

**Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Humanas  
Departamento de Serviço Social**

**Cristina Kiomi Mori**

**Políticas públicas para inclusão digital no Brasil:  
aspectos institucionais e efetividade em iniciativas federais de  
disseminação de telecentros no período 2000-2010**

**Brasília  
2011**

**Cristina Kiomi Mori**

**Políticas públicas para inclusão digital no Brasil:  
aspectos institucionais e efetividade em iniciativas federais de  
disseminação de telecentros no período 2000-2010**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília. Área de concentração: Estado, Política Social e Cidadania.

Orientadora: Nair Heloisa Bicalho de Sousa  
Co-orientadora: Elizabeth Nicolau Saad Corrêa

Brasília, 2011

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

**Cristina Kiomi Mori**

### **Políticas públicas para inclusão digital no Brasil: aspectos institucionais e efetividade em iniciativas federais de disseminação de telecentros no período 2000-2010**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília. Área de concentração: Estado, Política Social e Cidadania.

Aprovado em 19 de julho de 2011

#### **Banca examinadora**

Profa. Dra. Nair Heloisa Bicalho de Sousa  
Universidade de Brasília

Profa. Dra. Vanessa Maria de Castro  
Universidade de Brasília

Profa. Dra. Sayonara de Amorim Gonçalves Leal  
Universidade de Brasília

Profa. Dra. Elizabeth Nicolau Saad Corrêa  
Universidade de São Paulo

Prof. Dr. José Carlos Vaz  
Universidade de São Paulo

*A quem, em todos os cantos,  
se entrega de coração à inclusão digital e  
entende que o importante,  
como dizia um querido amigo, são as pessoas.*

## Agradecimentos

Amigos e amigas, família, companheiros e companheiras de trabalho, professores e professoras, de dentro e de fora da universidade, colegas, gente que batalha em tantos lugares. Sem essas pessoas todas, de fato, este trabalho não existiria, nem faria o menor sentido. Algumas delas ajudaram, de maneira mais direta, nesta construção.

Agradeço à professora Nair Bicalho, pela paciência, orientação e pelo carinho. À professora Elizabeth Saad, por mostrar como as tecnologias podem nos ajudar quando sabemos usá-las. Às professoras Maria das Graças Rua e Denise Bomtempo Birche de Carvalho, pelas preciosas contribuições na qualificação, e por tudo o que me ensinaram sobre análise de políticas públicas em aulas e conversas.

Agradeço muito a Valquíria, Paulo, Ricardo, Camila, Luiz, Aurora e também ao Alexandre, pelo apoio mesmo à distância. Rachel Quintiliano, Rodrigo Assumpção, Carina Andrade, Soraia Mello, Gustavo Silva, Lívia Sobota e Graça, Elisa Peixoto, Marjorie Bastos, Emerson Luís, Adriana Fetter, Wanny Figueiredo, gente que segurou, no trabalho e na vida, minhas ansiedades, alegrias e descobertas. Paulo Bernardo, Cezar Alvarez, Lygia Pupatto, Delfino Souza, Glória Guimarães, Loreni Foresti, Rogério Santanna e, de novo, Rodrigo Assumpção, pela colaboração como chefes e amigos.

Às equipes de trabalho dos Ministérios do Planejamento e das Comunicações, pela confiança e dedicação: Thiago Carlos, Marcelo Tadvald, Josiane Ribeiro, Bruna Souza, Natasha Reis, Rayana Dias, Jhenefer Nayara, Amanda Mendonça, Aline Araújo, Marcella Costa, Bruno Santos, Leonardo Carnaval, Marcelo Linhares, Sarah Sena, Paulo Moreira, Humberto Lira, Jairo Lima, Suely Schaly, Douglas Andrade, Fabrízio Rigout, Ananda Vicentini, Diego Aguilera, Ana Beatriz Ellery, Alzira Larratúa e tantos que fizeram parte desta história. Obrigada à Lúcia Porto, em nome de quem agradeço a todos da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, e ao Ulysses Mello, em agradecimento às equipes das Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração. A Célia Souza, Heliomar Medeiros e Antônio Brito, por meio de quem agradeço a toda a equipe da Secretaria de Inclusão Digital e demais colegas do Ministério das Comunicações.

