanha o crescimento e até mesmo decresce em alguns cenários. E, se hoje estão em serviço cerca de 168 milhões de linhas móveis, dados da Anatel indicam que 82% dessas linhas são do tipo pré-pago (ANATEL, 2009a), corroborando a convicção de que uma grande barreira para o acesso à telefonia é a dificuldade da população em arcar com os custos dos serviços.

Se a dificuldade do assinante em pagar sua conta telefônica é um dos maiores entraves à universalização das telecomunicações, pode-se afirmar que esse obstáculo se acentuou ainda mais com a privatização das telecomunicações por três motivos. Em primeiro lugar, devido ao realinhamento tarifário que precedeu os leilões da privatização, procedimento que visava a melhorar a atratividade das empresas estatais ofertadas no certame. Em segundo lugar, pela eliminação do sistema estatal de subsídios cruzados, que estabelecia tarifas mais altas para os consumidores empresariais e assim permitia a cobrança de valores menores dos consumidores de baixa renda. Em terceiro lugar, devido aos índices de reajustes tarifários que têm sido historicamente adotados no Brasil, tendo estes reajustes acumulado aumentos bem acima dos índices inflacionários oficiais (DANTAS, 2002; NETO, 2003).

No ranking dos países com mais baixo custo de telecomunicações, o Brasil se encontra em situação desprivilegiada. Na telefonia fixa, o país ocupa o 113<sup>o</sup> lugar com um comprometimento de 5,9% da renda per capita para esse serviço, contra 0,1% de comprometimento no 1<sup>o</sup> colocado no ranking (Irã). A telefonia móvel consome 7,5% da renda per capita nacional, deixando o Brasil em 114<sup>o</sup>, enquanto 0,1% da renda per capita é consumida em Hong Kong, que ocupa o 1<sup>o</sup> lugar nessa comparação. Em relação ao serviço de banda larga, temos no Brasil um comprometimento de 9,6% da renda per capita, contra 0,4% de comprometimento nos Estados Unidos, 1<sup>o</sup> lugar nessa estatística (ITU, 2009).

O avanço da penetração do serviço de telefonia na população brasileira se reflete principalmente em relação à telefonia móvel, que vem apresentando desde 2002 taxa de crescimento superior a 15% ao ano, enquanto os números da telefonia fixa no Brasil se



encontram praticamente estagnados desde 2002, inércia essa que segue uma tendência mundial para a telefonia fixa (ITU, 2009).

Em relação ao acesso ao computador e à Internet, as estatísticas do IBGE e do Comitê Gestor da Internet no Brasil mostram também um quadro de desigualdades.

De acordo com o IBGE, em 2008, 31,2% dos domicílios brasileiros possuíam microcomputador e 23,8% dos domicílios possuíam acesso à Internet. Os dados referentes à distribuição do acesso à Internet por região mostram que na região Sudeste 31,5% dos domicílios estavam conectados, enquanto esse indicador era de apenas 10,6% na região norte (IBGE, 2009). É importante destacar outro aspecto que ilustra a exclusão digital no Brasil. A grande maioria dos lares conectados à *web* se encontra nos grandes centros urbanos, restando ainda inúmeras localidades sem conexão alguma com a rede mundial de computadores ou com conexões ainda precárias.

Segundo pesquisa do Comitê Gestor da Internet no Brasil (2009), em 2008, a maior parte dos usuários entrevistados (48%) acessava a *web* em locais públicos pagos (*lan houses*), contra 42% daqueles que acessavam em seu domicílio, 22% usavam a residência de terceiros, 22% o local de trabalho, 14% a escola e 4% o faziam em telecentros.

Essa mesma pesquisa revela que, dentre os motivos alegados como barreira para posse do computador no domicílio, o custo é o mais citado (75% das respostas), enquanto 34% dos entrevistados alegaram não terem necessidade/interesse e 29% responderam que não tinham habilidades necessárias.

Dentre os domicílios que possuem computador mas não têm acesso à Internet, a maior barreira para navegação na *web*, segundo os entrevistados, é o custo do serviço (54% das menções), seguido da existência de acesso em local alternativo ao domicílio (21%), falta de interesse (18%) e falta de disponibilidade na área (17%).

No universo daqueles que não acessaram a Internet nenhuma vez em 2008, o principal motivo citado como barreira foi a falta de habilidade com o computador ou com a Internet (61% das respostas), seguido da falta de interesse (44%) e falta de condições para arcar com os custos de acesso (23%).

Interessante notar que, no caso das barreiras para posse do computador e acesso à Internet, o custo foi o entrave mais mencionado pelos entrevistados. Porém, quando se trata das barreiras para uso da Internet, o problema mais alegado foi a falta de habilidade com a Internet ou com o computador. Isso sugere a necessidade de existência de políticas públicas para permitir o desenvolvimento de habilidades e competências

para uso do computador e da rede mundial de computadores (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2009).

Quando se trata da penetração do acesso à Internet em banda larga no Brasil, observam-se também grandes desigualdades no alcance desse tipo de serviço.

A penetração média da banda larga no país correspondia no final de 2008 a cerca de 6 acessos para cada grupo de 100 habitantes. Na região sudeste do Brasil, a penetração média da banda larga atinge cerca de 8,5 acessos para cada 100 habitantes contra menos de 2 acessos para cada 100 habitantes na região norte (CORDEIRO, 2009). Vale a pena destacar que esse índice supera 35 em alguns países da Europa (EUROPEAN COMMISSION, 2008).

Em 2008, segundo dados do Comitê Gestor da Internet no Brasil, 58% dos acessos domiciliares à *web* foram estabelecidos por banda larga, enquanto 31% dos acessos foram feitos por conexões via linhas discadas, e 10% dos entrevistados não souberam responder. No universo das conexões em banda larga, 23% delas foram feitas via operadora de TV a cabo, 22% via modem DSL, que usa os fios da rede de telefonia fixa, 10% via rádio e 2% via satélite.

Enquanto no Brasil predominam as conexões discadas (31%), via operadora de TV a cabo (23%) e via modem DSL (22%), nos países mais desenvolvidos a fibra ótica começa a ganhar espaço, tendo atingido em 2008 em média cerca de 9% das conexões nos países pertencentes à OECD. Esse tipo de tecnologia já supera os acessos DSL e via TV a cabo no Japão e na Coreia, onde 45% e 39% dos acessos são, respectivamente, implementados em fibra ótica (OECD, 2008).

Os números do IBGE mostram também que no Brasil a expansão do serviço de voz na telefonia móvel celular não tem sido acompanhada por um crescimento proporcional do acesso à *web* através das operadoras móveis, provavelmente pela falta de cobertura das redes e pela dificuldade de o usuário arcar com os custos do serviço. Segundo dados da Comissão Europeia, na Espanha, em 2008, o percentual de acesso à Internet em banda larga por redes móveis correspondia a 20% do total de assinantes (EUROPEAN COMMISSION, 2008).

Para completar a apresentação do setor de telecomunicações no Brasil, destaque-se a seguir uma tendência que se expande em relação às empresas que operam a Internet no Brasil e lidam com o conteúdo que nela circula.

### 3.2.3 A hibridação do meio e da mensagem<sup>8</sup>

O fenômeno que se pretende descrever se refere à formação de grandes conglomerados do segmento de telecomunicações que, em um processo de crescente concentração de mercado, avançam para atuar também no segmento de conteúdo audiovisual, aspirando ao duplo monopólio do meio e da mensagem (MARQUES, 2008).

Esse duplo monopólio do continente e do conteúdo ganha força sobretudo com a expansão da convergência tecnológica digital, que permite que diferentes conteúdos e serviços - como telefonia, imagens, documentos, vídeo, música, programação de TV e rádio - usem a Internet como rede de transmissão. Milton Santos amplia a definição técnica de convergência ao estabelecer o conceito de unicidade técnica, que inclui também aspectos sociais, econômicos e políticos ao debate. Santos (2007) destaca que, conforme tem sido recorrente na história da humanidade, os atores com a capacidade de mobilizar a técnica dominante estabelecem uma posição de hegemonia em relação aos demais.

Desde os seus primórdios, a convergência tecnológica será apropriada pelos agentes do mercado informacional que logo percebem ali uma "miríade de possibilidades de diferentes combinações de negócios abertas pelas convergências multimídia" (SIMÕES E MATTOS, 2005).

Há cerca de dez anos, Castells (1999) previa o contexto que iria emergir com a nova plataforma convergente:

“Só grupos poderosíssimos, resultantes de alianças entre empresas de comunicação de massa, operadoras de comunicações, provedores de serviços de Internet e empresas de computadores, estarão em posição de dominar os recursos econômicos e políticos necessários para a difusão da multimídia. Assim, haverá um sistema multinacional, porém, com toda probabilidade, será decisivamente moldado pelos interesses comerciais de poucos conglomerados ao redor do mundo” (CASTELLS, 1999, p. 453)

---

<sup>8</sup> Essas considerações são fruto de trabalhos apresentados pelo autor em 2008 no IX ENANCIB - Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação ocorrido em São Paulo (SP), no 1º Simpósio do Laboratório de Estudos em Comunicação, Tecnologias e Educação Cidadã ocorrido em Bauru (SP) e no 1º Colóquio Mediações e Usos de Saberes e da Informação: um diálogo França-Brasil ocorrido no Rio de Janeiro (RJ).

Nesse mesmo sentido, Marcos Dantas também alertava em 2003:

“Qualquer que seja a estratégia de negócios própria a cada uma das diversas indústrias informacionais contemporâneas, o que elas buscam, em essência, é afirmar algum tipo de monopólio sobre a informação da qual extraem as rendas que viabilizam a acumulação. Sendo mais exato, buscam controlar as fontes de informação ou os meios de acesso, **quando não ambos**” (DANTAS, 2003, p. 27, grifo nosso).

Atualmente, podemos constatar que essas previsões estão cada vez mais consolidadas na sociedade contemporânea. Superados os primeiros obstáculos técnicos da implantação dessa rede e seus múltiplos acessos, a Internet se apresenta com todo o seu potencial convergente, dominada por grandes oligopólios empresariais que desafiam a capacidade da sociedade civil de influir nas políticas de informação e comunicação nacionais.

Contrastando com a esfera pública cidadã proposta por Habermas (1986) e com a ágora informacional de Nora e Minc (1980), essa movimentação do mercado, apoiada pelos Estados nacionais, merece ser abordada com mais detalhes pois revela diversos caminhos do capital em sua relação com o universo da informação. Muitos são os exemplos de empresas que, por meio de aquisições e fusões, formam grandes e diversificados conglomerados que passam a atuar sinergicamente no segmento de conteúdo e de transmissão digital.

Em 2000, o provedor americano America On Line - AOL uniu-se à gigante Time Warner para formar uma companhia com atuação no segmento de conteúdo audiovisual, televisão, publicações, acesso à Internet e telecomunicações.

Nos Estados Unidos, as empresas Comcast, Time Warner Cable, Verizon, Charter são alguns exemplos de grandes companhias que, por diferentes meios físicos - cabos metálicos, fibras óticas e transmissão sem fio - já oferecem há alguns anos pacotes de serviços que incluem telefonia, acesso à Internet e conteúdo audiovisual, incluindo programação de TV sob demanda.

Outra iniciativa - ainda incipiente mas alinhada com a hipótese do duplo monopólio do meio e da mensagem - foi colocada em curso pela Google. Essa empresa, proprietária do mais usado motor de busca da Internet e de vários aplicativos ligados ao armazenamento e distribuição de informações e conteúdo audiovisual, dentre eles o Gmail, Orkut e Youtube, colocou em operação em 2005 uma rede de telecomunicações

que cobre 90% do município de Mountain View (Califórnia, EUA), por meio de uma rede sem fio Wi-Fi<sup>9</sup>.

Seguindo essa tendência mundial, vem da América Latina alguns dos casos mais emblemáticos.

O mexicano Carlos Slim<sup>10</sup>, controla a Telmex - Telefones de México, empresa de telefonia, Internet e TV via *web* com atuação na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Estados Unidos e Peru. No Brasil, a Telmex controla a Embratel (serviço de telefonia e Internet) e tem participação na NET, operadora de TV a cabo e Internet. O empresário também é proprietário da América Móvil<sup>11</sup>, no Brasil representada pela empresa de telefonia celular Claro<sup>12</sup>.

De propriedade da família Marinho, as Organizações Globo já começam a internacionalizar seus serviços, mas se destacam sobretudo pela diversificação em seus ramos de atuação, que incluem TV aberta, TV por assinatura (NET e SKY), rádio, imprensa, edição literária, indústria fonográfica, estúdios de filmagem, produção audiovisual, acesso à Internet e provimento de conteúdo via *web* por meio de portal próprio<sup>13</sup>.

No processo de união entre as empresas de telecomunicações e radiodifusão, as últimas parecem estar em desvantagem. No cenário brasileiro, o poder de cada um desses dois segmentos pode ser estimado pelas suas receitas anuais. Em 2006, enquanto a receita operacional líquida do setor brasileiro de telecomunicações atingia quase 89 bilhões de reais, a receita de setor de audiovisual alcançava menos do que 21 bilhões de reais, incluindo nesse valor as receitas TV aberta (produção, programação e publicidade), TV paga (assinaturas e publicidade) e rádio AM e FM (publicidade)<sup>14</sup>.

Também deixa de existir no Brasil a separação entre operadoras de telefonia fixa e de telefonia móvel (celular). A empresa de telefonia móvel Oi é ligada à concessionária de telefonia fixa Telemar, a concessionária Embratel tem acionistas em

---

<sup>9</sup> Informações sobre essa rede estão disponíveis no endereço <http://wifi.google.com>

<sup>10</sup> O mexicano de origem libanesa Carlos Slim foi apontado pela revista Forbes como o homem mais rico do mundo em 2007. Na edição de 2008 da revista, ele ocupa o segundo lugar desse ranking, tendo perdido o primeiro posto para o megainvestidor norte-americano Warren Buffet. Fonte: [www.forbes.com](http://www.forbes.com)

<sup>11</sup> América Móvil/Telmex e a holding espanhola Telefónica concentram, respectivamente, 70% e 50% de participação nas receitas e penetração dos serviços de telecomunicações da América Latina. Esses grupos disputam mercado em 11 dos 17 países da região. Fonte: Atlas Brasileiro de Telecomunicações 2009.

<sup>12</sup> A Claro é a segunda operadora celular em números de assinantes no Brasil. Fonte: Atlas Brasileiro de Telecomunicações 2009.

<sup>13</sup> Sobre a história e as estratégias das Organizações Globo, vide Brittos e Bolaño(2005).

<sup>14</sup> Fonte: IBGE Pesquisa Anual de Serviços - Suplemento - Produtos e Serviços 2005-2006, disponível no site <http://www.ibge.gov.br>

comum com a operadora móvel Claro, enquanto a companhia de telefonia fixa Telefonica tem metade do capital da Vivo (telefonia móvel) e participação acionária relevante da Telecom Itália, controladora da TIM (telefonia móvel).

Os grupos econômicos que atuam nas telecomunicações brasileiras seguem também agregando em seus portfólios empresas distribuidoras e produtoras de conteúdo audiovisual. Enquanto a Telefónica adquiriu recentemente participação na empresa de TV por assinatura TVA, a Oi comprou a empresa de TV a cabo WayTV. Telefónica e Oi já estão também no segmento de TV via satélite através de licenças próprias. Seguindo estratégia de mercado similar, destacam-se as coirmãs Embratel, NET, Globo e Sky, ligadas à Telmex.

No percurso para conseguir seus intentos, essas poderosas corporações conseguem modificar os marcos regulatórios vigentes e estabelecer novas interpretações das leis em favor dos seus interesses (MARQUES, 2008), o que amplia as possibilidades de apropriação privada da informação e, conseqüentemente, fomenta a expansão da assimetria de informação.

## 4. Assimetria de informação

O termo assimetria de informação tem sua origem ligada à ciência econômica, quando em 1970 foi formalmente definido e passou a ser objeto de pesquisadores dessa área. Assim, em primeiro lugar abordaremos esse conceito a partir do prisma da economia.

Em seguida, serão analisadas algumas perspectivas de diferentes campos científicos que têm investigado a distribuição desigual da informação, as origens e os reflexos sociais dessa realidade em diversos contextos. Esse fenômeno será revelado através das lentes dos estudos voltados para a exclusão digital e para as políticas de informação nacionais.

Na sequência, apresentaremos uma definição própria para o termo que tem origem na interlocução entre um olhar da Ciência da Informação e uma perspectiva dialética, procurando ressaltar as contribuições que esse novo ponto de vista traz para o entendimento das dinâmicas sociais contemporâneas.

Encerrando a discussão teórica sobre a assimetria de informação, destacaremos em diferentes cenários atuais alguns conflitos que estão direta ou indiretamente relacionados a ações voltadas para o deslocamento de algum tipo de assimetria da informação.

### 4.1 Assimetria de informação na ciência econômica

Segundo Herscovici (2004), a partir da década de 1970 uma parte essencial da ciência econômica se volta para as diferentes concepções da natureza da informação. No âmbito do *mainstream*, corrente dominante vulgarmente chamada de neoliberalismo, situam-se as abordagens do modelo walrasiano, dos novos clássicos e dos novos-keynesianos.

No modelo walrasiano, considera-se que os preços transmitem gratuitamente a totalidade da informação disseminada no mercado para todos os agentes econômicos<sup>15</sup>. Segundo esse pressuposto pouco realista, “a informação é um bem livre que o mercado fornece através do sinal dado pelos preços”. Se esse bem se torna escasso, essa escassez

---

<sup>15</sup> Segundo Lima (2005, p.29), "os agentes econômicos são os indivíduos, grupos de indivíduos ou organismos que constituem, do ponto de vista dos movimentos econômicos, os centros de decisão e de ações fundamentais"

é atribuída às chamadas imperfeições do mercado, e a informação “adquire um preço e passa a representar um custo para os agentes econômicos” (HERSCOVICI, 1999, p.4)

Porém, tanto os teóricos novos clássicos, quanto os novos keynesianos, reconhecem algumas situações nas quais a informação é imperfeita. Para os neo-clássicos, a imperfeição da informação se manifesta quando “os agentes econômicos confundem o aumento geral de preços com o aumento dos preços dos serviços e produtos que eles produzem”, o que exige uma melhor divulgação da informação relativa aos preços para ajustamento da posição de equilíbrio. Para os novos keynesianos, a imperfeição da informação se configura quando uma empresa, ainda que exista variação da oferta e da demanda, é obrigada a manter fixos os seus preços, numa situação imposta pela existência de custos significativos para modificação dos mesmos. Essa condição, que tem como consequência a imposição de um cenário de rigidez de preços, demonstra que a divulgação da informação não tem um caráter gratuito (HERSCOVICI, 1999, p. 5).

Em suma, o *mainstream* concebe o mercado inserido num contexto caracterizado pelo “acesso igual à informação por parte dos agentes econômicos” (HERSCOVICI, 1999, p.9), o que nos permite inferir que essa concepção representa uma situação distante da realidade, uma vez que pressupõe a existência de simetria de informação, negando a assimetria de informação no universo mercantil.

Outras teorias do pensamento econômico atribuem um caráter menos idealista a respeito das relações entre preço, mercado e informação. Nas teorias dos equilíbrios não-walrasianos, “os preços não têm condições de transmitir a totalidade da informação necessária ao processo de *market-clearing*”<sup>16</sup>. Já na escola pós-keynesiana, o mercado está inserido num ambiente de incerteza não quantificável, impedindo que haja “condições de fornecer as informações necessárias para determinar, “hoje”, os preços futuros” (HERSCOVICI, 1999, p.6-7).

Esse autor segue destacando que a análise clássica da concorrência concebe um processo descentralizado, onde os mercados estão em desequilíbrio e a oferta não é necessariamente igual a demanda. Contrariando a corrente econômica neoclássica, admite-se que os preços de mercado são diferentes dos preços de produção e existem diferentes taxas de lucro num mesmo setor da economia.

---

<sup>16</sup> Considera-se um mercado *market-cleared* aquele em que a demanda se iguala à oferta, aproximando-se do equilíbrio.