Pela contribuição com os dados necessários a esta tese, agradeço a Célio Turino, Roosevelt Tomé, Fátima Brandão, Telma Moretti, Alexandre Motta, Luiz Paulo Leite Machado, Anderson Goulart “Global”, Thiago Novaes, Leo Germani, Felipe Fonseca, Luis Henrique Fagundes “Asa”, Luana Vilutis, Paulo Lima, Carlos Afonso, Rômulo Corrêa, Rodrigo Savazoni, Álvaro Malagutti, Bianca Santanna e colegas de pesquisa. Às pessoas que integraram as equipes dos programas e projetos analisados, às que compartilharam suas experiências na *web*, à Patrícia Cornils e equipe da revista ARede, pela contribuição ao registro destas trajetórias.

Ao Dalton Martins, pela ajuda na análise de dados. À Natasha Reis, pelas transcrições. A Ana Flávia Magalhães Pinto e Denise Camargo, pela revisão. Ao Samuel Martins, e em especial à Rachel e à Marjorie, pela organização dos arquivos. A Francisco Gaetani, Nazaré Bretas, Viviane Marques, Estela Caparelli, Paulo de Tarso, Gil Serique, Fernanda Papa, Raquel Souza e Rachel Melo, pelos conselhos e pelas risadas.

Aos que contribuem com o suor de seu trabalho à transformação da vida de quem mais precisa. Parceiros de Telecentros.BR, Rede de Formação, Computadores para Inclusão, Oficina e Observatório Nacional de Inclusão Digital, uma lista que não tem fim: Maurício, Beá, Alexandre, João, Vilmar, Silvana, Sonia, Fabi, Jader, Dennie, Caetano, Fabinho, o pessoal de Suruacá, Maguari e Jamaraguá, Mariane, Sávio, Fadanelli, Rossana, Zélia, Francisco, Naty, Ísis, Gus, Mari, Hernani, Drica, Marlene, Márcio... Obrigada!

## Resumo

Este trabalho analisa a relação entre a institucionalização e a efetividade nas iniciativas governamentais federais de disseminação de espaços públicos de inclusão digital no período 2000-2010. Resgata a trajetória conceitual do termo inclusão digital, construído a partir das noções de inclusão e exclusão social, compreendendo-o não apenas como acesso à infraestrutura ou alfabetização digital, mas apropriação das tecnologias de informação e comunicação (TICs). Com base na contribuição teórica de Warschauer (2006) e de sistematizações da prática, cria parâmetros de efetividade para programas e projetos de inclusão digital tendo por base a garantia de recursos físicos, digitais, humanos e sociais, além do potencial de disseminação da iniciativa em larga escala. Um modelo de análise é então proposto, relacionando capacidades institucionais das organizações responsáveis pelas iniciativas à sua efetividade potencial como política pública de inclusão digital. O estudo se aprofunda nas duas iniciativas melhor avaliadas segundo o modelo proposto: o projeto Casa Brasil e a ação Cultura Digital em Pontos de Cultura. Conclui-se que a efetividade destas iniciativas de inclusão digital foi mais afetada pelo conflito entre lógicas institucionais distintas envolvidas na execução do que por dificuldades orçamentárias, que a implementação destas e de outras iniciativas contribuiu para o avanço da institucionalização da política pública de inclusão digital no período, e que um importante desafio para a execução de ações desta natureza continua sendo o estabelecimento de mecanismos que aperfeiçoem a cooperação interinstitucional, sobretudo entre Estado e organizações da sociedade civil.

**Palavras chave:** 1 - Inclusão digital; 2 – Telecentros; 3 – Pontos de Cultura; 4 – Cultura digital; 5 – Políticas públicas; 6 – Instituições; 7 – Lógicas institucionais; 8 – Tecnologias da Informação e Comunicação.

## **Abstract**

This work studies the relationship between institutional development and effectiveness in federal government initiatives for the dissemination of public digital inclusion projects between 2000 and 2010. Starting with the conceptual history of the term 'digital inclusion', it shows that the expression was construed from the notions of 'social inclusion' and 'exclusion', and has to be understood not only as access to infrastructure or digital literacy, but as effective appropriation of information and communication technologies (ICT). The notion of potential effectiveness of digital inclusion programs and projects derives from the theoretical contribution of Warschauer (2006) and systematizations from practice. In this context effectiveness consists in assuring resources that are physical, digital, human and social as well as the initiative's potential for widespread implementation. An analytic model then relates the relative institutional development of the institution responsible for the projects to its potential effectiveness as a digital inclusion public policy. The work narrows down to two of the best ranked according to the proposed model: Casa Brasil project and Digital Culture in Culture Points. The study concludes that the effectiveness of these digital inclusion initiatives was more affected by conflicts of institutional logics than by budget restrictions, that the execution of these and other digital inclusion initiatives contributed positively with the advancement of digital inclusion policy in the period and that the establishment of mechanisms for better inter-institutional cooperation, specially between the State and civil society organizations remains an important challenge.