"Essa diferenciação intra-setorial das taxas de lucro pode ser explicada a partir da *assimetria da informação* à disposição dos diferentes agentes. Essa assimetria se traduz, no nível intra-setorial, pela existência de renda, ou seja, de lucro extra" (HERSCOVICI, 1999, p.3, grifo do autor).

Acrescenta ainda:

"Os preços, definidos sobre a base de uma informação incompleta e desigualmente distribuída entre os agentes, não permitem assegurar o processo de market-clearing. O mercado é concebido como uma instância descentralizada a partir da qual as transações se efetuam em situações de desequilíbrio" (HERSCOVICI, 1999, p.4, grifo do autor).

O pioneirismo da discussão desse tema pode ser atribuído a Akerlof (1970), que cunhou o termo *information asymmetry* ao analisar diversas situações em que o vendedor conhece muito mais sobre o bem à venda do que os potenciais compradores. Michael Spence e Joseph Stiglitz expandiram ainda mais as discussões, tendo os três pesquisadores dividido o prêmio Nobel de Economia em 2001 por suas análises de mercados com informação assimétrica.

Dando destaque aos processos em que reside a assimetria de informação, essa linha de pensamento demonstra a ineficiência do preço como mecanismo de propagação de informações, recomendando o estudo dessas assimetrias a partir da natureza do sistema de preços, das especificidades dos bens e dos comportamentos dos agentes econômicos (HERSCOVICI, 2004).

"A conclusão lógica é que o sistema de preços não divulga a totalidade da informação disponível para a totalidade da população: essas assimetrias de informação permitem a apropriação de uma renda extra por parte dos agentes informados. A partir do momento em que o sistema de preços não distribui a totalidade da informação disponível, que existem assimetrias de informação, o mercado não constitui um mecanismo socialmente eficiente: os ganhos realizados pelos agentes informados são privados" (HERSCOVICI, 2004, p.100)

Ainda dentro da ciência econômica, algumas teorias da regulação dos mercados – como a teoria econômica do principal-agente – também atribuem importante destaque ao acesso desequilibrado à informação. De acordo com o modelo principal-agente, um prestador de um serviço de utilidade pública será denominado *agente*, enquanto o órgão

incumbido da regulação do setor será chamado *principal*. Nesse campo, a assimetria de informações pode ser percebida na relação entre os atores econômicos, na medida em que estabelece um domínio informacional desigual entre o prestador do serviço, a agência reguladora e os consumidores (LIMA, 2005).

A partir dessa abordagem, o fenômeno da assimetria de informação pode ser observado em várias situações, como, por exemplo, quando uma agência reguladora não tem acesso aos custos reais da prestação de um serviço, carecendo assim de informação suficiente para determinar os preços e as condições de oferta que beneficiem os consumidores sem prejuízo para a empresa prestadora do serviço. A ausência de informações suficientes limita a ação do ente regulador e a contestação dos consumidores, beneficiando o prestador de serviço em detrimento da sociedade civil. Portanto, a informação se revela um importante insumo nos processos de regulação de mercados, sendo também considerada uma das principais demandas de regulação dos mercados (LIMA, 2005). Esse autor acrescenta que

"Se a assimetria de informações requer regulação, os procedimentos de produção, intermediação e uso de informações podem reduzir as desigualdades entre os agentes e o mercado" (LIMA, 2005, p.16).

Têm-se assim dois lados de uma moeda, tendo em vista que a informação é produto e instrumento dos interesses do mercado, ao mesmo tempo em que será insumo imprescindível nos processos de regulação dos mesmos.

Nesse sentido, podemos afirmar que a apreensão das “estratégias comunicacionais próprias dos modelos competitivos de mercado – com suas exigências de segredo e regulação estratégica da informação e a desinformação” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p.28) – será condição mínima para regulação de mercados, assim como o é para o estabelecimento de políticas nacionais de informação.

Em pesquisa relativa ao mercado de alimentos orgânicos, Rezende e Farina (2001) demonstram a vulnerabilidade do consumidor ao adquirir alimentos orgânicos, tendo em vista que as características que ele busca nesse tipo de produto – produção livre de agrotóxicos, implementada com adubos de fácil solubilidade e isenta de contaminação – são características intrínsecas ao produto e ao processo produtivo, não podendo ser diretamente observadas pelo consumidor. Nesse caso, constatam-se problemas decorrentes da assimetria de informação entre produtor e consumidor ao longo de toda a cadeia de produção desse tipo de insumo.

## 4.2 Assimetria de informação nos estudos da exclusão digital

A expressão assimetria de informação não tem sido adotada nos estudos voltados para os diversos aspectos da exclusão digital, mas essa se faz presente de maneira marcante nesse campo.

Aun e Ângelo (2007, p.65) destacam que a crescente disponibilidade de informações advinda da revolução informacional “não tem se refletido de forma igualitária quanto ao seu acesso”, o que irá ampliar o *gap* entre os cidadãos que possuem e os que não tem acesso à informação (AUN, 2001).

A se perpetuar essa assimetria, ou seja, a falta de compartilhamento da informação e do conhecimento acumulado, corre-se o risco de ampliar o que Aun e Ângelo (2007) denominaram *apartheid digital*. Os autores seguem destacando que o combate a essa desigualdade exige, além dos recursos tecnológicos, a redução de outro tipo de desequilíbrio, percebido no nível intelectual e educacional dos indivíduos excluídos, conforme também defendem Araújo (2007) e Silva e Jambeiro (2007).

À assimetria de informação se atribui papel decisivo na conformação das desigualdades socioeconômicas nos planos micro e macrosocial.

Na esfera individual, Corsani (2003) e Dantas (2003) trazem a concepção do trabalhador como elo na cadeia de produção capitalista, estabelecendo 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.

No plano macrosocial, Smith (1980), Dantas (2002), Eisenberg e Cepik (2002) dão destaque à dificuldade de progresso socioeconômico das nações que se colocarem em desvantagem no desproporcional embate pelo acesso e uso pleno da informação. Dantas (2002) concorda com Smith (1980) quando enxerga nessa assimetria informacional o risco que correm as sociedades subinformadas, ou seja, os países informacionalmente pobres, cada vez mais apartados dos informacionalmente ricos.

Visando à formulação, avaliação e reformulação de políticas públicas nacionais, Aun e Moura (2007) destacam a importância do repensar as métricas de infoinclusão, concebendo novos indicadores sociais que permitam ampliar o mero tratamento estatístico de dados. Indo além da percepção de que as políticas governamentais se fundamentam o acesso à informação, as autoras concordam com Beluzzo (2004) quando defendem que não basta romper a assimetria no acesso a dados numéricos isolados,

sendo necessário estabelecer indicadores sociais baseados em variáveis relativas e dinâmicas, capazes de formar um conjunto coerente que represente um sistema em suas múltiplas determinações.

A busca do tema assimetria de informação nos meandros da ciência nos leva além das barreiras da exclusão digital. Alguns aspectos ligados ao campo das políticas públicas merecem ser destacados, tendo em vista que este campo é fortemente envolvido com questões dessa natureza.

### **4.3 Assimetria de informação no campo das políticas de informação nacionais**

No campo das políticas públicas, essa temática está presente nas abordagens que discutem o governo, a governabilidade e a governança, embora nesses estudos o termo assimetria de informação também não seja explicitado.

A percepção do poder estrutural, simbólico e estratégico atribuído à informação tem fomentado a busca pelo seu controle por parte dos Governos, conforme demonstram os exemplos históricos dos países europeus durante o período da segunda guerra mundial.

Na atualidade, os EUA podem ser considerados uma das nações que mais se destacam na intervenção do Estado nas questões informacionais, muitas delas com um caráter assimétrico exacerbado, como o *USA Patriot Act*, sancionado pelo presidente George W. Bush, em outubro de 2001, em resposta aos ataques terroristas de 11 de setembro daquele ano<sup>17</sup>.

Tanto Braman (2006), ao destacar o conceito de governança, quanto González de 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.

Braman (2006) revela outro importante aspecto que irá determinar o nível de assimetria de informação no campo das políticas de informação nacionais. Trata-se da

---

<sup>17</sup> 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 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.

obscuridade, da falta de familiaridade e da natureza técnica de vários tipos de políticas de informação, o que tem mantido muitos desses desenvolvimentos fora da visibilidade pública e do alcance da sociedade civil.

Por outro lado, 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. Estigmatizada devido à sua controversa aplicação em guerras, nas ditaduras ou no combate a iniciativas consideradas hostis ao Estado, a inteligência governamental começa a ser objeto de pesquisas no Brasil pelo recém criado CEIG - Centro de Estudos de Inteligência Governamental da UFMG, para o qual os serviços de inteligência são "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).

Esses pesquisadores da inteligência governamental defendem o chamado secretismo, considerando o segredo 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'. Advogam, dessa maneira, a assimetria de informação como instrumento democrático, defendendo a utilidade estratégica do segredo de Estado, ao mesmo tempo em que procuram um caminho para estabelecer um controle social dessa atividade através da discussão de políticas públicas voltadas para esse fim.

#### **4.4 Assimetria de informação a partir de uma perspectiva dialética**

A explicitação do conceito de assimetria de informação no campo da ciência da informação ainda é incipiente e começa a se apresentar em pesquisas que buscam um diálogo com as teorias econômicas, onde essa concepção já possui relevante destaque. Nessa linha estão incluídos os trabalhos de Herscovici (1999, 2003, 2004) e Lima (2005). No entanto, a ciência da informação ainda não estabeleceu uma definição própria para o termo, ensejando o preenchimento dessa lacuna.

Segundo Ferreira (2004), o termo simetria tem sua genealogia ligada ao grego *symmetría*, que designa a "justa proporção", podendo ser definido como a harmonia resultante de certas combinações e proporções regulares. A partir dessa definição,

podemos inferir que a assimetria - a ausência de simetria - relaciona-se com uma desarmonia resultante de combinações e proporções irregulares. Adicionalmente é possível afirmar que o conceito de assimetria guarda afinidade com as acepções de desigualdade, não uniformidade, desproporcionalidade ou, por extensão, desequilíbrio de forças.

Procurando expandir o conceito de assimetria de informação para além das fronteiras da economia, a presente pesquisa propõe a definição a seguir, buscando destacar e ampliar sua dimensão dialética.

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, o que confere a esse fenômeno relevante influência nas dinâmicas sociais, políticas e econômicas contemporâneas, com grande impacto na transformação ou manutenção das estruturas sociais.

Sob esse prisma, o conceito de assimetria de informação enfatiza as contradições e não as harmonias presentes nas relações sociais mediadas pela informação desigualmente distribuída. Busca privilegiar a unidade de opostos - inerente aos contextos marcados pela distribuição assimétrica da informação - que pode gerar situações de tensão constante, eventualmente levando à ruptura de formações sociais vigentes.

De acordo esse ponto de vista, o estudo da conformação da assimetria de informação e dos processos pelos quais ela se institui e se desloca representa uma promissora ferramenta para a compreensão das dinâmicas de poder envolvidas em diferentes contextos.

Dado o caráter amplo da definição de assimetria de informação apresentada, toda a abordagem que se proponha a adotá-la deve especificar previamente em qual contexto esse fenômeno será abordado. Nesse sentido, destacamos que a presente investigação tem como recorte contextual o âmbito da legislação de telecomunicações vigente no Brasil.

Antes de adentrarmos a metodologia adotada e os resultados da análise, será útil apresentar algumas arenas em que é possível perceber iniciativas marcadas por conflitos que envolvem direta ou indiretamente tentativas de deslocamento da assimetria de informação.

#### **4.5 Iniciativas voltadas para o deslocamento da assimetria de informação**

A observação de alguns fatos recentes, tanto no nível nacional quanto internacional, revela incipientes iniciativas governamentais que buscam um deslocamento da assimetria de informação em diferentes contextos em que este fenômeno se manifesta. Os exemplos apresentados a seguir sustentam essa afirmativa.

A lei americana conhecida como Sarnabes-Oxley (*Sarbanes-Oxley Act*), de 2002, ao estabelecer mecanismos de auditoria, supervisão das atividades e das operações empresariais, é uma das muitas demonstrações da dependência do sistema financeiro em relação às informações que nele circulam ou às informações que não circulam por força do próprio mercado. Constata-se que eventuais ações do poder público no sentido de regular mercados e seus agentes só se viabilizarão caso o ente regulador tenha acesso pleno às informações dessa cadeia produtiva, inclusive àquelas que estão sob custódia das empresas.

Com propósitos similares, também pode ser citada a Lei brasileira de No. 11.638, de 28 de dezembro de 2007, conhecida como nova Lei das Sociedades Anônimas, que visa, dentre outras finalidades, a aumentar o grau de transparência das demonstrações financeiras empresariais (BRASIL, 2007a).

Com a recente crise econômica global, iniciada em 2008 no sistema financeiro norte-americano e propagada para todos os demais países, fortaleceu-se a argumentação daqueles que defendem o combate à assimetria de informação no mercado de capitais. Até mesmo para os economistas alinhados com o pensamento ortodoxo, tornou-se insustentável a defesa dessas desproporções informacionais extremadas.

Em outra arena, a proposição de ações para pôr fim aos paraísos fiscais, que começam a ser apresentadas na cúpula do G20 ocorrida em 02 de abril de 2009, também corrobora a percepção que os Governos atualmente buscam a reapropriação de informações que até então estavam sob o controle unilateral de instituições bancárias, em um sistema de ética duvidosa, mas legitimado pelas leis dos seus países sede.

Voltando nosso olhar para as políticas de informação nacionais, especialmente para setor de telecomunicações no Brasil, constatamos que já começam a surgir dentro do Estado algumas manifestações a respeito dos problemas advindos da assimetria de informação nos processos de regulação desse mercado.

No recente processo de fusão das concessionárias de telefonia fixa Oi e Brasil Telecom iniciado em abril de 2008, alguns atores sociais externaram preocupações com

a assimetria informacional. Em 16 de dezembro de 2008, o Tribunal de Contas expediu liminar impedindo que a Anatel concedesse anuência prévia ao processo de fusão. Na ocasião, o ministro Raimundo Carreiro defendeu que a Anatel deveria se abster de deliberar sobre a anuência prévia da operação por não ter informações suficientes, necessárias e exigidas em lei para tomada daquela decisão<sup>18</sup>.

Sobre esse mesmo processo de fusão, o presidente de Telcomp, associação cuja missão inclui a promoção de "um ambiente de competição justo e isonômico na prestação dos serviços de telecomunicações", manifestou em dezembro de 2008 preocupação com a capacidade de fiscalização da Anatel, que depende de informações das próprias companhias, alegando que a coleta dessas informações iria se tornar ainda mais difícil com a união das empresas Oi e Brasil Telecom<sup>19</sup>.

Na esfera do poder legislativo brasileiro, podemos perceber uma iniciativa do Estado visando a controlar o ímpeto das empresas telecomunicações de atuar no segmento de conteúdo audiovisual. Trata-se do Projeto de Lei 29/2007 em discussão na Câmara dos Deputados. Essa proposta prevê a revogação dos dispositivos da lei que regem o serviço de TV a cabo, propõe a abertura do mercado de TV por assinatura para as empresas de telefonia fixa e móvel, criando um novo marco regulatório. De acordo com o projeto de lei, as empresas de telecomunicações, suas controladas, controladoras ou coligadas poderão distribuir o conteúdo audiovisual, mas não poderão produzi-lo. Completam essa concepção o veto da participação de outorgadas de radiodifusão no capital total e votante das empresas de telecomunicações assim como a limitação da participação das empresas de telecom no capital de produtoras, programadoras e empresas de radiodifusão. Objetiva-se com essas medidas que se explore a convergência tecnológica, mas sem o fantasma de um duplo monopólio que poderia entregar para uma única empresa a rede e também o conteúdo. Adicionalmente, o PL 29/2007 protege e fomenta a produção de conteúdo audiovisual brasileiro por meio da criação de cotas mínimas para veiculação de conteúdo nacional em cada um dos canais de TV por assinatura (BRASIL, 2007b).

No âmbito interno da Anatel também já é possível afirmar que algumas iniciativas dessa agência seguem no sentido de reduzir os problemas advindos da assimetria de informação. Uma delas é a Resolução Nº 396, de 31 de março de 2005,

---

<sup>18</sup> O despacho do Tribunal de Contas da União TC- 020.460/2008-3 está disponível no endereço [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

<sup>19</sup> Fonte: [http://www.gazetamercantil.com.br/GZM\\_News.aspx?parms=2252321,31,1,1](http://www.gazetamercantil.com.br/GZM_News.aspx?parms=2252321,31,1,1)



que tenta estabelecer uma modelagem de custos para o setor, através da definição de normas para que as concessionárias consolidem e enviem à essa agência reguladora suas informações físicas e financeiras desagregadas por modalidades de serviço. Com essa medida, a Anatel tenta conhecer os custos de infraestrutura de rede e, separadamente, dos demais serviços prestados por essas operadoras. Caso essa resolução se mostre exequível, reduzindo as barreiras da assimetria de informação no setor de telecomunicações, espera-se que a Anatel passe a receber anualmente informações que permitam estabelecer o justo preço para o aluguel da infraestrutura e das redes de cabos das companhias de telefonia fixa. Isso permitiria que eventuais empresas concorrentes façam uso isonômico desses meios de acesso, promovendo o compartilhamento da rede e a concorrência no setor, conforme tenta estabelecer até hoje sem sucesso a Lei Geral de Telecomunicações.

Mazza (2009, p.17) alerta, no entanto, que, "previsto para entrar em vigor em janeiro de 2006, o projeto ficou empacado nos primeiros passos e, nos últimos três anos, pouco ou nada foi feito".

## 5. Percurso metodológico

A definição do percurso metodológico adotado foi estabelecida em função da proposta da pesquisa de examinar a relação entre a política de informação nacional e a assimetria de informação dentro do setor de telecomunicações no Brasil na atualidade.

A partir da indagação de como a assimetria de informação se corporifica e se legitima nesse contexto, buscamos apreender como esse fenômeno se materializa no marco regulatório do setor de telecomunicações brasileiro e as razões que levaram à sua instituição.

Para atingir os objetivos propostos, em termos de ferramental metodológico fizemos a opção por uma abordagem de natureza qualitativa no campo das Ciências Sociais Aplicadas, na área de Ciência da Informação. Richardson (1999) defende esse tipo de abordagem nas situações em que as observações qualitativas podem ser empregadas como indicadoras do funcionamento das estruturas sociais.

Nosso percurso metodológico partiu 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. Segundo a concepção de Reis (2002), a razão jurídica é resultante da

“consolidação, no plano institucional, do somatório das ações dos diferentes sujeitos sociais que efetivam/interpõem o confronto entre os interesses plurais da sociedade civil e os espaços do Estado, e têm como consequência um ato de mediação, cuja corporificação se efetiva e é representada pela Lei” (REIS, 2002, p.23).

Essa proposta nasce, portanto, da compreensão de que a consolidação das leis e regulamentos resulta do confronto de interesses sociais 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 em 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, partindo do pressuposto que a legislação representa um espaço onde se efetivam embates ideológicos e políticos em favor de interesses de diversos atores sociais (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 foi criada, tendo em vista que o aparato jurídico retrata, consolida e disciplina as diferentes práticas sociais, tanto nos planos econômicos, como políticos e culturais. 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).

Dentre os vários diálogos teóricos que podem ser estabelecidos entre o estudo da informação e a abordagem da razão jurídica, destacamos os princípios norteadores da área de informação social defendidos por Cardoso (1994): (i) a historicidade, que salienta a importância de conhecer a evolução histórica dos fenômenos sociais, (ii) a

totalidade, que recomenda a busca de sentidos a partir de uma visão ampla e não fragmentada da estrutura da sociedade e (iii) a tensionalidade, que reconhece que as relações sociais e a produção de sentido se dão em um terreno marcado pela disputa por hegemonia.

A ótica da razão jurídica estabelece também importantes interlocuções com as reflexões de outros pesquisadores do campo das políticas de informação que fundamentarão a presente pesquisa, em especial com a abordagem de Braman (2006). Essa autora propõe a análise do poder contemporâneo do Estado a partir da suas relações com a informação e com as políticas de informação que emergem juntamente com as TIC no final do século XX. A exemplo de outras grandes revoluções tecnológicas anteriores, esse novo cenário estimula, além das novas dinâmicas sociais, o reordenamento legislativo vigente, catalisando transformações no conteúdo e na prática do direito. Mas assim como a lei responde à ação de agentes e fenômenos sociais, ela também carrega a capacidade de induzir mudanças sociais (BRAMAN, 2006).

Dado o caráter dialético privilegiado pela ótica da razão jurídica, fez-se necessária a busca de uma fundamentação teórica que sustente a adoção da dialética como metodologia de pesquisa no campo das ciências sociais.

A dialética pode ser caracterizada como uma concepção oposta à corrente positivista, representando uma contraposição às metodologias operacionais da ciência que estabelecem a ordem da quantidade e da estatística como norma (BRUYNE et al, 1991; RICHARDSON, 1999).

Richardson (1999) destaca que, embora atualmente o sentido de dialética tenha se expandido para além do princípio da *tese, antítese e síntese*, a essência da dialética continua sendo a investigação das contradições da realidade, sendo essas contradições entendidas como a força propulsora do desenvolvimento social.

Concordando com esse autor, Konder (1983) afirma que a dialética entende a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação. O amplo significado da transformação dentro do universo da dialética ganha destaque nas palavras de Ernst Bloch (apud KONDER, 1983): “O método dialético nos incita a revermos o passado à luz do que está acontecendo no presente; ele questiona o presente em nome do futuro, o que está sendo em nome do que ainda não é”.

Demo (1991) alega ser a metodologia dialética a mais adequada para as ciências sociais pois ela, sem abandonar a lógica, demonstra sensibilidade pela face social dos problemas. Admitindo que no contexto das ciências sociais essa não seja uma

metodologia preponderante, esse autor destaca que ela tem predominância em países do Terceiro Mundo por razões sociais, em especial por se prestar melhor à compreensão das suas contradições e alicerçar o desejo de mudanças históricas.

A dialética materialista ganha relevante destaque nas obras de Demo (1981 e 1991) e Kosik (1976), autores cujas reflexões sustentam a concepção de dialética adotada como fundamentação metodológica da presente pesquisa, construída a partir de uma interlocução entre a *dialética histórico-estrutural* proposta por Demo (1981 e 1991) e a *dialética do concreto* de Kosik (1976), conforme apresentamos a seguir.

Demo (1991) propõe uma dialética que ele denomina de dialética histórico-estrutural, que não é marxista, embora compartilhe muitos componentes do marxismo. A proposta de Demo supõe a concepção de uma visão dialética da realidade e parte do pressuposto que toda formação social é contraditória o bastante para ser historicamente superada. Por formação social, entende-se a realidade que se forma processualmente na história, e a designação estrutura é dada aos elementos que sobrevivem às mudanças nas fases históricas, tendo em vista que na realidade histórica não há somente mudança.

Essa proposta privilegia o fenômeno da transição histórica, ou seja, a superação de uma fase por outra, em que predominarão mais os elementos novos do que os antigos. Enfatiza também o fenômeno da contradição, ou seja, o conflito em lugar das harmonias e consensos. Advoga ainda que as contradições não precisam vir de fora exogenamente, mas sim de dentro, como característica endógena. Segundo essa visão, “a contradição mora dentro da realidade. Não é defeito. É marca registrada. É isso que a faz um constante vir-a-ser, um processo interminável, criativo e inquieto. Ou seja, que a faz histórica” (DEMO, 1991, p.87).

Demo (1991) 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 levam à superação da formação social. Contrariando as metodologias que admitem o conflito social como elemento da realidade, mas colocam como horizonte de superação o interior do sistema onde esse conflito se insere, a dialética acrescenta a possibilidade de explodir o horizonte do sistema na transição para outro.

Segundo esse autor, a superação que estabelece uma nova fase no processo histórico tem origem no velho, pois a contradição que levou à superação é gerada no seio da fase anterior.

A dialética proposta por Demo (1991) se baseia nos princípios da tese e antítese, considerando a síntese apenas uma nova tese.

“Tese significa qualquer formação social, vigente na história. Dizemos que toda tese elabora sua antítese, porque possui endogenamente suas formas de contradição histórica. Nesse sentido, antítese significa a convivência, dentro da tese, de componentes conflituosos e que são ao mesmo tempo a face da dinâmica histórica. A realidade é histórica porque é antitética. A dinâmica histórica nutre-se dos conflitos que nela se geram e acabam explodindo, ocasionando sua superação” (DEMO, 1991, p.87)

Do ponto de vista da concepção da realidade, a alma dessa dialética seria a antítese, que por sua vez leva à noção de unidade de contrários, o que significa a convivência na mesma realidade de dois pólos opostos, numa situação de tensão constante. Segundo o ponto de vista, a antítese não é concebida como uma fase em si, “sendo negativa, ela é no fundo o que falta, o sinal de imperfeição, da incompleição, que obriga a realidade a se mutar, em busca de formas tidas por mais completas” (DEMO, 1981, p.157).

A antítese pode assumir duas formas (dois níveis principais), que seriam a antítese menos radical e a antítese radical. A primeira reflete conflitos internos menores, que podem gerar soluções dentro do próprio sistema, de maneira contornável e compatível com a institucionalização, sem ruptura. A segunda forma de antítese – a radical – determina a superação do sistema, uma vez que expressa um conflito tão profundo que não se mostra superável sem a superação do próprio sistema. Enquanto a antítese menos radical traduz o movimento de reforma, na versão radical, ela traduz o movimento de revolução, que significaria a superação de um sistema e a entrada de outro com o predomínio de qualidades novas (DEMO, 1991).

A dialética histórico-estrutural de Demo difere da dialética marxista por não defender o determinismo que se faz presente nas ideias de Marx, uma vez que essas ideias consideravam a influência da infraestrutura econômica determinante em última instância, ainda que não seja de modo mecânico e automático (DEMO, 1981).

Ao desenvolver a dialética do concreto, Kosik (1976) defende que as manifestações fenomênicas da realidade diferem do núcleo interno essencial da realidade. Essas formas fenomênicas da realidade, que povoam o ambiente cotidiano e a

atmosfera comum da vida humana, assumem na consciência dos indivíduos um aspecto independente e natural, e constituem o mundo da pseudoconcreticidade.

O mundo da pseudoconcreticidade é 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 de fenômeno e 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 irrealis, 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 não tem a pretensão de oferecer um quadro total da realidade em toda a infinidade dos seus aspectos e propriedades, mas 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.

Em relação às críticas que podem ser atribuídas à metodologia dialética, destacamos a seguir algumas delas.

Em primeiro lugar, ao adotar a metodologia dialética, é preciso estar atendo para o risco de o pesquisador ficar preso a um dualismo simplista que não corresponde à multiplicidade de perspectivas que cabem nas formações sociais. Nesse sentido, a dialética proposta por Demo admite uma gama infundável de tipos de reforma e tipos de revolução que podem derivar de antíteses com variados níveis de radicalidade.

O autor alerta também que o sentido de alternância atribuído à história pela dialética não pode ser determinista e nem se pode esperar dessa alternância um ritmo predeterminado (DEMO, 1981).

Apresentadas essas concepções teóricas acerca da metodologia adotada, a seguir passamos a descrever o percurso que se deu ao longo da sua aplicação, as justificativas para as escolhas e para os recortes que foram feitos, bem como os passos para a construção do *corpus* da pesquisa e sua análise.

Tendo em vista que o campo empírico eleito foi o setor de telecomunicações brasileiro e que optamos pelo emprego do prisma da razão jurídica, foi preciso em primeiro lugar definir um recorte temporal e em seguida estabelecer um critério para seleção dos documentos a serem analisados.

Para atingir esses propósitos iniciais, a investigação partiu do levantamento histórico da evolução das telecomunicações no Brasil, incluindo a apreensão da influência do contexto sociopolítico e econômico nacional e internacional ao longo dessas fases históricas, além do mapeamento dos principais marcos regulatórios desse setor e de outros a ele relacionados.

Como critério para estabelecimento do recorte temporal, procuramos perceber, dentro da evolução da legislação das telecomunicações no Brasil, qual dispositivo legal marca o início do que se poderia chamar de nova fase histórica nessa formação social ou, em outras palavras, que representa uma transformação na ordem que antecedeu a que está vigente. A investigação apontou para a Lei Geral de Telecomunicações (LGT) - Lei No. 9.472, de 16 de julho de 1997 (BRASIL, 1997), que reestruturou esse setor, privatizando as empresas que eram de natureza estatal e redesenhando a concepção setorial que vigorava há cerca de 30 anos.

Assim, a LGT foi tomada como um dos documentos a serem analisados pela pesquisa. Mas, de acordo com o nosso entendimento, ainda faltavam outras fontes documentais que expusessem as motivações dos atores sociais que conceberam o referido marco regulatório, bem como apresentassem outros pontos de vista complementares.

A pesquisa seguiu levantando materiais diversos, oriundos de diferentes fontes, como documentos institucionais da Anatel, do Ministério das Comunicações, regulamentos, regimentos internos, ofícios, atas, dentre outros. Em muitos desses documentos, as questões ligadas à assimetria de informação e das políticas de



informação se faziam presentes, mas não se mostravam relevantes dentro do contexto macrosocial em tela.

Ao chegarmos no Documento de Encaminhamento da LGT (MINICOM, 1996), desde a primeira leitura desse texto ficou patente que seria imprescindível incluí-lo no *corpus* da pesquisa, tendo em vista que ele revelou ser porta-voz do discurso oficial dos agentes que conceberam o novo marco legal das telecomunicações - o Poder Executivo Federal e a União Internacional das Telecomunicações.

Ao atingirmos esse estágio da investigação, concebemos uma análise que se fundamentou na triangulação das seguintes abordagens definidas como centrais:

- (i) Um resgate histórico do percurso para promulgação da LGT, visando a apreender os principais atores sociais aí envolvidos, seus posicionamentos, embates advindos de suas concepções divergentes, assim como a influência do contexto sociopolítico e econômico nacional e internacional;
- (ii) Uma análise do discurso oficial dos agentes que conceberam a LGT elaborada a partir do Documento de Encaminhamento da LGT e das motivações por ele trazidas. Aqui se fez necessária uma visão crítica, uma vez que a argumentação desse documento foi concebida com o propósito de legitimar o modelo setorial criado e possibilitar sua promulgação com o menor desgaste institucional possível; 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, como estratégia de mediação, através da lei.

As primeiras leituras dos documentos selecionados revelaram algumas lacunas que mereceram uma nova ampliação do *corpus*. Foram incorporados à proposta de triangulação das referidas abordagens centrais outros pontos de vista complementares que compuseram um mosaico multifacetado, conforme se justifica a seguir:

- (i) A definição do regime de prestação de serviços (público ou privado) foi apenas parcialmente contemplada na LGT, sendo essa questão objeto do Plano Geral de Outorgas, instrumento legal posterior à aprovação da Lei Geral;
- (ii) A universalização dos serviços concebida no marco regulatório das telecomunicações foi apenas parcialmente contemplada na LGT, sendo esse assunto objeto do Plano Geral de Metas de Universalização, outro instrumento legal posterior à aprovação da Lei Geral; e

- (iii) Para dar voz aos atores sociais que tomaram parte diretamente nas atividades da Anatel, incorporamos ao elenco de documentos pesquisados o discurso do Conselheiro Marcos Dantas (Dantas, 2006) quando do seu desligamento do Conselho Consultivo da Agência, bem como o Relatório Semestral da Ouvidoria dessa Agência publicado em agosto de 2003.

Após a escolha definitiva das fontes documentais que formaram o *corpus*, passamos à análise propriamente dita desse acervo.

Especificamente no que concerne à investigação da materialização da assimetria de informação no marco regulatório do setor de telecomunicações nacional, tornou-se necessário lançar mão de um recurso metodológico adicional, tendo em vista que a análise do teor da LGT revelou que esse fenômeno se faz presente ao longo de vários artigos dessa lei, de uma maneira ampla, diversificada e contraditória. Isso exigiu o estabelecimento de uma forma de classificação dessas ocorrências a partir de algumas categorias que foram concebidas após a primeira leitura desse documento.

Inicialmente criamos duas categorias mais abrangentes com o intuito de separar as manifestações do fenômeno da assimetria de informação em dois blocos opostos:

- (i) Iniciativas que refletem direta ou indiretamente a legitimação de alguma forma de assimetria de informação; e
- (ii) Iniciativas que visam direta ou indiretamente à redução da assimetria de informação instituída ou seu deslocamento.

A diversidade das ocorrências do fenômeno da assimetria de informação em cada uma dessas duas categorias nos levou a estabelecer outras subcategorias que permitiram um melhor mapeamento dessas manifestações.

O primeiro conjunto de subcategorias classificou da seguinte maneira as iniciativas legitimadoras de alguma forma de assimetria de informação:

- (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.

O segundo conjunto de subcategorias classificou da forma a seguir as iniciativas que combatiam alguma forma de assimetria de informação ou se voltavam para o seu deslocamento:

- (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 ao aumento do controle da Anatel sob os serviços prestados pelas operadoras; e
- (v) Visam a eliminar privilégios no acesso à informação ou combatem o uso de informações privilegiadas.

Depois de levada a cabo a análise documental brevemente descrita aqui, passamos a elaborar as conclusões que ela ensejou.

As seções a seguir apresentam o resultado desse percurso.

## **6. Política de informação nacional e assimetria de informação no setor de telecomunicações brasileiro**

Passamos a seguir a apresentar os resultados da pesquisa desenvolvida dentro da perspectiva que nos traz a ótica da razão jurídica e com base nos documentos que constituem o *corpus* construído. A discussão desses resultados está dividida em três tópicos.

Primeiramente é abordado o percurso para promulgação do marco regulatório do setor de telecomunicações brasileiro. Para compreensão da gênese desse processo, são analisadas as diretrizes internacionais que nele influíram, os atores que tomaram parte na sua concepção, bem como o seu trâmite no âmbito nacional, culminando com a promulgação da referida legislação.

Em segundo lugar, é analisado o Documento de Encaminhamento da Lei Geral de Telecomunicações, que apresenta o discurso oficial daqueles atores sociais que conceberam essa lei e as razões por eles alegadas na defesa desse modelo.

No terceiro tópico, é analisado o teor da LGT – Lei Geral de Telecomunicações sancionada. Partimos do pressuposto de que esse 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.

### **6.1 O percurso para aprovação do marco regulatório setorial**

No início da década de 1970, quando o capitalismo enfrentava uma forte crise econômica mundial, o poder do setor privado como ator político cresceu, e sua expansão, em detrimento do setor público, passou a ser encarada como solução para a saída da crise financeira, em sintonia com o fomento ao livre mercado, numa retomada das ideias do antigo liberalismo econômico. A deliberação e difusão dessas diretrizes passa a ser objeto da ação de atores políticos internacionais, numa tentativa de imposição desses princípios a Estados menos expressivos no cenário internacional, em especial àqueles menos desenvolvidos e com forte dependência econômica dos primeiros.

Em 1980, a eleição de Ronald Reagan nos Estados Unidos reflete o retorno ao poder dos defensores das ideias conservadoras e liberais. Neto (2003) destaca que

“com o sucesso da política econômica adotada que, mesmo às custas de forte recessão interna, resgatou a hegemonia econômica americana no cenário mundial, o governo Reagan tem caminho aberto para impor a nova ordem das forças conservadoras para além de suas fronteiras” (NETO, 2003).

A crise da dívida externa dos países subdesenvolvidos na década de 1980, em oposição à reconstituição das reservas dos bancos credores dos Estados Unidos, contribuiu para a expansão da estratégia desse país. Primeiramente com o Plano Baker, depois com o Plano Brady, os países latino-americanos renegociaram suas dívidas a um alto preço: viram-se obrigados a aderir às doutrinas do ideário neoliberal dominante.<sup>20</sup>

No ano de 1989, o *Institute for International Economics* promove uma reunião em Washington sob o título de *Latin American Adjustment: How much has happened*. Como produto desta reunião, foi publicado o Consenso de Washington, diretrizes que estabelecem

“o condensamento das ideias antes dispersas tanto no FMI e no Banco Mundial, quanto no governo americano, sobre as possíveis soluções para a América Latina a partir do ideário liberal. (...) A partir desse momento, essas agências passariam a vincular rigidamente seus empréstimos e financiamentos a exigências (condicionalidades) relacionadas a tais medidas do Consenso” (NETO, 2003).

Essa era a lógica política e econômica dominante no plano internacional quando tem início na década de 1990 uma corrida que une governos e empresas para implantação de um novo sistema de comunicações que funde "mídia de massa personalizada globalizada com a comunicação mediada por computadores" (CASTELLS, 1999). A promessa do novo sistema, que foi chamado de multimídia, era tentadora: estender a comunicação eletrônica para todos os domínios da vida, incluindo a ciência, o trabalho, o aprendizado, o entretenimento e a cultura.

Ramonet (1998) destaca que a retomada econômica dos Estados Unidos, a partir da primeira gestão do governo Clinton de 1993 a 1996, foi fundamental para o

---

<sup>20</sup> O Plano Baker foi implementado na gestão do secretário do tesouro norte-americano James A. Baker em 1985 e condicionava a oferta dos empréstimos à adoção de medidas como privatização de empresas estatais, redução de barreiras à importação e liberalização de investimentos. Em 1989 o secretário de tesouro norte-americano Nicholas F. Brady colocou em prática um novo plano para renovar essas dívidas, desde que os países endividados continuassem a implementar reformas liberais em seus mercados.

estabelecimento do domínio da política internacional deste país, em especial nas áreas de informática e redes telemáticas. Segundo esse autor, a pauta das ações mundiais no âmbito das telecomunicações iria ser fortemente influenciada pelos interesses dos Estados Unidos, o que se refletiu no plano econômico pelos acordos do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (*GATT - General Agreement on Trade and Tariffs*), na criação da Organização Mundial do Comércio (*WTO - World Trade Organization*) e no Acordo de Livre Comércio da América do Norte (*NAFTA - North American Free Trade Agreement*).

González de Gómez (2002) e Bemfica (2002 e 2003) analisam as políticas e princípios estabelecidos na década de 1990 por organismos internacionais e transnacionais sem representação popular, como metas para que os Governos estabelecessem a sociedade da informação, metas essas ligadas às telecomunicações, comunicação de massa, questões econômicas, revisão do papel dos Estados na sociedade, dentre outras. A análise de documentos institucionais desses órgãos mostra os princípios que nortearão os discursos ligados ao tema sociedade da informação nesse âmbito. Passamos a apresentar alguns destaques em ordem cronológica.

Em 1993, o governo dos Estados Unidos promoveu a chamada “*National Information Infrastructure – Agenda for Action*”, que classifica a informação como “um dos recursos econômicos mais críticos de uma nação”.

No mesmo ano de 1993, o Conselho Europeu lança o “*White Paper on Growth, Competitiveness and Employment – the challenges and ways forward into 21<sup>st</sup> Century*”, que marcou a adoção pelas autoridades da comunidade europeia do termo sociedade da informação. O documento propõe a construção de uma sociedade da informação a partir da cooperação entre países para constituição da ‘infraestrutura de informação’, demonstrando a preocupação da sociedade europeia com a emergente ‘era da informação’.

Em 1994, a ITU - *International Telecommunications Union* promoveu a conferência “*World Telecommunications Development Conference*”, que resultou na Declaração de Buenos Aires que recomenda, para o desenvolvimento das telecomunicações, a liberalização e o fomento ao investimento privado. O documento sugere também a reestruturação da regulação do setor de telecomunicações de modo a criar um ambiente estável e atrativo para investidores, facilitar o acesso à rede aos provedores de serviço, assegurar a provisão do serviço universal, garantir direitos dos usuários, operadores e investidores.

Em 1994, Al Gore, vice-presidente dos Estados Unidos, divulga em reunião da ITU o “*Global Information Infrastructure – Agenda for Cooperation*”, um dos carros-chefe da política norte-americana na gestão de Bill Clinton. Nesse discurso, foi proposta a interconexão das redes locais nacionais e regionais dispersas no mundo para tornar possível o compartilhamento de informação, interconexão e comunicação. Destaca-se como principal objetivo desta agenda proporcionar “um foco mais acurado para os objetivos da política de abertura dos mercados, de eliminação de barreiras decorrentes de padrões incompatíveis e o exame de regulações internacionais e dos Estados Unidos”. Segundo esse programa, a implantação dessa infraestrutura de informação global “aconteceria em e para os mercados” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p.30, grifo da autora).

Ainda em 1994 a Comissão Europeia apresenta o “*Bangueman Report – Europe and the Global Information Society: Recommendations for the European Council*” com recomendações referentes a aspectos sociais e culturais decorrentes da implantação da infraestrutura de informação.

No ano de 1995 destaca-se a realização em Bruxelas da “*G7 Information Society Conference*” com o objetivo de “encorajar e promover a inovação e o desenvolvimento de novas tecnologias, incluindo, particularmente, a implementação de infraestruturas de informação mundiais, abertas e competitivas”. Essa conferência estabelece os princípios para orientar as estratégias e programas das nações dominantes para transformar o regime de comunicação e informação, até então doméstico, em um regime internacional. Novamente os Estados Unidos, tendo como porta voz Al Gore, defendem o incentivo ao investimento privado, a competição, a regulação flexível, o acesso aberto e o serviço universal. As conclusões da conferência de Bruxelas foram compostas pelas recomendações dos Estados Unidos e dos princípios europeus do relatório *Bangueman*.

O discurso da sociedade da informação presente nesses documentos aponta para um conjunto de princípios legitimados em instâncias internacionais, a serem adotados como diretrizes para elaboração de políticas econômicas e regulativas nacionais, privatização do público, liberalização, quadro regulatório comum e cooperação internacional em sintonia com as ideias de globalização neoliberal (BEMFICA, 2002; GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002). Dentre as atribuições imputadas ao setor governamental pelos referidos documentos, predominam as atividades relacionadas à promoção do mercado e do consumo.

### Sobretudo nos fóruns do ITU e G7

“o setor governamental foi incumbido das tarefas de promover o consumo das tecnologias de informação e comunicação, e o quadro regulatório adaptável e comum foi enfatizado como a base normativa para viabilizar o ‘livre’ mercado, evidenciando uma inversão de competências segundo a qual os estados nacionais deixavam de ser definidores para se tornarem meros executores das diretrizes ali formuladas” (BEMFICA, 2002).

Nesse sentido, merece destaque o documento de conclusão da *G7 Information Society Conference*, que declara que os governos devem “facilitar as iniciativas privadas e os investimentos e assegurar um quadro apropriado para estimular o investimento privado” e criar um “ambiente internacional favorável”.

Nota-se que os princípios propostos pelos referidos organismos internacionais seguiam as prescrições do Consenso de Washington como diretrizes para as políticas de privatização e liberalização do setor de telecomunicações (HEBER e FISCHER, 2000).

Em documento do governo dos Estados Unidos denominado “*Connecting the globe: a regulator’s guide to building a Global Information Community*”, publicado pela FCC - *Federal Communications Commission*, é sugerida a completa eliminação da regulação do mercado, a criação de “mercados abertos e competitivos, o estabelecimento de sistemas reguladores independentes e, onde possível, viabilizar um ambiente livre de regulação” (KENNARD, 1999).

Em meio a essas pressões econômicas internacionais e em sintonia com o pensamento único, a partir da década de 1990 o Governo Federal brasileiro traça metas para privatização das empresas estatais de telefonia e transmissão de dados e criação de uma autarquia com atribuição de fiscalização e regulamentação das políticas nacionais.

Tinha início a chamada cooperação internacional proposta pelo Conselho Europeu que permitiria ao Brasil participar da constituição da infraestrutura de informação global. Exemplo dessa cooperação é apresentado por Vianna (1993), que traduziu para o português o memorando de intenções assinado em setembro de 1992, quatro dias antes da cassação do então Presidente Fernando Collor de Mello, pelo então Ministro dos Transportes e Comunicações, Affonso Camargo, e o Banco Mundial. O memorando de intenções trata da reestruturação do setor de telecomunicações brasileiro e neste documento o Governo Federal se comprometia a reestruturar e privatizar o



sistema Telebrás. A cooperação técnica entre o governo brasileiro e o Banco Mundial seria definida pelo citado memorando:

“O Banco Mundial e o Governo comprometem-se a estabelecer, através de um intenso programa consultivo, um programa de assistência técnica que apoiará os esforços do Governo no sentido de implementar, rápida e eficientemente, uma abordagem para promover a reorganização e a reforma de políticas setoriais”.

O memorando era apenas o início das cooperações a serem estabelecidas entre os organismos internacionais e o Estado brasileiro. Consta também no referido documento: “O Banco Mundial prestará apoio ao Governo na preparação de um projeto de Assistência Técnica (...) para prover suporte à mencionada estratégia” (VIANNA, 1993).

O memorando também estabelece a forma de intervenção estatal na nova estrutura setorial a ser criada no Brasil: “Estrutura Reguladora: O governo tentará, através de um processo revolucionário, estabelecer um mecanismo de regulação independente” (VIANNA, 1993). Alguns anos depois, em 1996, o Banco Mundial reconhecera a importância da atuação do Estado como agente regulador, revendo algumas de suas posturas direcionadas pelo radicalismo liberal do Estado Mínimo (CHIARI, 2000).

Em 1994, o programa de governo do então candidato à presidência da república Fernando Henrique Cardoso reconhecia as TIC como “peça fundamental do desenvolvimento da economia e da própria sociedade”, destacando a necessidade de investimentos nesse setor com o objetivo de construir uma “infraestrutura forte, essencial para gerar as riquezas de que o país necessita para investir nas áreas sociais” (CARDOSO, 1994).

Constata-se nesse posicionamento a defesa da infraestrutura das TIC como instrumento de desenvolvimento econômico e que o investimento nas áreas sociais fica relegado a um momento futuro depois de atingido o pré-requisito da geração de riquezas. Nessa visão, deixam de ser analisados importantes aspectos afé residentes como o potencial de construção simbólica dessas tecnologias, sua influência na construção social da realidade, bem como os caminhos para transformação da realidade social tanto no plano micro como macrossocial.

Esse posicionamento se reforça nas diretrizes daquele programa de governo:

"O setor das telecomunicações é hoje, sem dúvida, um dos mais atraentes e lucrativos para o investimento privado, em nível internacional. (...) O problema, que não é só do Brasil, é encontrar uma fórmula para a organização institucional do setor de telecomunicações que, ao mesmo tempo em que promova fortemente os investimentos privados, reforce o papel regulador do Estado e reserve ao setor público a atuação em segmentos estratégicos do ponto de vista social ou do interesse nacional” (CARDOSO, 1994).

A citação referida revela mais do que uma justificativa para a privatização das telecomunicações no Brasil e para a modificação do papel do Estado nesse lucrativo setor. Sugere também que esse segmento não era considerado estratégico do ponto de vista social e nem do interesse nacional.

A emenda constitucional Nº 8, aprovada 15 de agosto em 1995, alterou o artigo 21 da Constituição brasileira e permitiu a privatização dos serviços de telefonia e transmissão de dados, até então explorados respectivamente pela Telebrás e Embratel.

Em junho de 2006, o Itamaraty assinou um convênio no valor de US\$ 5,1 milhões - posteriormente ampliado para US\$ 16 milhões - com a União Internacional de Telecomunicações e contratou as consultoras Mc Kinsey, Desdner Kleinwort e Lehman Brothers<sup>21</sup> para modelagem da privatização da Telebrás.

A proposta de reforma estrutural do setor de telecomunicações, que o Governo Federal submeteu ao Congresso Nacional, previa sua implementação em duas etapas. A primeira etapa se consolidou por meio do projeto de Lei No. 9.295, de 19 de julho de 1996, que tratou dos segmentos de mercado com alta atratividade para os investimentos privados, como telefonia móvel celular, serviços via satélite e constituição de redes corporativas. A segunda etapa estabeleceu o desenho da privatização do Sistema Telebrás, através da proposição do projeto da Lei Geral de Telecomunicações - LGT.

A promessa de consulta a “amplos segmentos da sociedade brasileira” (CARDOSO, 1994) para elaboração do projeto da LGT não se efetivou de fato, conforme se constata na evolução histórica desse processo.

---

<sup>21</sup> 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.

A proposta governamental para esse marco regulatório foi tornada pública em 10 de dezembro de 1996 juntamente com o Documento de Encaminhamento da Lei Geral de Telecomunicações (MINICOM, 1996), anexo ao projeto de lei que apresenta a exposição de motivos daqueles que conceberam a LGT.

O Documento de Encaminhamento da LGT explicita quais atores sociais tomaram parte na concepção desse projeto de lei:

“Esse Projeto é resultado de intenso esforço desenvolvido pelo Ministério das Comunicações, que contou com o apoio de consultores nacionais e internacionais, obtido através de acordo de cooperação firmado entre o Governo Brasileiro, representado pela ABC - Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores, e a UIT - União Internacional de Telecomunicações, organismo especializado da Organização das Nações Unidas. O Projeto recebeu também contribuições valiosas de outros órgãos do Governo, que o aperfeiçoaram adequando-o às características peculiares da organização administrativa do País (MINICOM, 1996, p.3).

Se a elaboração desse projeto de lei não contou com a participação de “amplos setores da sociedade”, da mesma maneira transcorreu o desenvolvimento do novo modelo para o setor, “feito em conjunto pela equipe do Ministério das Comunicações e por consultores internacionais supridos pela UIT – União Internacional de Telecomunicações” (MINICOM, 1996, p. 16).

Em seu anuário do ano de 1998, a Agência Nacional de Telecomunicações confirma a quem coube a definição do novo modelo para o setor e seu marco legislativo:

“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 e fiscalizador do setor, a Agência Nacional de Telecomunicações” (ANATEL, 1998).

Gindre (2008) revela a natureza da União Internacional de Telecomunicações e dos interesses que essa instituição representa:

"um órgão sui generis do sistema da ONU (Organizações das Nações Unidas), porque, além dos governos nacionais, as gigantes de telecomunicações e equipamentos (como Nokia, AT&T, etc.) possuem assento oficial e exercem enorme pressão nas deliberações da entidade" (GINDRE, 2008, p.25)

Tendo em vista a exclusão da sociedade civil organizada do processo de elaboração do novo marco regulatório das telecomunicações nacionais, coube a esse segmento social buscar sua participação por meio dos Poderes Legislativo e Judiciário.

O projeto da LGT jamais foi discutido publicamente durante sua elaboração ou no percurso para sua aprovação (DANTAS, 2002). Esse autor destaca ainda a indisposição do Poder Executivo Federal para o debate alegando 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 um contraponto àquele projeto por meio de emendas que propunham modificá-lo. Partindo do pressuposto de que a privatização do sistema Telebrás era irreversível naquele contexto político e histórico, o modelo alternativo - que foi chamado de projeto "Brasil Telecom" - 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 propuseram 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, p.4). Nenhuma dessas emendas logrou êxito em seus propósitos.

A LGT – Lei Geral de Telecomunicações (Lei Nº 9.472) é aprovada em 16 de julho de 1997 (BRASIL, 1997), reformulando o marco regulatório desse setor e criando a Anatel - Agência Nacional de Telecomunicações com a função de órgão regulador das telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, como autoridade administrativa independente, vinculada ao Ministério das Comunicações. A natureza de autarquia especial conferida à Agência foi caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de

seus dirigentes, autonomia financeira e "ampla liberdade de ação", conforme defendeu o Ministério das Comunicações (1996). Desde então estão delegadas à Anatel, dentre outras, as seguintes faculdades: regular o setor, gerenciar contratos e fiscalizar a prestação de serviços, expedir normas e "implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações" (BRASIL, 1997).

Oito meses depois de entrar em vigor a LGT, é sancionado o Plano Geral de Outorgas (PGO), aprovado pelo Decreto Nº 2.534 de 02 de abril de 1998 (BRASIL, 1998a), dividindo as regiões que compuseram os lotes a serem licitados, bem como o número de prestadoras de serviço que operariam em cada um deles e as modalidades de serviço estabelecidas. Além desses aspectos, o PGO regulamentou quais serviços seriam prestados em regime público e em regime privado, o que marca de maneira decisiva o estabelecimento da assimetria de informação no setor telecomunicações brasileiro, conforme será demonstrado no decurso de nossa análise.

Em 15 de maio de 1998, é aprovado o Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU, pelo Decreto 2.592, de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998b), instrumento que determinou as diretrizes e metas de um plano de universalização assimétrico por natureza, conforme demonstrará também a análise apresentada à frente.

Dentro da estratégia de contestação do leilão de privatização na esfera jurídica, os partidos de esquerda protocolaram ações de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal e no Supremo Tribunal de Justiça, representações no Ministério Público e ações populares em outras instâncias da Justiça Federal. Às vésperas do leilão de privatização, as organizações sindicais haviam impetrado cerca de 140 ações na Justiça Federal. Em todas essas ações saiu vitorioso o projeto do Governo Federal (DALMAZO, 2000).

No campo da busca pela mobilização social, Araújo (2002) concorda com Dantas (2002) ao afirmar que as entidades sindicais não conseguiram suscitar o apoio da cidadania em oposição à privatização.

Em 29 de julho de 1998, ocorreu o leilão que liquidou a Telebrás.

Ao observarmos o cenário externo durante o mesmo período, é possível perceber que a decisão do Estado brasileiro de privatizar seus serviços de telecomunicações estava alinhada com uma tendência mundial. A Figura 1 ilustra como, no período de 1991 a 2008, o predomínio de empresas estatais na telefonia fixa mundial é substituído pelo predomínio de empresas privadas.

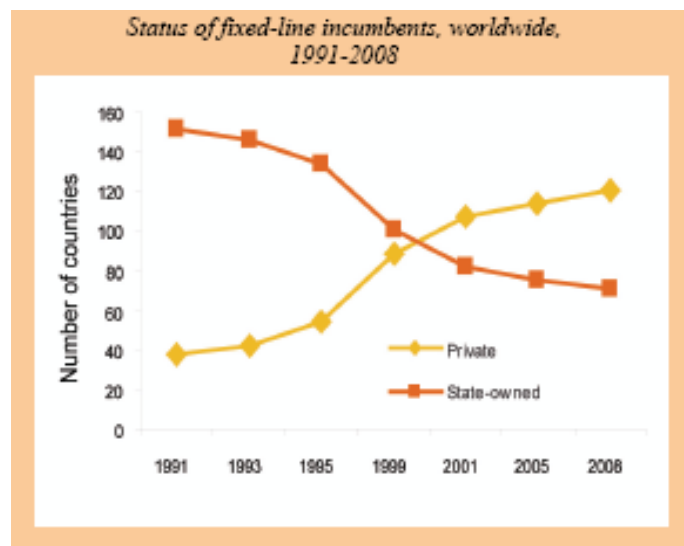


Figura 1: Reversão mundial da propriedade das concessionárias de telefonia fixa.

Fonte: ITU - International Telecommunications Union (2008, p.8)

Essa ampla expansão do ideário neoliberal, que norteia simultaneamente os programas de privatização em várias nações, demonstra que a opção do Governo Federal brasileiro estava alinhada com uma tendência mundial em curso. Mas essas ideias se difundiram para além dos limites dos poderes Executivo e Legislativo do Brasil, consolidando uma “posição unânime da mídia na defesa das reformas orientadas para o mercado” (BOITO JR, 2002, p. 43).

A pesquisa de Pachi Filho (2008) a respeito do discurso sobre privatização das telecomunicações em jornais brasileiros acrescenta importantes considerações a essa temática. Partindo do pressuposto que esse discurso ganhou dimensão nacional, esse autor afirma que ele constitui um dos relevantes lugares para compreensão da recente história brasileira.

Como fruto de uma análise do discurso feita a partir de jornais de grande circulação nacional (O Estado de São Paulo e a Folha de São Paulo), esse autor tece algumas importantes conclusões: (i) apesar de a Lei Geral de Telecomunicações abarcar um amplo domínio de atividades ligadas ao universo das telecomunicações, na imprensa ela se torna a "lei da privatização"; (ii) a privatização será apresentada pela mídia como marco simbólico de um futuro pleno de benefícios e, para justificá-la, forma-se também a imagem de um passado ineficiente; (iii) no discurso dos jornais é atribuído um caráter público ao que é privado, em oposição à concepção histórica que estabelece como público o que é estatal, "num jogo de poder que ocorre na linguagem e resulta na

legitimação histórica dos sentidos"; e (iv) os jornais assumem uma posição em prol da privatização, buscando sua legitimação e institucionalização como dominante (PACHI FILHO, 2008, p.10).

Portanto, podemos afirmar que o processo de privatização do setor de telecomunicações nacional representa um movimento sociopolítico e econômico de caráter hegemônico no sentido gramsciano do termo.

Essa afirmativa está fundamentada no conceito de *Estado ampliado* de Gramsci, dentro do qual estão incluídas, em condições de hegemonia, diversas instituições dirigentes da ação, da produção e da reprodução dos valores sociais - como escolas, imprensa, corporações profissionais, igreja etc. - que se “comportariam como aparatos ideológicos do Estado” (VIANNA, 1978, p.XIII).

Segundo Gramsci, a hegemonia é instituída a partir de um conjunto complexo de instituições, ideologias, práticas e agentes, sendo ela alcançada através da mediação de múltiplos subsistemas que incluem o aparelho educacional, o aparelho cultural, a igreja e os intelectuais (AUN, 2001).

Assim, o poder do Estado ampliado se impõe não apenas pela força e pela coerção legal, mas por meio de uma dominação mais sutil, legitimando por força de um consenso que é conquistado até mesmo nas camadas sociais dominadas ou subalternas (GRUPI, 1978).

## **6.2 O discurso dos atores sociais que conceberam o modelo para o setor**

A Lei Geral de Telecomunicações – LGT corporificou a concepção do novo marco regulatório do setor de telecomunicações brasileiro. Essa lei foi aprovada sem alterações significativas em relação ao projeto de lei originado do trabalho conjunto do Poder Executivo Federal e da União Internacional de Telecomunicações.

Se a LGT representa a materialização das concepções desses atores sociais, o Documento de Encaminhamento da LGT apresenta as motivações por eles alegadas em defesa desse aparato jurídico e dos seus princípios norteadores. Nesse sentido, uma análise dos argumentos do Documento de Encaminhamento da LGT traz importantes contribuições para a presente investigação.

### **6.2.1 A dupla missão do modelo setorial e sua contradição primária**

O Documento de Encaminhamento da Lei Geral de Telecomunicações destaca o papel social das telecomunicações e a perspectiva de que o “progresso das tecnologias de informação e comunicações possa contribuir para mudar, para melhor, a maneira de viver das pessoas” (MINICOM, 1996, p.10)

A enumerar as premissas que balizaram a reforma estrutural do setor, o documento 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, como premissa para a reforma desse segmento, ter como referência os direitos dos usuários, a serem assegurados através do acesso universal aos serviços básicos de telecomunicações, aumento da oferta de serviços (em termos de quantidade, diversidade, qualidade e cobertura territorial), 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 socioeconômicas e políticas, seu discurso demonstra também voltar-se para as exigências da economia, da indústria e dos mercados:

“De fato, a dinâmica atual dos negócios exige, cada vez mais, acesso pleno à crescente “economia da informação”. É consenso que a indústria intensiva em informações crescerá significativamente e responderá por parte importante do PIB, de maneira que a eficiência dos serviços de telecomunicações será fator de competitividade tanto para essa indústria como, conseqüentemente, para os próprios mercados em que elas se inserem” (MINICOM, 1996, p.10).

Nesse sentido, segue defendendo o uso da informação e das telecomunicações para as empresas e em especial dentro do contexto do mercado internacional:



“Com efeito, as empresas que desejam manter suas vantagens competitivas defrontam-se com exigências cada vez maiores e mais diversificadas em termos de telecomunicações e de processamento de informações. A competitividade no mercado internacional depende cada vez mais da eficiência no acesso e no uso da informação, o que por sua vez é função da eficiência relativa dos sistemas de telecomunicações disponíveis no país, comparados aos dos países dos concorrentes e dos parceiros comerciais, bem como da eficiência com que as telecomunicações ligam o país aos seus mercados e competidores globais” (MINICOM, 1996, p.10).

Adicionalmente, sustenta a necessidade de rapidez no atendimento dos imperativos do mercado, assumindo claramente aquela que parece ser sua contradição primária - o paradoxo de tentar se legitimar simultaneamente como defensor de pontos de vista opostos, ou seja, dos interesses mercantis e das demandas sociais:

“A necessidade de adotar uma regulamentação que permita que as operadoras possam reagir rapidamente aos imperativos do mercado e da evolução tecnológica, oferecendo assim toda a gama de serviços de telecomunicações exigida pela sociedade, não significa que não se deva conferir peso adequado ao papel social das telecomunicações” (MINICOM, 1996, p.10)

A mesma dualidade se faz presente em outros trechos do documento.

Ao defender a necessidade de desenvolvimento de uma infraestrutura de telecomunicações, o texto sugere a necessidade de “alavancar o desenvolvimento da chamada “sociedade da informação”, em benefício de seus cidadãos e também de suas empresas (a chamada *information highway*<sup>22</sup>)” (MINICOM, 1996, p.11).

Ao entrar no mérito da função do Estado, o Documento de Encaminhamento da LGT defende que "o Estado passe da função de provedor para a de regulador dos serviços e indutor das forças de mercado, fazendo, ao mesmo tempo, com que o foco da regulamentação seja deslocado da estrutura de oferta de serviços, como era tradicional, para os consumidores desses serviços" (MINICOM, 1996, p.14).

---

<sup>22</sup> O termo *information highway* é atribuído a Al Gore, tendo sido adotado nos discursos e programas do governo dos Estados Unidos a partir dos anos 1990.

Evidencia-se, assim, a partir da análise desse documento, que no cerne desse discurso reside uma contradição central. A defesa do modelo de reestruturação das telecomunicações apresenta uma motivação dualista, ora em benefício da economia e voltada para o mercado, ora privilegiando o aspecto social e suas demandas.

### **6.2.2 Os contraditórios objetivos da reforma**

A contradição primária apontada também se faz presente nos objetivos estabelecidos para a reforma setorial apresentada pelo Documento de Encaminhamento da LGT.

Segundo esse documento (MINICOM, 1996, p. 15), os objetivos da reforma das telecomunicações no Brasil voltam-se para “a consolidação de 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:

(i) sintetizando a decisão de privatizar as empresas sob controle da União e outorgar licenças para novas operadoras, o primeiro objetivo é “fortalecer o papel regulador do Estado e eliminar o seu papel de empresário”, permitindo simultaneamente “a criação de um mercado de competição efetiva e a proteção dos consumidores”;

(ii) “aumentar e melhorar a oferta de serviços”, bem como a diversidade e qualidade desses;

(iii) “criar oportunidades de investimento e desenvolvimento tecnológico e industrial”, pela “atração de capitais privados”, criação de um ambiente que propicie a competição justa e facilite a consolidação de novos participantes e pelo estímulo à pesquisa tecnológica e industrial; e

(iv) “criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País” por meio de quatro proposições básicas: “propiciar condições para reduzir o diferencial de cobertura dos serviços de telecomunicações entre as diversas regiões do País e entre as diversas faixas de renda; criar condições para a prática de tarifas razoáveis e justas (...); promover serviços de telecomunicações que incentivem o desenvolvimento econômico e social do País; e alcançar metas específicas para o serviço universal”.

Podemos constatar nesses quatro primeiros objetivos a presença do dualismo que ora propõe o estímulo ao mercado, aos capitais e empresas, ora propõe a proteção dos consumidores e o atendimento de demandas sociais.

Mas é no quinto objetivo que, mais uma vez, se manifesta explicitamente a contradição central do modelo concebido, revelando que a promoção de competição entre empresas e o atendimento das demandas sociais reduz o valor de venda das empresas e deprecia seus ativos:

(v) “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”.

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

A ótica da razão jurídica revela, porém, que a legislação proposta - apesar de se fundamentar em um discurso contraditório por parte daqueles que a conceberam - não se apresenta neutra, privilegiando a questão mercantil em detrimento da questão social.

### **6.2.3 A proposta de universalização**

À luz do atual desenvolvimento das TIC, tornou-se inconcebível discutir a universalização de serviços de telecomunicações sem aí incluir alguns serviços como o acesso à Internet, considerados essenciais à educação, à democracia e à comunicação individual e institucional.

Essa percepção não é nova. Em 1996, na ocasião da concepção da LGT, já estava difundida a ideia de que o alcance socioeconômico das TIC iria se expandir acentuadamente nos próximos anos, conforme já apontavam de diferentes maneiras as reflexões de autores como Bell (1978), Porat (1977), Smith (1980), Castells (1999), dentre outros.

Torna-se, portanto, fundamental apreender como foi concebida a universalização dos serviços de telecomunicações na LGT e qual a proposta desse marco regulatório para atingir esse intento.

O Documento de Encaminhamento da LGT inicia o esclarecimento da concepção adotada para o termo universalização de acesso afirmando que essa ideia contempla duas situações genéricas:

- (i) a qualquer pessoa ou organização em condições de pagar “tarifas comercialmente razoáveis” pelos serviços requisitados, devem ser fornecidos “serviços de telecomunicações individuais, com níveis de qualidade aceitáveis” (MINICOM, 1996, p.18); e
- (ii) àquelas pessoas “sem condições econômicas de pagar tarifas comercialmente razoáveis por serviços individuais”, “outras formas de acesso a serviços de telecomunicações devem ser fornecidas, em localizações geográficas convenientes, a tarifas acessíveis” (MINICOM, 1996, p.18).

Revela-se, na proposição acima, a formulação de uma universalização assimétrica e contrária ao princípio da isonomia, uma vez que estabelece o serviço individual tarifado para aqueles que têm maior poder aquisitivo e atribui outras formas de acesso não individuais (acessos coletivos) àqueles que não têm condições econômicas favoráveis, ainda que mesmo assim o serviço coletivo seja tarifado.

Nesse documento, a universalização dos serviços de telecomunicações é considerada “objetivo básico da regulação promovida pelo Estado” (MINICOM, 1996, p.32), sendo defendida com vigor, mas sempre com uma relevante ressalva. A proposta sugere a universalização apenas dos “serviços básicos de telecomunicações”, conforme está estabelecido nas premissas balizadoras da reforma proposta (MINICOM 1996, p.13), em seus princípios essenciais e em seus objetivos (MINICOM, 1996, p.15).

Mostra-se importante analisar, portanto, a definição de quais serviços seriam objeto da universalização sustentada pela LGT, dada a ampla gama de alternativas – telefonia fixa, móvel, transmissão de dados, acesso à Internet, dentre outros – que aí poderiam se enquadrar.

Nesse quesito, o Documento de Encaminhamento da LGT não deixa margem a dúvidas. A universalização proposta se limitaria exclusivamente ao serviço de telefonia fixa, sendo excluídas ainda algumas metas consideradas “extremamente ousadas num

momento inicial, como instalar telefones em todos os domicílios brasileiros, pois isso não seria realista”.

Eliminada a possibilidade de universalização de diversos serviços de telecomunicações então emergentes (como o acesso à Internet) e também da telefonia fixa domiciliar, o referido documento (MINICOM, 1996, p.19) sugere as principais metas que seriam posteriormente adotadas no Plano Geral de Metas de Universalização - Decreto 2.592, de 15 de maio de 1998.

O Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU (BRASIL, 1998b) estabeleceu dois tipos de metas: (i) metas de acessos individuais e (ii) metas de acessos coletivos. No primeiro grupo, foi estabelecido um cronograma para disponibilização de linhas telefônicas nas localidades que com mais de 300 habitantes (a quem por elas pudesse pagar), assim como o prazo máximo de ativação do serviço quando solicitado. O segundo grupo de metas do PGMU regulamentou o atendimento da telefonia pública, seguindo as diretrizes constantes no Documento de Encaminhamento da LGT (MINICOM, 1996):

- (i) atender a todas as localidades com mais de 100 habitantes com pelo menos um telefone público; e
- (ii) aumentar a distribuição geográfica dos telefones públicos nas regiões urbanas, instalando um a cada 300 metros.

Constata-se, portanto, que a universalização dos serviços básicos de telecomunicações defendida por aqueles que conceberam esse modelo setorial limitou-se à oferta de linhas telefônicas fixas individuais a quem pudesse arcar com seus custos e, para a outra parcela da população, a oferta de telefones públicos conhecidos popularmente como “orelhões”. Todos os demais serviços foram excluídos do rol dos serviços a serem universalizados.

Assim, a ideia de uma efetiva universalização dos serviços de telecomunicações no Brasil foi relegada a um futuro que até hoje não se efetivou como lei, como regulamento ou como política pública nacional.

Sobre essa problemática, os autores do projeto da LGT assim se manifestaram:

“Em outro momento, metas adicionais poderiam ser estabelecidas, como, por exemplo, a disponibilização, a todas as escolas e bibliotecas públicas, de acessos à Internet, e o acesso, a redes de faixa larga, de hospitais públicos e centros de saúde, de maneira a tornar disponível, nessas instituições, as facilidades proporcionadas pela moderna tecnologia de comunicações” (MINICOM, 1996, p.20).

É importante destacar que em 1997, durante a tramitação no Congresso do projeto da LGT, foram apresentadas emendas que pretendiam expandir a sua proposta de universalização. Nesse sentido, podemos citar a emenda 200 CE-5 que sugeria:

- (i) que as obrigações de universalização deveriam determinar o atendimento, por telefone fixo ou móvel, a no mínimo 85% dos domicílios; e
- (ii) que outros serviços poderiam 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.

Mas ao privilegiar a demanda social, a emenda 200 CE-5 contrariava a lógica mercantil posto que acarretaria depreciação dos ativos a serem vendidos no processo de privatização, não tendo sido acolhida na LGT sancionada.

A apreensão dessas questões sugere que a universalização defendida por esse modelo setorial se mostra limitada em termos dos serviços nela incluídos, bem como restritiva em relação ao seu objetivo central que deveria ser o de estender o alcance dos serviços a toda população brasileira. Contrariando a etimologia da palavra, nesse discurso o termo universal tem o seu sentido revertido, tendo em vista que é adotado para designar uma proposta que não é total, não é geral e não é comum.

Portanto, afirmamos que o Documento de Encaminhamento da LGT reflete a concepção de uma universalização que nega o sentido do termo universal, ou seja, representa a gênese de uma universalização excludente.

Considerando que a plena difusão das telecomunicações representa condição mínima para redução da assimetria de informação no campo da inclusão digital, podemos afirmar que a concepção desse modelo reflete uma política pública legitimadora da assimetria de informação nessa arena.

#### 6.2.4 Os recursos financeiros para a universalização

Tendo se originado nas primeiras décadas do século XX, os serviços de telecomunicações nos Estados Unidos e demais países desenvolvidos foram em seus primórdios objeto de regulamentos que, por meio de mecanismos de subsídios cruzados, visavam à disseminação da telefonia entre os que não tinham condições de pagar por ela. Segundo esse mecanismo, nos serviços de telefonia prestados às empresas – historicamente mais lucrativos - era aplicada uma sobretarifa para subsidiar a difusão do serviço telefônico entre os consumidores menos rentáveis, ou seja, os residenciais (DANTAS, 2002)

Esse modelo foi responsável pelo atendimento de 40% das residências norte-americanas até 1925 e de quase 100% nos anos 1940. Segundo Dantas (2002), essa política se insere num momento histórico que se denomina “regime de acumulação fordista”, quando um grande pacto social envolveu o Estado, as empresas e os sindicatos operários visando a expandir investimentos, mercados, empregos, salários e lucros. De acordo com esse ponto de vista, esse subsídio cruzado da telefonia pode ser comparado à produção de carros baratos e massificados por Ford, ao New Deal de Roosevelt e às políticas keynesianas de pleno emprego. Esse autor destaca que essa foi uma solução dada pelo capital ao problema da acumulação em um contexto social e histórico específico e

“Como tal, haveria de subsistir enquanto estivessem dadas aquelas condições de acumulação. E seria superado, se e quando essas condições fossem ultrapassadas” (DANTAS, 2002, p.122).

Nas telecomunicações brasileiras, o mecanismo de subsídio cruzado foi adotado em duas situações anteriores à privatização da década de 1990. Quando da criação da Estatal Embratel na década de 1960, ela se fez com o suporte de uma sobretarifa de até 30% aplicada sobre os serviços públicos de telecomunicações. Os subsídios cruzados foram também adotados no Brasil para tornar o custo das chamadas telefônicas locais mais baratas, através da sobretarifação do custo das ligações de longa distância (MINICOM, 1996).

A questão dos subsídios cruzados recebe destaque no Documento de Encaminhamento da LGT, onde se propõe a exclusão desse mecanismo por ser ele incompatível com um regime de competição na exploração dos serviços. A “eliminação

dos subsídios cruzados entre serviços” é considerada condição básica para “assegurar que a competição seja justa” entre as operadoras de telecomunicações (MINICOM, 1996, p.18).

Por outro lado, esse documento admite que há necessidade de “algum tipo de subsídio” em algumas situações em que o custo de implantação da universalização não possa ser recuperado pela sua exploração econômica, a exemplos dos

“casos em que o custo de prover o acesso físico seja elevado (por exemplo, em localidades remotas no interior do País, nas áreas rurais, nas periferias das grandes cidades, em regiões escassamente povoadas) ou em que os clientes potenciais disponham de renda inferior à que seria necessária para criar uma oportunidade de investimento atrativa para algum provedor de serviço” (MINICOM, 1996, p.19)

Partindo dessa premissa, o Documento de Encaminhamento da LGT defende um mecanismo de financiamento da universalização, recomendando a criação de um fundo que receberia contribuições oriundas de duas fontes: (i) orçamento geral da União, dos Estados e Municípios; e (ii) contribuições das empresas que atuem no setor, proporcionais às suas receitas.

Sandroni (2008) esclarece as diferenças entre o conceito de subsídio e financiamento. O subsídio pode ser definido como os “benefícios a consumidores na forma de preços inferiores que, na ausência de tais mecanismos, seriam fixados pelo mercado” (SANDRONI, 2008, p.803). O financiamento é definido como a “operação em que um agente econômico recebe recursos com vistas a uma aplicação específica, como, por exemplo, a construção de uma unidade produtiva ou aquisição de equipamentos.” (SANDRONI, 2008, p.341)

Essa proposição de substituir a adoção de subsídios por um mecanismo de financiamento se consolidaria posteriormente com a criação do FUST – Fundo de Universalização das Telecomunicações. Tendo em vista que esse fundo foi concebido para financiamento apenas de serviços de telefonia fixa, o emprego desses recursos revelou-se um imbróglio (MINICOM, 2006). Dantas (2006) destacou, quando do seu desligamento do Conselho Consultivo da Anatel, que até aquela data os recursos desse fundo não tinham se prestado aos propósitos para os quais foram criados, inexistindo uma política para sua aplicação.



Atualmente o FUST acumula mais de sete bilhões de reais arrecadados (GINDRE, 2009), tendo sido empregado apenas para instalação de telefones fixos adaptados para deficientes físicos (ANATEL, 2007).

Portanto, continua inexistindo atualmente no setor de telecomunicações brasileiro um mecanismo de financiamento que possa universalizar de fato esses serviços, levando-os até os usuários remotos, periféricos e os potenciais usuários de baixa renda. Para essa parcela da sociedade, foi instituída uma universalização sem recursos e, portanto, inexecutável.

Assim, o modelo de financiamento sem recursos da universalização excludente se apresenta como mais um construto de uma política pública que privilegia a assimetria de informação no campo da inclusão digital.

### **6.2.5 O contraditório papel da Anatel**

Embora tenha como um dos seus princípios essenciais “a introdução da competição na exploração dos serviços” e alegue que “a competição se constitua no melhor regulador para os mercados”, o Documento de Encaminhamento da LGT admite o risco de se deixar “às próprias forças do mercado estabelecer essa regulação”. Reconhecendo essa fragilidade, recomenda a existência de um órgão regulador para evitar que, após a privatização das estatais, haja a formação de um novo monopólio no setor, dessa vez privado (MINICOM, 1996, p.15 e 16).

Segundo esse documento, o estabelecimento e a revisão das políticas governamentais para o setor não são delegados à Anatel, sendo essas atividades reservadas ao Poder Executivo (MINICOM, 1996, p.33 e 38).

Uma análise de como foi concebida a Anatel, segundo o Documento de Encaminhamento da LGT, revela uma contradição que reside no papel atribuído a esse órgão regulador.

Conforme estabelece esse documento, a agência reguladora deve ter como missões principais “promover a competição justa, defender os interesses e os direitos dos consumidores dos serviços e estimular o investimento privado” (MINICOM, 1996, p.16).

Essas missões atribuídas ao órgão regulador refletem 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.

De acordo com esse documento, é fundamental que exista um órgão regulador voltado para o benefício da sociedade e proteção dos consumidores, devendo ele dispor de (i) amplos poderes para estabelecer regulamentos que maximizem para a sociedade os benefícios da modernização tecnológica e (ii) autoridade para, em associação com os organismos de defesa da concorrência, fazer cumprir a lei e os regulamentos, protegendo os consumidores de comportamentos anticompetitivos.

Por outro lado, segundo o referido documento, o órgão regulador deve também ser “peça chave para inspirar ou não a confiança dos investidores na estabilidade das regras estabelecidas para o mercado”. Para evitar essa desconfiança, que afugentaria os potenciais investidores, esse documento propõe que a entidade reguladora tenha competência técnica, independência decisória e autonomia gerencial (MINICOM, 1996, p.17).

A contradição 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, como usar decisões colegiadas, constituir grupos consultivos, submeter a consultas públicas os assuntos de maior relevância antes da tomada de decisão e dar oportunidade de manifestação das partes afetadas por decisões da agência (MINICOM, 1996, p.17).

Adicionalmente, concebe um Conselho Consultivo, voltado para “efetivar a participação dos Poderes do Estado e na sociedade na fiscalização do órgão regulador”, organismo composto por representantes dos Poderes Legislativo e Executivo e entidades consideradas representativas da sociedade. Ao Conselho Consultivo é delegada a atribuição de opinar e aconselhar quanto à regulamentação e às políticas setoriais, bem como conhecer os relatórios anuais do conselho diretor (MINICOM, 1996, p.41). Pode-se notar, portanto, que as atribuições do Conselho Consultivo estão permeadas pela questão informacional.

A preocupação em combater assimetria de informação entre a Agência e a Sociedade está presente no Documento de Encaminhamento da LGT quando esse propõe a criação de um mecanismo

“simples para dar transparência e publicidade aos atos e documentos da Agência, que deverão ser abertos a qualquer pessoa. O direito de vista, de certidão e de informação será, assim, implementado de forma totalmente desburocratizada, bastando uma consulta na Biblioteca do órgão” (MINICON, 1996, p.42).

Indo além do discurso do documento em análise, é possível afirmar que a relação desse órgão com a sociedade civil difere bastante do discurso do Documento de Encaminhamento da LGT, conforme atesta o relatório semestral da Ouvidoria da agência:

“Nos primeiros seis meses do presente ano, parece que, imbuída do sentimento de uma "feliz apatia", a Agência, tomada pela nudez do silêncio, quedou-se, mais uma vez, inerte quanto à reativação dos comitês previstos na regulamentação interna do órgão autárquico - dentre os quais destacam-se o de Defesa dos Usuários e o de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. Tais instituições, vale ressaltar, seriam fundamentais para a otimização da gestão interna da Agência, que não pode ser apenas estatal, mas pública” (ANATEL, 2003, p. 25).

O relatório segue destacando o distanciamento entre a agência reguladora e os usuários dos serviços:

“A sistemática de atendimento às solicitações dos usuários, a persistir a atual mecânica, continuará sendo uma promessa frustrada e mal assumida de padrão de relacionamento da Agência com a sociedade brasileira. Há, pois, ainda um hiato significativo entre a Agência e os consumidores, que deve ser preenchido com a abertura de canais que permitam maior interação entre ambos” (ANATEL, 2003, p. 29).

A Ouvidoria da Anatel sugere ainda a reestruturação da representatividade da sociedade nos referidos comitês, de modo a incluir a representação dos consumidores residenciais, do Ministério Público e da Comissão de Defesa dos Consumidores, Meio Ambiente e Minorias da Câmara Federal.

Criticando o mecanismo de consultas públicas que eventualmente é posto em prática pela Anatel, a Ouvidoria desse órgão alega que não é fornecida qualquer resposta às contribuições encaminhadas nas consultas públicas, não sendo apresentadas explicações sobre o eventual não acolhimento das sugestões, “restando a interlocução comprometida e sem qualquer diálogo, o que frustra o objetivo básico da democracia política traduzida na intenção de criar o direito como obra continuada de todos” (ANATEL, 2003, p.23)

Corroborando a presente análise, Jambeiro e Ferreira (2004) dão destaque a um fato que oferece indícios de que o discurso da transparência da Anatel, defendido pelo Documento de Encaminhamento da LGT, apresenta um caráter meramente retórico. Nos anos de 2002 e 2003, a agência reguladora não publicou os seus balanços anuais, impedindo que a sociedade tivesse uma visão das ações adotadas pela agência e sua efetividade.

Analisando o *website* da Anatel, esses autores destacam também que existe ali um excesso de informações, mas faltam informações mais qualificadas, que expressem, por exemplo, como esse órgão tem atuado e os resultados alcançados. Empregando as palavras de César Bolaño, esses autores destacam aquela que parece ser mais uma estratégia a serviço da assimetria de informação:

O excesso de informação, o bombardeamento de informações, que caracterizam em grande medida a situação atual do desenvolvimento capitalista, não eliminam em hipótese alguma esse descompasso entre informação reservada (do interesse do capital e do Estado) e informação de domínio público, mas apenas ajuda a cobri-lo (BOLAÑO, 2000 apud JAMBEIRO E FERREIRA, 2004).

Todo esse quadro revela nas telecomunicações brasileiras a instituição de uma agência reguladora alheia à participação da sociedade civil em seus processos regulatórios, desprovida de transparência e controle social, sendo nesse sentido marcada pela assimetria de informação.

### 6.2.6 Quando o privado passa a designar o público

Ao apresentar um diagnóstico dos serviços de telecomunicações na ocasião da proposição da LGT, o Documento de Encaminhamento dessa lei destaca a desigualdade social na distribuição das linhas telefônicas residenciais que estavam então concentradas nas classes “A” e “B”, a falta de atendimento individualizado para as classes menos favorecidas, a deficiência do atendimento coletivo (telefonia pública) e o reduzido atendimento aos usuários das áreas rurais (MINICON, 1996).

As três razões que explicam a origem dessa situação, segundo esse documento, voltam-se para questões ligadas à natureza estatal que até então regia as empresas de telecomunicações.

Em primeiro lugar, o documento afirma que “essa situação é resultado da incapacidade de manutenção, pelas empresas sob controle acionário estatal, do nível de investimento ao longo do tempo” (MINICON, 1996, p.7) e que essa incapacidade de investimento decorre do tratamento inadequado dado à questão tarifária, usada pelo Governo Federal para contenção do processo inflacionário.

Em segundo lugar, segue argumentando que as empresas estatais estavam submetidas a restrições à sua gestão empresarial, limitando exageradamente a flexibilidade operacional indispensável à atuação empresarial.

Uma terceira razão apontada para justificar a incapacidade de investimento, “de importância igual ou maior, deve ser citada: é a acomodação resultante do monopólio, da ausência de competição”. As empresas estatais da área de telecomunicações não haviam sido submetidas ao estímulo advindo da competição.

Assim, de acordo com esse ponto de vista, a incapacidade de instituir a universalização da telefonia estava associada à natureza estatal das empresas de telecomunicações, sendo a privatização do setor o caminho para atendimento dessas demandas sociais.

Sustentando uma suposta supremacia da administração privada em relação à pública, o Documento de Encaminhamento da LGT defende o comprometimento com “as modernas exigências de uma administração que se quer livre do esclerosamento burocrático de que tanto se ressentia a administração pública em geral” (MINICOM, 1996, p.41).

A argumentação do Documento de Encaminhamento da LGT, ao instituir uma oposição entre ente o privado (atribuindo a ele um caráter universalizante) e o estatal

(sendo esse responsabilizado pela falta de universalização), sugere um caráter público ao que é privado, posto que a privatização é defendida como forma de atingir a universalização dos serviços públicos. Portanto, podemos afirmar que esse discurso propõe uma ruptura nos sentidos historicamente atribuídos aos conceitos de privado e público, tentando estabelecer uma nova relação simbólica que una esses dois termos.

Dentro do percurso proposto para a presente investigação, passamos a seguir a apresentar os resultados da análise da Lei Geral de Telecomunicações, promulgada em 16 de julho de 1997.

### **6.3 Análise do marco regulatório setorial**

A Lei Geral de Telecomunicações aprovada em 16 de julho de 1997 compreende 214 artigos distribuídos em quatro livros assim intitulados:

Livro I – Dos princípios fundamentais

Livro II – Do órgão regulador e das políticas setoriais

Livro III – Da organização dos serviços de telecomunicações

Livro IV – Da reestruturação e da desestatização das empresas federais de telecomunicações

Nossa investigação detectou em 27 artigos, dentre os 214 que compõe a Lei, a manifestação direta ou indireta de aspectos ligados ao fenômeno da assimetria de informação.

Apresentamos a seguir os resultados da análise desses artigos e sua classificação conforme as categorias e subcategorias criadas. Essa sistemática revelou que o fenômeno da assimetria de informação se materializa na LGT de maneira diversificada e contraditória. Merece destaque o fato de que mais da metade desses artigos reflete iniciativas que visam a legitimar e simultaneamente combater ou deslocar algum tipo de assimetria de informação.

Ao final dessa exposição, sintetizamos por meio de um quadro a ocorrência das diversas manifestações do fenômeno da assimetria de informação nesse marco regulatório e respectivas classificações.

### 6.3.1 Livro I – Dos princípios fundamentais

O Livro I da LGT apresenta os princípios fundamentais do marco regulatório das telecomunicações, atribuindo à competência da União a organização da exploração desses serviços, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo.

O **art. 2** apresenta os deveres do Poder Público, que incluem:

“I - garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas;

II - estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira;”

Tendo em vista que os incisos I e II do **art. 2** defendem a universalização dos serviços e das redes de telecomunicações, podemos associá-los a diretrizes voltadas para redução da assimetria de informação, posto que a existência de infraestrutura é condição mínima – ainda que insuficiente – para que se possa tentar avançar nos programas de inclusão digital.

O **art. 3** lista os direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações. Dentre esses direitos, são transcritos a seguir os incisos que se relacionam com o tema informação ou assimetria de informação. De acordo com esse artigo, o usuário tem direito:

“I - de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional;”

Tendo em vista que o inciso I do **art. 3** também se volta para a universalização dos serviços de telecomunicações, ele pode ser incluído na categoria daqueles que estão relacionados com a redução da assimetria de informação.

Ainda no **art. 3**, as questões informacionais estão presentes em duas abordagens distintas, apresentadas a seguir. Segundo esse artigo, o usuário tem o direito

“IV - à **informação adequada** sobre as condições de prestação dos serviços, suas tarifas e preços;” (grifo nosso)

Nota-se que o inciso IV, ao defender o princípio da publicidade de informações relativas a tarifas e preços, pode ser enquadrado como pertencente ao rol daqueles que procuram reduzir a assimetria de informação, nesse caso, na arena das relações econômicas entre o prestador de serviços e seus usuários.

Em direção diferente vão os incisos V, VI e IX, apresentados a seguir, em que se percebe a defesa da assimetria de informação nas questões ligadas à privacidade das informações dos usuários ou relativas a eles. Esses incisos estabelecem que o usuário tem também o direito

“V - à **inviolabilidade** e ao **segredo** de sua comunicação, salvo nas hipóteses e condições constitucionais e legalmente previstas;

VI - à **não divulgação**, caso o requeira, de seu código de acesso;

(...) IX - ao respeito de sua **privacidade** nos documentos de cobrança e na utilização de seus dados pessoais pela prestadora do serviço;” (grifo nosso)

O **art. 7** determina que as normas gerais de proteção à ordem econômica são aplicáveis ao setor de telecomunicações, submetendo os atos que visem à concentração de mercado (inclusive fusão e incorporação de empresas) ao Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

A partir da concepção de assimetria de informação no campo da economia, podemos afirmar que esse artigo está indiretamente ligado à eliminação de privilégios no acesso à informação de cunho econômico e ao combate ao uso desse tipo de vantagem.

### 6.3.2 Livro II – Do Órgão Regulador e das Políticas Setoriais

O livro II da LGT institui a Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações, definindo suas competências, bem como o papel atribuído aos seus conselhos superiores – Conselho Diretor e Conselho Consultivo. Adicionalmente, determina os princípios norteadores da atividade da agência e como se dá o seu controle.

O **art. 8** estabelece:

“**Art. 8.** Fica criada a Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações”

Conforme determina o parágrafo primeiro desse artigo,

“§ 1º A Agência terá como órgão máximo o Conselho Diretor, devendo contar, também, com um Conselho Consultivo, uma Procuradoria, uma



Corregedoria, uma Biblioteca e uma Ouvidoria, além das unidades especializadas incumbidas de diferentes funções.”

Podemos perceber no parágrafo acima duas diretrizes voltadas para o combate à assimetria de informação que eventualmente possa existir no âmbito da Anatel. A primeira se refere à criação de órgãos internos nessa agência que estabelecem a possibilidade de participação da sociedade civil nessa instituição, conforme será definido em outros artigos da LGT. A segunda diretriz diz respeito à iniciativa de dotar a agência reguladora de uma biblioteca, o que em tese poderia dar transparência e publicidade aos atos e documentos desse órgão regulador.

Segundo o caput do **art. 19**, a Anatel deve voltar-se para “o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade”. A presença do princípio da publicidade dos atos da agência reguladora nos permite perceber aqui uma diretriz voltada para redução da assimetria de informação entre esse órgão e a sociedade.

Dentre as competências delegadas a Anatel nos incisos do **art. 19**, duas delas estão ligadas à tentativa de deslocamento da assimetria de informação que eventualmente pode se instituir entre esse órgão e as empresas concessionárias prestadoras de serviço no regime público, aumentando o poder de controle da agência. Nessa concepção, podemos enquadrar os dois artigos a seguir que incluem nas competências da Anatel:

“VI - celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;

VII - controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público, podendo fixá-las nas condições previstas nesta Lei, bem como homologar reajustes”

Se por um lado, podemos atribuir aos incisos VI e VII acima uma intenção de deslocar a assimetria de informação do agente (prestador de serviço) para o principal (ente regulador), por outro lado notamos que indiretamente se legitima outra assimetria de informação, pois não se enquadram nos referidos incisos os serviços prestados em regime privado. Esses últimos permanecerão livres da fiscalização e do controle da Anatel, sendo regidos pelo princípio da “mínima intervenção na vida privada”,

conforme ficará patente posteriormente na análise dos postulados do Livro III – Da Organização dos Serviços de Telecomunicações.

As atribuições do Conselho Diretor - órgão máximo da Anatel composto por cinco membros indicados pelo Presidente da República - são elencadas no **art. 22** e incluem a proposição do estabelecimento ou alteração das políticas governamentais de telecomunicações.

O **art. 21** retoma a questão da transparência e da publicidade citada no **art. 8**, mas tecendo alguns detalhes que nos permitirão fazer algumas importantes considerações:

“**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 que se destinem a resolver pendências entre agentes econômicos e entre estes e consumidores e usuários de bens e serviços de telecomunicações serão públicas, permitida a sua gravação por meios eletrônicos e assegurado aos interessados o direito de delas obter transcrições.”

Observava-se que o caput do **art. 21** e o seu **parágrafo 2º**. visam explicitamente a minimizar a assimetria de informação que tende a se instituir entre o Conselho Diretor e a sociedade. Essa intenção se materializa na defesa do princípio da transparência e publicidade, bem como na proposta de uso das informações da biblioteca da Anatel como ferramenta para coibir a assimetria de informação. No entanto, é importante destacar que o **parágrafo 1º** legitima o fenômeno da assimetria de informação ao advogar o princípio do secretismo nos casos em que possam ser violados a segurança do País, algum segredo protegido ou a intimidade individual.

Ainda no âmbito do Conselho Diretor da Anatel, o **art. 30** traz uma diretriz que combate explicitamente o poder advindo das informações privilegiadas a que os conselheiros têm acesso:

“**Art. 30.** Até um ano após deixar o cargo, é vedado ao ex-conselheiro representar qualquer pessoa ou interesse perante a Agência.

**Parágrafo único.** É vedado, ainda, ao ex-conselheiro utilizar **informações privilegiadas** obtidas em decorrência do cargo exercido, sob pena de incorrer em improbidade administrativa.” (grifo nosso)

No entanto, analisando as entrelinhas do **art. 30** e seu **parágrafo único**, podemos afirmar que, ao se opor ao uso de informações privilegiadas sem questionar a existência desse privilégio, a LGT legitima a assimetria de informação na alçada no Conselho Diretor da agência reguladora.

O Conselho Consultivo é o segundo órgão superior da Anatel, sendo ele o “órgão de participação institucionalizada da sociedade” na agência reguladora, conforme define o **art. 33**.

A redação do **art. 34** define como será composto o Conselho Consultivo:

“**Art. 34.** O Conselho será integrado por representantes indicados pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados, pelo Poder Executivo, pelas entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações, por entidades representativas dos usuários e por entidades representativas da sociedade, nos termos do regulamento.”

As atribuições do Conselho Consultivo são definidas no **art. 35** e incluem opinar sobre as políticas governamentais de telecomunicações que venham a ser encaminhadas ao Ministério das Comunicações, aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço em regime público, apreciar relatórios anuais do Conselho Diretor e requerer informação e fazer proposição a respeito do Conselho Diretor. Assim, esse órgão superior permite a participação da sociedade na Anatel e, ainda que de maneira limitada, tem algumas de suas atribuições ligadas à transparência e publicidade de informações da agência.

Os **art. 38 e 39** tratam da atividade da agência reguladora e do seu controle.

O **art. 38** busca refrear a assimetria de informação ao reiterar o princípio da publicidade nas ações da agência, conforme já havia registrado o **art. 19**:

“**Art. 38.** A atividade da Agência será juridicamente condicionada pelos princípios da legalidade, celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade, igualdade, devido processo legal, **publicidade** e moralidade.” (grifo nosso)

O caput do **art. 39** também sustenta o princípio da transparência e da publicidade de documentos e de atos da Anatel. Porém, assim como no **art. 21**, também traz ressalvas nos casos em que possa haver violação da segurança do País, de segredo

protegido ou da intimidade individual, legitimando nessas circunstâncias a assimetria de informação:

“**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.”

Em outra direção, o **parágrafo único** do **art. 39**, transcrito a seguir, demonstra que fica instituída e legitimada uma outra modalidade de assimetria de informação ao excluir a sociedade civil do acesso às informações econômico-financeiras e contábeis das empresas do setor:

“**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”.

Dessa maneira, a partir do **art. 39** e seu **parágrafo único**, constatamos que LGT busca restringir a assimetria de informação entre agência reguladora e empresa prestadora de serviço, mas, por outro lado, legitima uma modalidade de assimetria de informação que aparta a sociedade civil de informações sobre as operadoras de telecomunicações, os serviços públicos por elas prestados e suas respectivas infraestruturas.

Dentro das diretrizes que buscam restringir a assimetria de informação relativas às ações da Anatel via mecanismos de transparência e publicidade, enquadram-se também o **art. 45** e seu **parágrafo único** que institui o cargo de Ouvidor da agência reguladora:

“**Art. 45.** O Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos, admitida uma recondução.

**Parágrafo único.** O Ouvidor terá acesso a todos os assuntos e contará com o apoio administrativo de que necessitar, competindo-lhe produzir, semestralmente ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da Agência, encaminhando-as ao Conselho Diretor, ao Conselho Consultivo, ao Ministério das Comunicações, a outros órgãos do Poder Executivo e ao Congresso Nacional, fazendo publicá-las para conhecimento geral.”

### 6.3.3 Livro III – Da Organização dos Serviços de Telecomunicações

No Livro III da LGT, os regimes jurídicos de prestação dos serviços de telecomunicações são classificados em públicos e privados. A apresentação das regras aplicáveis a cada um desses regimes mostra-se fundamental para apreensão de algumas das mais relevantes manifestações da assimetria de informação no modelo setorial das telecomunicações brasileiras.

A classificação dos serviços de telecomunicações quanto ao regime jurídico de sua prestação é estabelecida no **art. 63**:

“**Art. 63.** (...) os serviços de telecomunicações classificam-se em públicos e privados”

A partir desse artigo, Livro III da LGT passa a estabelecer as regras aplicáveis a cada um desses dois regimes, incluindo as obrigações a serem cumpridas pelas operadoras, respectivas formas de controle, regras para estabelecimento de preços e tarifas, assim como as sanções aplicáveis a cada caso.

Conforme demonstra a análise dos artigos da LGT a seguir, é grande a diferença entre as regras do regime jurídico público e do privado, com consequentes reflexos no alcance dos serviços de telecomunicações prestados e na instituição de diferentes modalidades de assimetria de informação nesse setor.

No regime público, o instrumento de outorga é denominado concessão e a empresa concessionária fica submetida ao controle do Estado através da imposição legal de obrigações como a universalização dos serviços, a garantia de sua prestação contínua e com qualidade, assim como o controle tarifário estatal. Já no regime privado, cujo instrumento de outorga é denominado autorização, os serviços são prestados por uma empresa autorizatária sob a lógica do livre mercado, sem obrigações de universalização ou continuidade e com liberdade de preços.

O **parágrafo único** do **art. 63** atribui a obrigação de universalização e continuidade ao serviço prestado em regime público, enquanto o **art. 64** registra o compromisso da União em assegurar esses princípios:

“**Parágrafo único.** Serviço de telecomunicações em regime público é o prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição à sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade.

**Art. 64.** Comportarão prestação no regime público as modalidades de serviço de telecomunicações de interesse coletivo, cuja existência,

universalização e continuidade a própria União comprometa-se a assegurar”.

A instituição da obrigação de universalização e continuidade dos serviços prestados em regime público, bem como o compromisso da União com esses princípios, refletem iniciativas voltadas para redução da assimetria de informação no plano da infraestrutura de telecomunicações nacional. Porém, a constatação de que as obrigações de universalização e continuidade foram excluídas dos serviços prestados no regime privado nos oferece um forte indício de que esse regime representa um *locus* em que assimetria de informação é fortalecida, percepção essa que ganha força pela análise dos art. 79 a 129 à frente.

Os art. 70, 71 e 72 da LGT versam sobre as regras comuns aos regimes público e privado. Nesses artigos, a questão informacional estará presente de maneira significativa.

O **art. 70** estabelece alguns comportamentos a serem coibidos por serem considerados “prejudiciais à competição livre, ampla e justa entre as prestadoras do serviço”. Nota-se que os três comportamentos oportunistas a serem combatidos estão diretamente relacionados com eventuais assimetrias de informação que possam ser instituídas pelos agentes desse segmento de mercado:

**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” (grifo nosso).

Partindo do princípio de que a busca pela concentração econômica de mercado é um comportamento oportunista que está diretamente relacionado com a assimetria de informação, podemos afirmar que o **art. 71** também se volta para refrear esse fenômeno informacional:

“**Art. 71.** Visando a propiciar competição efetiva e a impedir a concentração econômica no mercado, a Agência poderá estabelecer restrições, limites ou condições a empresas ou grupos empresariais quanto à obtenção e transferência de concessões, permissões e autorizações”.

Em diferente direção, o **art. 72** reconhece que cada prestadora de serviços terá acesso privilegiado a informações estratégicas relativas ao uso dos serviços por parte dos seus respectivos usuários

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

Já o § 1º desse artigo busca proteger a privacidade dos usuários dos serviços de telecomunicações:

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

Nessa mesma linha de proteção da privacidade e individualidade do usuário, o § 2º determina que

“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”.

A observação atenta do § 2º acima revela, no entanto, a legitimação de uma outra modalidade de assimetria de informação, ao estabelecer que a prestadora não tem o dever de divulgar informações agregadas sobre os serviços, mas simplesmente *pode* divulgá-las. Mais uma vez, portanto, a sociedade civil se vê prejudicada no tocante ao princípio da transparência e da publicidade relativas ao alcance dos serviços públicos de telecomunicações e da infraestrutura que os suporta.

Os **art. 79 a 125** abordam os diferentes aspectos do regulamento dos serviços prestados em regime público.

Em sintonia com os **art. 63 e 64**, o **art. 79** reafirma que as obrigações de universalização e de continuidade são devidas aos serviços prestados em regime público e não em regime privado, delegando à Anatel a incumbência de regular essas obrigações.

Os § 1º e 2º do **art. 79** definem as obrigações de universalização e continuidade:

“§ 1º Obrigações de universalização são as que objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público.

§ 2º Obrigações de continuidade são as que objetivam possibilitar aos usuários dos serviços sua fruição de forma ininterrupta, sem paralisações injustificadas, devendo os serviços estar à disposição dos usuários, em condições adequadas de uso".

O **art. 88** estabelece que as concessões devem ser outorgadas mediante processo licitatório. O **inciso VII do art. 89** define que os fatores de julgamento da licitação podem ser, isolada ou conjuntamente:

“os de menor tarifa, maior oferta pela outorga, melhor qualidade dos serviços e melhor atendimento da demanda, respeitando sempre o princípio da objetividade”.

Percebe-se, por este inciso, que o critério de julgamento dos processos licitatórios do setor de telecomunicações pode adotar ou não fatores que contribuam para o atendimento da demanda social por serviços de telecomunicações. A existência na LGT de abertura para julgamento de licitações pelo melhor atendimento da demanda pode ser apontada como um fomento à universalização dos serviços e, portanto, está ligada à perspectiva de redução da assimetria de informação. Porém, como na LGT falta uma definição objetiva do critério legal estabelecido para esses certames, podemos afirmar que esse é mais um artigo da lei marcado pelo dualismo, tendo em vista que ele que dá margem ao fomento ou à restrição da universalização e, conseqüentemente, da assimetria de informação<sup>23</sup>.

No **art. 96**, novamente se faz presente a preocupação com a publicidade da informação referente aos serviços e às operadoras, mas dessa vez especificamente em relação àqueles prestados em regime público. Segundo esse artigo, a concessionária deverá:

- “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<sup>24</sup>;

---

<sup>23</sup> Posteriormente, quando da ocasião das licitações das concessões dos serviços prestados em regime público, foi adotado como critério de julgamento a maior oferta pela outorga, sendo preteridas outras possibilidades que poderiam incluir no critério de julgamento as metas de universalização dos serviços. Essa constatação oferece mais um indício da primazia do interesse financeiro em detrimento da demanda social na concepção do modelo setorial das telecomunicações no Brasil.

<sup>24</sup> O Documento de Encaminhamento da LGT (MINICOM, 1996, p.26) esclarece os motivos para exigência de separação contábil por serviço: “os operadores deverão manter separação contábil para aqueles serviços prestados em regime de competição, de maneira a tornar seus custos transparentes para o órgão regulador, que assim poderá, com maior facilidade, averiguar a eventual existência de subsídios



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”

A partir de uma leitura atenta do **art. 96** e seus incisos é possível afirmar que, apesar de este artigo se voltar para o combate da assimetria de informação ao defender os princípios da transparência e da publicidade, na prática essa concepção terá um caráter marcadamente assimétrico por três motivos.

Em primeiro lugar, porque estabelece o fornecimento de informações exclusivamente para a agência reguladora e não uma publicidade plena que permitiria o acesso da sociedade civil às mesmas.

Em segundo lugar, porque se aplica somente aos serviços prestados em regime público. Para aqueles prestados em regime privado, prevalecem a lógica da opacidade informacional e o secretismo das informações técnicas, operacionais, econômico-financeiras e contábeis das empresas autorizadas.

Como um terceiro motivo, decorrente dos dois anteriores, podemos afirmar que temos aqui, mais uma vez, a legitimação do acesso privilegiado a informações referentes aos serviços de telecomunicações, que são de natureza pública.

O **art. 109** volta-se para a intenção de redução da assimetria de informação entre concessionária e consumidor, ao definir que é obrigação da Anatel estabelecer mecanismos para garantir a publicidade das tarifas dos serviços prestados em regime público. Mas também é possível afirmar que esse artigo também se presta ao estímulo à assimetria de informação, uma vez que a garantia de publicidade de preços dos serviços prestados em regime privados não está incluída nas obrigações da Anatel, em sintonia com a lógica da mínima intervenção do Estado no contexto do regime privado.

Por sua vez, o **art. 110** determina que pode ser decretada intervenção na concessionária por ato da agência reguladora nos casos de paralisação ou inadequação dos serviços, desequilíbrio econômico-financeiro decorrente de má administração que coloque em risco a continuidade dos serviços, prática de infrações graves, não cumprimento das metas de universalização ou infração da ordem econômica. Nesse sentido, pode-se afirmar que esse artigo visa ao aumento do controle dos serviços prestados pelas concessionárias e, portanto, volta-se para a redução da assimetria de

---

cruzados ou a prática de dumping". Nesse sentido, foi aprovada pela Anatel a Resolução Nº 396, de 31 de março de 2005. Mazza (2009, p.17) alerta, no entanto, que "previsto para entrar em vigor em janeiro de 2006, o projeto ficou empacado nos primeiros passos e, nos últimos três anos, pouco ou nada foi feito".

informação. Mais uma vez, porém, em direção oposta, a LGT não estabelece a possibilidade de intervenção similar nas empresas autorizadas prestadoras de serviço em regime privado.

Os **art. 126 a 144** abordam os diferentes aspectos do regulamento dos serviços prestados em regime privado, reforçando a constatação de que a assimetria de informação será a tônica dos serviços assim classificados, tanto no âmbito da relação entre agência reguladora e operadoras de telecomunicações, bem como no âmbito da relação entre a sociedade civil e as operadoras.

Essa característica é explicitada nos **art. 128 e 129**, que estabelecem:

“**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, nos termos da legislação própria”<sup>25</sup>

A análise da LGT apresentada até aqui evidencia que o fenômeno da assimetria de informação se manifesta de diferentes maneiras nos postulados desse marco regulatório, ora por meio de diretrizes que fomentam ou legitimam esse fenômeno, ora por meio de concepções que visam a combatê-lo.

Em especial, a análise dos **art. 63 a 129** demonstra que a corporificação da assimetria de informação é bastante distinta quando se comparam as regras estabelecidas para o regime privado e para o regime público. O fenômeno da assimetria de informação se institui plenamente no regulamento do regime privado, configurando-se num instrumento a serviço dos interesses das empresas de telecomunicações, em detrimento do controle da agência reguladora e do controle social da informação.

Mostra-se necessário, portanto, identificar como o marco regulatório classifica os diversos serviços de telecomunicações. A resposta para essa fundamental questão se encontra dispersa ao longo desse aparato legal, sendo determinada por quatro artigos

---

<sup>25</sup> Observa-se que essas diretrizes estão alinhadas com a proposta do Documento de Encaminhamento da LGT, que define que, para os serviços classificados como regime jurídico privado, “o regime disposto é o da liberdade do mercado” (MINICON, 1996, p.58)

complementares - os **art. 18, 64 e 84** da LGT e o **art. 3** do Plano Geral de Outorgas - PGO.

Primeiramente destacamos que a atribuição de decidir quais os serviços são prestados em regime público ou privado cabe ao poder Executivo, conforme estabelece o **art. 18** da LGT.

Em segundo lugar, salientamos que o **parágrafo único** do **art. 64** define que no regime público se inclui a telefonia fixa, de qualquer âmbito, destinada ao uso do público em geral.

Mas, de acordo com o **art. 84** da LGT, a classificação de outros serviços como regime público é delegada ao Plano Geral de Outorgas - PGO, outro instrumento regulatório aprovado após a Lei Geral de Telecomunicações pelo Decreto N<sup>o</sup> 2.534, de 02 de abril de 1998.

Uma leitura do **art. 3** do referido PGO revela que - excetuando-se o serviço de telefonia fixa que poderá ser prestado nos regimes público e privado - para todos os "demais serviços de telecomunicações" aplica-se o regime jurídico privado, o que revela mais uma vez a primazia dos interesses privados sobre os interesses coletivos, reforçando também a percepção de que esse marco regulatório privilegia as manifestações da assimetria de informação voltadas para a apropriação privada da informação, em detrimento da perspectiva de sua apropriação social.

Por fim, concluímos nossa análise citando ainda o **art. 174** que fortalece a assimetria de informação em uma situação específica, ao determinar que, nos casos de acusação de atos das operadoras que possam gerar sanções administrativas às mesmas, "toda acusação será circunstanciada, permanecendo em sigilo até sua completa apuração".

O Quadro 1 sintetiza a ocorrência das diversas manifestações do fenômeno da assimetria de informação nos artigos da Lei Geral de Telecomunicações, classificando-as de acordo com as categorias e subcategorias estabelecidas.

**Quadro 1: Classificação das manifestações do fenômeno da assimetria de informação presentes nos artigos da Lei Geral de Telecomunicações**

Art. da LGT	Manifestações do fenômeno da assimetria de informação na LGT									
	Iniciativas que refletem direta ou indiretamente a legitimação de alguma forma de assimetria de informação					Iniciativas que visam direta ou indiretamente à redução da assimetria de informação instituída ou seu deslocamento				
	Defendem a privacidade dos usuários dos serviços	Defendem o secretismo da informação por motivos de segurança do País	Legitimam o acesso privilegiado à informação	Contrariam o princípio da plena universalização de serviços ou da infra-estrutura de telecom nacional	Defendem a mínima intervenção do Governo em algumas atividades econômicas	Defendem o princípio da transparência e da publicidade	Defendem a ampliação da participação da sociedade civil no setor de telecomunicações	Defendem a universalização de serviços e da infra-estrutura de telecom nacional	Visam o aumento do controle da ANATEL sob os serviços prestados pelas operadoras	Visam eliminar privilégios no acesso a informação ou combatem o uso de informações privilegiadas
2o.								✓		
3o.	✓					✓		✓		
7o.										✓
8o.						✓	✓			
19o.			✓		✓	✓			✓	
21o.	✓	✓				✓				
30o.			✓							✓
33o.							✓			
34o.							✓			
35o.						✓	✓			
38o.						✓				
39o.	✓	✓	✓			✓				
45o.						✓				
63o.				✓				✓		
64o.				✓				✓		
70o.										✓
71o.										✓
72o.	✓		✓							✓
79o.				✓				✓		
88o.				✓				✓		
89o.				✓				✓		
96o.			✓	✓	✓	✓			✓	✓
109o.			✓		✓	✓			✓	
110o.			✓		✓				✓	
128o.			✓		✓					
129o.			✓		✓					
174o.			✓		✓				✓	

Conforme já destacado na introdução do item 6.3, o quadro anterior salienta a diversidade das ocorrências do fenômeno da assimetria de informação nos artigos na LGT, sendo que alguns deles refletem iniciativas que visam a legitimar e simultaneamente combater/deslocar algum tipo de assimetria de informação.

É importante destacar, no entanto, que a apresentação desse quadro visa tão somente a sistematizar a classificação levada a cabo a partir das categorias estabelecidas. Não se pretende extrair dele qualquer tipo de análise numérica, tendo em vista que o método investigativo adotado é incompatível com inferências quantitativas ou estatísticas.

## 7. Conclusões

*“Digo: o real não está na saída nem na chegada:  
ele se dispõe para a gente é no meio da travessia”*

*Guimarães Rosa*

Ainda que os processos sociais sejam ininterruptos e que a realidade esteja sempre em permanente transformação, toda pesquisa científica deve chegar a um termo – demarcado pelos recortes temporal e empírico - para que possam ser apresentadas e avaliadas as conclusões que dela podem ser extraídas.

O presente trabalho trouxe a proposta de investigar a complexidade histórico-estrutural das políticas públicas de informação do setor de telecomunicações brasileiro e a materialização da assimetria de informação nesse contexto.

Seguindo as concepções de Kosik (1976), procuramos apreender a realidade social partindo do pressuposto de que ela é formada pela unidade entre suas manifestações fenomênicas e o núcleo interno essencial dessa realidade. Aceitamos o desafio de tentar separar o fenômeno da essência, buscando destruir a pseudoconcreticidade que faz com que os fenômenos assumam na consciência dos indivíduos um caráter natural e pretensamente independente, ao mesmo tempo em que mascara o fato de que as coisas, as relações e os significados são produtos do homem social.

Segundo o pressuposto inicial da pesquisa, a assimetria de informação é um fenômeno que permeia as práticas socioeconômicas e políticas atuais nas telecomunicações brasileiras. Essa distribuição desigual da informação advinda do seu controle por parte das empresas privadas desse setor nos levou a questionar se a assimetria de informação está corporificada no âmbito da legislação que rege essa atividade e como esse fenômeno se legitima nesse aparato jurídico.

Na busca de respostas para as questões colocadas, estabelecemos como objetivo geral desse trabalho apreender como a assimetria de informação se materializa no marco regulatório do setor de telecomunicações brasileiro e as razões que levaram à sua instituição nesse contexto.

Algumas conclusões podem ser tiradas após essa longa travessia, que deixa também um legado de novas indagações e pistas que indicam caminhos possíveis, alguns ainda enevoados e outros mais nítidos.

Iniciamos destacando que a investigação mostrou que é preciso abandonar visões maniqueístas que poderiam condenar qualquer tipo de assimetria de informação sem antes conhecer as diferentes manifestações desse fenômeno. Em algumas situações, a distribuição desigual da informação se mostra justificável por estar a serviço da privacidade do indivíduo ou de algum projeto social coletivo, a exemplo das questões ligadas à inteligência governamental e à segurança pública. A condenação sumária da assimetria de informação sem que antes sejam conhecidas suas diversas manifestações e nuances se mostra uma postura ingênua.

É preciso ampliar a compreensão desse fenômeno em suas diversas formas de materialização para que sobre ele seja instituída alguma forma de controle social. Ignorar o potencial de transformação ou manutenção das estruturas socioeconômicas que aí reside é desconhecer um instrumento já legitimado na legislação, conforme demonstra nossa análise documental.

A análise do Documento de Encaminhamento da LGT revelou que o discurso daqueles que conceberam esse marco regulatório – Poder Executivo Federal e *International Telecommunications Union* – está marcado por uma contradição primária. Percebe-se nele uma motivação dualista que ora se volta para o favorecimento da sociedade civil, ora privilegia os interesses das empresas que representam esse mercado, ainda que nesse discurso haja o reconhecimento explícito de que o benefício de uma dessas diretrizes traz necessariamente prejuízos à outra.

A perspectiva de universalização dos serviços de telecomunicações, que está diretamente ligada à possibilidade de redução da assimetria de informação no campo da inclusão digital, é adotada no discurso do Documento de Encaminhamento da LGT como motivação e justificativa para a legislação concebida. No entanto, as metas estabelecidas para alcançar esse intento revelam um plano de universalização questionável, visto que se propõe a disponibilizar a telefonia fixa individual para os consumidores que tenham condições de arcar com seus custos e a oferta de telefones públicos coletivos para a outra parcela da população, não obstante esse serviço coletivo ser tarifado e não ter nenhum subsídio.

Ainda em relação à perspectiva de universalização dos serviços de telecomunicações, constatamos que nessa proposta somente foi incluído o serviço de

telefonia fixa, sendo excluídos todos os demais – inclusive a telefonia móvel, o serviço de TV por assinatura e o provimento de acesso discado à Internet, em banda larga ou via rede sem fio. A essa proposta paradoxal demos o nome de universalização excludente. A discussão da questão do financiamento da expansão da telefonia fixa nos permite acrescentar ainda: trata-se de uma universalização sem recursos.

De acordo com o Documento de Encaminhamento da LGT, a privatização das telecomunicações seria o caminho para atingir a universalização até então não implementada, segundo seus autores, pela natureza estatal das empresas que atuavam no setor antes do processo de privatização. Constata-se nessa argumentação uma reversão de sentidos, uma vez que é atribuído um caráter público (posto que universalizante) ao que é privado, em oposição à concepção histórica que considera antagônicos os termos público e privado.

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 criação do órgão regulador foi também justificada com o argumento de estabelecer um novo perfil para o Estado, privilegiando mecanismos que assegurassem a maior transparência possível. A partir da análise documental, a defesa dos princípios de transparência e publicidade em relação à Anatel se revela falaciosa, tendo em vista que o relacionamento entre a Agência e a sociedade brasileira é deficiente, são limitados os mecanismos de controle social sobre esse órgão e se mostra obscura a divulgação de atos da instituição e das informações sobre o setor de telecomunicações nacional.

Em relação à primeira questão levantada pela pesquisa, indagando como a assimetria de informação se materializa na legislação das telecomunicações nacional, a análise dos termos e do teor da LGT demonstrou que essa corporificação se faz presente nas linhas e entrelinhas dos artigos dessa lei. A investigação revelou que esse fenômeno se manifesta nesse aparato jurídico de maneira bastante marcante, diversificada e, sobretudo, contraditória.

A busca por aspectos ligados à informação ou ao fenômeno da assimetria de informação ao longo do texto legislativo mostrou a presença dessa temática em diversas diretrizes legais. Numa primeira abordagem, procuramos estabelecer uma separação entre as iniciativas voltadas para o combate a algum tipo de assimetria de informação e



aquelas que legitimam esse fenômeno ou seus efeitos. Essa classificação primária, por si só, revelou-se insuficiente para compreensão da diversificação e nuances dos artigos da Lei que direta ou indiretamente abordam a questão informacional, pois dentre cada um dessas duas categorias coexistiam iniciativas voltadas para propósitos e interesses bastante diversificados. A criação de subcategorias permitiu o estabelecimento de um critério metodológico para guiar a análise realizada, refinar a busca que estava em curso e permitir a apreensão das diversas diretrizes ali presentes.

Dentre as iniciativas que legitimam alguma forma de assimetria de informação, é possível perceber que elas estão voltadas para propósitos variados, que incluem a defesa da privacidade individual, o interesse da sociedade civil, o controle estatal e o benefício empresarial. Na categoria das diretrizes que visam à restrição da assimetria de informação e seus reflexos também podem ser apontadas motivações diversas como o interesse social ligado à transparência, a participação da sociedade civil no setor, a universalização de serviços e o controle estatal.

Uma importante inferência pode ser feita quando são cruzados os resultados das duas classificações primárias da assimetria de informação (iniciativas voltadas para legitimação ou restrição desse fenômeno) com os dois tipos de regimes jurídicos para prestação dos serviços (regime público e regime privado), conforme explicamos a seguir.

A LGT estabeleceu a possibilidade de prestação de serviços em dois regimes distintos. No regime público, a empresa concessionária fica submetida ao controle do Estado, há a imposição legal de obrigações como a universalização dos serviços, garantia de sua prestação contínua e com qualidade, assim como o controle tarifário estatal e possibilidade de intervenção governamental. Já no regime privado, os serviços são prestados sob a lógica do livre mercado, sem obrigações de universalização ou continuidade e com liberdade de preços. O que se pode concluir, a partir do cruzamento de dados realizado, é que o regime privado demonstra ser um *locus* onde impera a assimetria de informação, estando ela nesse caso a serviço dos interesses mercantis.

Outra constatação que revela o predomínio do interesse empresarial sobre o social é o fato de a LGT determinar que apenas o serviço de telefonia fixa seria objeto do regime público, ficando todos os demais submetidos ao regime privado. Se hoje o Brasil enfrenta grandes dificuldades para avançar em seus programas de inclusão digital, muitos desses obstáculos são legitimados por esse aparato jurídico que, além de privilegiar o mercado sobre a sociedade civil, delega às empresas do setor -

principalmente no serviço prestado em regime privado - o poder da assimetria de informação e a sua influência nas dinâmicas sociais, políticas e econômicas contemporâneas.

Na busca por uma resposta para a segunda questão trazida pela pesquisa, referente às razões que teriam levado à instituição da assimetria de informação na LGT, foi fundamental a análise da letra da Lei e do seu espírito, o resgate histórico do percurso para aprovação dessa legislação, a articulação do texto legal com o contexto social em que ela foi promulgada e a análise das interações dialéticas entre os atores sociais que tomaram parte nesse processo.

Esse prisma revela que o processo de privatização das empresas de telecomunicações no Brasil se deu dentro de um contexto internacional marcado pela hegemonia do ideário neoliberal, cujos princípios foram impostos aos países periféricos por força da pressão econômica das nações centrais. Os países latino-americanos, então marcados pela forte dependência econômica externa, incorporaram em suas políticas nacionais ações e programas voltados para a privatização de empresas estatais, liberalização de mercados e mudança do papel do Estado para o campo da regulação e do estímulo ao consumo.

No plano nacional, a força do pensamento único (RAMONET, 1995) também se faz presente em diversas arenas, seja no Poder Executivo Federal de onde partiu o projeto da LGT, no Poder Legislativo Federal, que o aprovou praticamente sem ressalvas e na mídia, cuja posição unânime também se alinhou em defesa das reformas neoliberais voltadas para o mercado.

Em suma, podemos afirmar que, à luz desta investigação, a consolidação da LGT e dos seus princípios é resultado do conflito de interesses entre o público e o privado travado nos planos nacional e internacional. Com a legitimação do aparato legal desse setor, as TIC demarcam um campo de domínio hegemônico dos interesses mercantis, onde a assimetria de informação se mostra poderoso instrumento para manutenção dessa hegemonia.

No entanto, a ótica da razão jurídica e sua dimensão dialética nos levam a enfatizar as contradições internas que se fazem presentes na atual fase do setor de telecomunicações brasileiro. A tese (formação social vigente) convive com a antítese (sua negação) numa unidade de contrários que demonstra existir dentro dessa estrutura o germe da sua transformação.

Mas é possível afirmar, à luz das reflexões de Demo (1981 e 1991), que a síntese não se corporifica dentro do recorte da pesquisa realizada. A síntese - nova tese - não se faz presente, pois não houve a ruptura com a fase atual. A chamada sociedade da informação continua marcada pela lógica do capital-informação e pela apropriação privada da informação, apesar de residir dentro dessa estrutura social o pólo oposto - a perspectiva da apropriação social da informação - gerando uma tensão social que, dependendo da sua intensidade, pode levar futuramente à superação da formação social vigente.

A partir dessa constatação, surgem algumas perguntas pertinentes. Quando a antítese assumirá uma proporção mais radical e o teor do novo vai superar o teor do velho? É possível afirmar que o setor de telecomunicações no Brasil se aproxima do seu ponto de ruptura quando se voltará para novos valores?

Ainda que instigantes, essas indagações não encontram resposta em nosso trabalho, tampouco na proposta metodológica eleita. Ainda que a ótica da razão jurídica nos incite a rever o passado à luz do que está acontecendo no presente e questionar esse presente em nome do futuro, não se pode atribuir a essa concepção um caráter determinista. O sentido de transformação que a perspectiva dialética atribui à história é arrítmico e imprevisível.

Embora essas perguntas permaneçam sem resposta, é preciso destacar um importante mérito da concepção da razão jurídica. O aparato legislativo, examinado sob esse prisma, se revela importante instrumento para interpretação e análise da realidade, "à 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).

Também se faz necessário evidenciar outras conclusões de caráter epistemológico gestadas ao longo desse trabalho.

Em sintonia com o paradigma social da informação, essa pesquisa reforça a percepção de que a informação - dado o seu caráter amplo e ubíquo - não pode ser isoladamente tomada como objeto da Ciência da Informação. Mostra-se mais adequado considerar como objeto desse campo científico as práticas e usos da informação dentro do contexto social em que elas estão inseridas.

Adicionalmente defendemos a necessidade de 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 instrumento para apreensão da realidade socioeconômica e política contemporânea.

Advogamos também que a dialética seja resgatada como princípio metodológico na área da ciência da informação. Consideramos fundamental que ganhem espaço nesse campo as investigações que privilegiem visões críticas e que estejam voltadas para caminhos emancipatórios.

Acreditamos que a evolução dessas reflexões, em sintonia com a maturação do arcabouço teórico do campo da ciência da informação, traz importantes perspectivas para pesquisas futuras na área.

Estariamos também nesse campo epistemológico diante de uma tese e uma antítese? Busquemos, então, a síntese.

## 8. Referências bibliográficas

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. Disponível em: <<http://www.econ.ox.ac.uk/members/christopher.bowdler/akerlof.pdf>> Acesso 20 set 2009.

ANATEL. A nova era das telecomunicações: Anuário de telecomunicações. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. Relatório Semestral da Ouvidoria de Agosto de 2003. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Resolução Nº 396 de 31 de março de 2005. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Anatel aprova termo que viabiliza utilização de recursos do Fust. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=14245>> Acesso em 15 dez 2009.

\_\_\_\_\_. Anatel em dados, 2009a. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do>> Acesso em: 16 dez. 2009.

ARAÚJO, E. A. de; A Construção Social da Informação: dinâmicas e contextos. *DataGramaZero - Revista de Ciência da Informação*, v.2, n.5, out 2001

ARAÚJO, S. M. P. A ação sindical no contexto político da privatização das telecomunicações no Brasil. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía e Ciências Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. VI, nº 119 (100), 2002.

ARAÚJO, E. A.; MELO, A. V. C. Competência Informacional e Gestão do Conhecimento: uma relação necessária no contexto da sociedade da informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*. v.12, n.2, p.185-201, mai/ago. 2007.

AUN, M. P. *Antigas Nações, Novas Redes - As transformações do processo de construção de políticas de informação*. Tese (Doutorado em Ciência da Informação), IBICT/UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_. 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.

AUN, M. P.; MOURA, M. A., A construção de indicadores nacionais de acesso público aos meios digitais: princípios e perspectivas. 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.

BELUZZO, R.C.B. Formação contínua de professores do ensino fundamental sob a ótica do desenvolvimento da literacy, competência indispensável ao acesso à

informação e geração do conhecimento. *Transinformação*, Campinas, v. 16, n.1, p.17-32, jan./abr. 2004.

BEMFICA, J. C. Estado, Mercado e Redes Transnacionais na Constituição da sociedade da informação. 2002. Tese (Doutorado em Ciência da Informação), Escola de Ciência da Informação, UFMG, Belo Horizonte, 2002.

BEMFICA, J. C.; CARDOSO, A. M. P.; FARIA, C. A. P. sociedade da informação: estratégia para uma 'sociedade mercadorizada', *Informática Pública*, vol.5 (2), 2003.

BERGER, P.; LUCKMAN, T. A Construção Social da Realidade – Tratado de Sociologia do Conhecimento, 2005

BOITO JR, A. Neoliberalismo e relações de classe no Brasil. *Idéias*: revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Estadual de Campinas, Campinas:UNICAMP, ano 9, n.1, p.13-48, 2002.

BOLAÑO, C. *Indústria cultural, informação e capitalismo*. São Paulo: Hucitec-Editora Pólis, 2000

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

\_\_\_\_\_, S. Information Technology, National Identity e Social Cohesion: a report of the project on technology future and global power, wealth and conflict. Washington: CSIS (Centre of Strategic and International Studies), 2005

\_\_\_\_\_, S. 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, Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Ed Revista dos Tribunais, 2006.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 9.472 de 16 de julho de 1997. Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. Lei. Nº. 2.534 de 02 de abril de 1998. Plano Geral de Outorgas (PGO). Brasília, 1998a.

\_\_\_\_\_. Decreto 2.592 de 15 de maio de 1998. Plano Geral de Metas de Universalização. Brasília, 1998b.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 11.638 de 28 de dezembro de 2007. Nova Lei das Sociedades Anônimas. Brasília, 2007a

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei 29/2007. Brasília, 2007b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 30 nov. 2008.

BROWNE, Mairéad. The field of information policy: 1 Fundamental concepts. *Journal of Information Science*, Brighton, v.23, n.4, p.261-275, 1997

BROWNE, Mairéad. The field of information policy: 2 Redefining the boundaries and methodologies. *Journal of Information Science*. Brighton, v.23, n.5, p.339-351, 1997.

BRUYNE, P.; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 1991.

BURGER, R. H. Information Policy: a framework for evaluation and policy reserach. *Ablex*: Norwood, NJ, 1993

CALABRE, L. Políticas públicas culturais de 1924 a 1945: o rádio em destaque. *Estudos Históricos - Mídia*, Rio de Janeiro: n.31, 2003.

CÂMARA, M. A. Internet cidadã: inclusão digital ou democratização de acesso? In: AUN, M. P. (org.). *Observatório da Inclusão Digital*. Belo Horizonte: Orion, 2007.

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

CARDOSO, A. M. P. Retomando possibilidades conceituais: uma contribuição à sistematização do campo da informação social. *Revista da Escola de Biblioteconomia da UFMG*, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 107-114, jul./dez. 1994.

CARDOSO, F. H. Mãos à obra Brasil - Proposta de Governo. Brasília: Ed. Brasília, 1994.

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

CHIARI, M. S. As atuais funções do Banco Mundial no contexto dos ajustes estruturais do Brasil, 2000. Dissertação (Mestrado em Administração Pública – Fundação João Pinheiro), Escola de Governo, Belo Horizonte, 2000.

COCCO, G. M. Mobilizar os territórios produtivos: para além do capital social, a constituição do comum. In: SILVA, G.; COCCO, G. (orgs.). *Territórios produtivos: oportunidades e desafios para o desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: DP&A; Brasília: SEBRAE, 2006.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Brasil. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2009. 463.

CORDEIRO, L. *Atlas Brasileiro de Telecomunicações 2008*. São Paulo: Converge Comunicações, 2009. 214p.

COUTINHO, L.; CASSIOLATO, J. E., SILVA, A. L. da (coords). *Telecomunicações, Globalização e Competitividade*. Campinas: Papirus, 1995.

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

CORSANI, A.; Elementos de uma ruptura: a hipótese do capitalismo cognitivo, 2003.

CURY, C. R. J. Legislação Educacional Brasileira. Rio de Janeiro: DP&A. 2002.

DALMAZO, R. A. Os atores, os interesses e as mediações cruciais na privatização da Telebrás. *Ensaio FEE*, v.21, n.1, p.193-232, 2000.

DANTAS, M. A lógica do capital-informação. Rio de Janeiro: Contraponto, 2a. ed. 2002.

\_\_\_\_\_, Conselho Consultivo da ANATEL – Discurso de despedida do Conselheiro Marcos Dantas, 2006. Disponível em: <<http://www.users.rdc.puc-rio.br/marcosdantas/textos.htm>>. Acesso em 30 nov 2009.

\_\_\_\_\_, Informação e trabalho no capitalismo contemporâneo. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n.60. p.5-44, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n60/a02n60.pdf>>. Acesso em 15 fev 2009.

DEMO, P. Metodologia Científica em Ciências Sociais. São Paulo: Atlas, 1981

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

EISENBERG, J.; CEPIK, M. Internet as Instituições Políticas Semiperiféricas. 2002

EUROPEAN COMMISSION - INFORMATION SOCIETY AND MEDIA DIRECTORATE-GENERAL. Broadband access in the EU as at 1 July 2008. Brussel: European Commission, 2008. 78p. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/doc/implementation\\_enforcement/broadband\\_access/Broadband\\_data\\_july\\_08.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/implementation_enforcement/broadband_access/Broadband_data_july_08.pdf)> Acesso em 28 jul. 2009.

FERREIRA, A. B. de H. Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. Curitiba:Positivo, 2004.

FROHMANN, B. Taking information policy beyond information science: applying the actor network theory. *23rd Annual Conference: Canadian Association form Information*, 1995

GINDRE, G. Interconexão e o direito humano a comunicação. *poliTICS*. n.1, p.22-27, jul. 2008

GINDRE, G. Para além do mercado. In: *Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Brasil*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2009.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N., O caráter seletivo das ações de informação. *Informare*, v.5, no. 2, 1999, p.7-31

\_\_\_\_\_, Novos cenários políticos para a informação. *Ciência e Informação*, v.31. n1. p.27-40, jan./abr. 2002



GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N., CHICANEL, M.; A mudança de regimes de informação e as variações tecnológicas. In: IX ENACIB, São Paulo, 2008

GRUPPI, L. *Conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

HABERMAS, J. *L'Espace public*. Paris: Payot, 1986

HEBER, F.; FISCHER, T. Regulação do Estado e reformas nas telecomunicações. RAP. v.35, n.5, 2000.

HERSCOVICI, A. Economia da Informação: entropia, mercado e natureza da Informação. In: XIII Congresso Brasileiro de Ciência da Comunicação, Rio de Janeiro: Intercom, 1999

\_\_\_\_\_, A. 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.

\_\_\_\_\_, A. Economia da Informação, Redes Eletrônicas e Regulação: Elementos de Análise. *Revista de Economía Política*, Vitória, v.24, n.1, p.95-114. 2004

HILL, M. W. *National information policies and strategies: an overview and bibliographic survey*. London: Bowker Saur, 1994.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) - Síntese de Indicadores 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 10 de dez. 2009.

ITU – International Telecommunications Union. *Trends in telecommunications reform 2008*, ITU:Geneva, 2008.

\_\_\_\_\_. *Measuring the Information Society - The ICT Development Index*. Geneva: ITU, 2009. 108p. Disponível em: <[http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2009/material/IDI2009\\_w5.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2009/material/IDI2009_w5.pdf)> Acesso em 30 jul. 2009.

JAMBEIRO, O.; FERREIRA, F. Sociedade da Informação no Brasil: relações de poder e desenvolvimento das telecomunicações, 2004. Disponível em: <<http://www.eca.usp.br/alaic/trabalhos2004/gt4/fabioferreira.htm>>. Acesso em 20 set. 2009.

JARDIM, J. M. Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil. Niterói: EDUFF, 1995. Disponível em <<http://www.uff.br/ppgci/editais/sistemas.pdf>> Acesso em 23 mar. 2009.

KENNARD, W. *Connecting the globe: a regulator's guide to building a Global Information Community*. 1999. Disponível em: <<http://www.fcc.gov/connectglobe>>.

KONDER, L., O que é a dialética, São Paulo: Brasiliense, 7a Ed., 1983

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

LASTRES, H. M. M.; ALBAGLI, S.; LEMOS, C.; LEGEY, L. Desafios e Oportunidades da era do conhecimento. *São Paulo em Perspectiva*. v. 16, n. 3, 2002

LIMA, C. R. M. *Informação e regulação da assistência suplementar à saúde*. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). UFRJ/IBICT. Rio de Janeiro: IBICT, 2005

LIMA, C. R. M. *Assimetria de informações e regulação de mercados*. Disponível em <<http://www.rp-bahia.com.br/biblioteca/pdf/ClovisMontenegroDeLima.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2008.

MARQUES, R. M. Políticas de Informação e Comunicação no Brasil: Uma Análise Sob a Ótica da Razão Jurídica. In: I Colóquio "Mediações e Usos de Saberes e Informação: um diálogo França-Brasil", Rio de Janeiro: ICICT/FIOCRUZ, 2008.

MAZZA, M. Anatel na Mira. *Teletime*, São Paulo, n. 125, p.17-18, 2009

MINICON - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Documento de Encaminhamento da Lei Geral de Telecomunicações, Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. *Ações Governamentais em inclusão digital: análise de utilização do FUST*. Brasília, 2006. Disponível em: <[www.mc.gov.br/sites/700/719/00000253.pdf](http://www.mc.gov.br/sites/700/719/00000253.pdf)> Acesso em 12 dez. 2009.

MOORE, la société de l'informacion/UNESCO. *Rapport Mondial sur l'information 97/98*. Paris:UNESCO, 3<sup>ème</sup> partie, chap.20, p. 289-302, 1997.

NETO, J. B. S. *As mudanças do papel do Estado no setor de telecomunicações: da privatização à regulação – um estudo de caso*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública – Fundação João Pinheiro), Esc. de Governo, Belo Horizonte, 2003.

NORA, S.; MINC, A. *The computerization of society*. Cambridge: MIT Press, 1980

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. *OECD broadband statistics* (June 2008). Disponível em: <[http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en\\_2649\\_34225\\_39575670\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_34225_39575670_1_1_1_1,00.html)> Acesso em: 30 jul. 2009

PACHI FILHO, F. F., *Privatizar para tornar "público": uma análise do discurso sobre a privatização das telecomunicações em jornais*. (Tese Doutorado em Linguística) - Instituto de Estudos da Linguagem/Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2008

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

RAMONET, I. *La pensée unique*, Le Monde Diplomatique, p.1, Janeiro, 1995

\_\_\_\_\_. *Geopolítica do caos*. Petrópolis: Vozes, 1998.

REIS, A. S. *Educação a distância no Brasil no contexto da Lei 9394/96: uma leitura sob o prisma da razão jurídica* (Tese Doutorado em Educação) – FAE/UFMG. BH:UFMG,2002.

REZENDE, C. L.; FARINA. E. M. M. Q. Assimetria informacional do mercado de alimentos orgânicos. In: II Seminário Brasileiro da Nova Economia Institucional, Campinas, 2001.

RIBEIRO, C. A. ; ANDRADE, M. E. A. . Governança informacional como sustentação das ações de combate à corrupção. In: X Congresso Internacional del CLAD, 2005, Santiago do Chile. Anais do X Congresso Internacional del CLAD. Caracas - Venezuela: CLAD, 2005.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa Social - Métodos e Técnicas*. 3a. ed. São Paulo: Atlas, 1999

ROWLANDS, I. Understanding Information Policy: concepts frameworks and research tools. *Journal of Information Science*, London, v.22, n.1, p.13-25, 1996.

ROWLANDS, I.; EISENSCHITZ, T.; BAWDEN, D. Frame analysis as a tool for understanding information policy. *Journal of Information Science*, v.1, n. 28, p. 31-38, 2002.

RULLANI, Le Capitalisme Cognitif: de déjà vu. Disponível em <[rullanihttp://multitudes.samizdat.net/article.php?id\\_article=228](http://multitudes.samizdat.net/article.php?id_article=228)> Acesso em 02 fev. 2009

SANTOS, J. M. A democratização da comunicação nos discursos da sociedade civil brasileira: 1974-1994. *Ordem/Desordem*, Belo Horizonte, n. 12, p. 9-16, ago. 1995.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização*. 14<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

SAVIANI, D. Análise crítica da organização escolar brasileira através das leis 5.540/68 e 5.692/71. In: GARCIA, W. 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.

SIMÕES, C. F., MATTOS, F. Elementos históricos-regulatórios da televisão brasileira. In: BRITTOS, V. C.; BOLAÑO, C. R. S. (Orgs.). *Rede Globo 40 anos de poder e hegemonia*. São Paulo: Paulus, 2005.

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

SANDRONI, P. *Dicionário de Economia do Século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 4a. ed. 2008

SOARES, M. C. A luta pela democratização dos meios e as tecnologias digitais. *Comunicação midiática*. Bauru, n.5, p. 117-138, set. 2006.

VIANNA, G.; Privatização das Telecomunicações. 2 ed., Rio de Janeiro, 1993.

VIANNA, L. W. A propósito de uma apresentação. *In: O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

WEINBERG, A. M. Science, Government and Information – The Responsibilities of the Technical Community and the Government in the Transfer of Information, Washington: White House, 1963. Disponível em: <[http://oz.deichman.net/dox/Weinberg\\_Report-Science\\_Govt\\_and\\_Info\\_1963.pdf](http://oz.deichman.net/dox/Weinberg_Report-Science_Govt_and_Info_1963.pdf)> Acesso em: 23 mar. 2009.