**Palavras chave:** 1 – Digital inclusion; 2 – Telecentres; 3 – Points of Culture; 4 – Digital culture; 5 – Public policies; 6 – Institutions; 7 – Institutional logic; 8 – Information and Communication Technologies.



## Lista de gráficos

	pg.
Gráfico 1 – Percentual de pessoas que nunca havia acessado a internet residentes em área urbana (2005-2009) e rural (2008-2009) .....	118
Gráfico 2 – Proporção de recursos alocados no programa TINs (2002-2010) .....	218
Gráfico 3 – Proporção de recursos estimados para novo contrato Gesac (2006) .....	220
Gráfico 4 – Proporção de recursos alocados no programa Gesac (2002-2010) .....	222
Gráfico 5 – Proporção de recursos alocados no programa Telecentros Comunitários (2005-2006).....	224
Gráfico 6 – Proporção de recursos alocados no programa Telecentros Comunitários (2007-2010).....	225
Gráfico 7 – Proporção de recursos alocados no programa Telecentros Comunitários (2004-2010).....	225
Gráfico 8 – Proporção de recursos alocados no programa Inclusão Digital (MCT) (2004-2010) .....	227
Gráfico 9 – Proporção de recursos alocados no programa Casa Brasil (2005) .....	229
Gráfico 10 – Proporção de recursos alocados no programa Casa Brasil (2005-2010) .....	230
Gráfico 11 – Proporção de recursos alocados no programa REID/Casa Brasil (2010) .....	231
Gráfico 12 – Proporção de recursos totais alocados Casa Brasil e REID/Casa Brasil (2005-2010) .....	232
Gráfico 13 – Proporção de recursos na iniciativa Cultura Digital em Pontos de Cultura (2004-2006) .....	235
Gráfico 14 – Execução do orçamento anual – Ação 1E13 – Projeto Casa Brasil (2005-2010) .....	245
Gráfico 15 – Orçamento anual alocado – Projeto Casa Brasil (2004-2010).....	245
Gráfico 16 – Frequência das palavras-chave – Gestão Casa Brasil (2006-2010) .....	258
Gráfico 17 – Dispersão das palavras-chave – Gestão Casa Brasil (2006-2010) .....	258
Gráfico 18 – Execução do orçamento anual – Programa 1141 – Cultura Viva (2004-2010)	264
Gráfico 19 – Frequência das palavras-chave – Conversê (2005-2007) .....	282
Gráfico 20 – Dispersão das palavras-chave – Conversê (2005-2007) .....	282

## Lista de quadros

	pg.
Quadro 1 – Processos inerentes à institucionalização .....	86
Quadro 2 – Parâmetros de efetividade potencial conforme a dinâmica de cada recurso .....	143
Quadro 3 – Complemento da matriz de efetividade – Escala .....	144
Quadro 4 – Relação entre institucionalização e efetividade das iniciativas .....	149
Quadro 5 – Relação entre capacidades institucionais e efetividade das iniciativas .....	151
Quadro 6 – Método de avaliação de efetividade potencial de iniciativas públicas federais de disseminação de telecentros .....	157
Quadro 7 – Dinâmica de recursos de efetividade – Projeto Casa Brasil (2005-2010) .....	237
Quadro 8 – Dinâmica de recursos de efetividade – Cultura Digital em Pontos de Cultura (2004-2010) .....	240

## Lista de tabelas

	pg.
Tabela 1 – Iniciativas federais de disseminação de espaços de inclusão digital (2000-2010) .....	198
Tabela 2 – Iniciativas que atendem aos pré-requisitos do método de avaliação de efetividade potencial .....	215
Tabela 3 – Distribuição de custos do Projeto Casa Brasil (2005) .....	228

## Sumário

	pg.
<b>Introdução</b> .....	20
1. <i>Apresentação</i> .....	20
2. <i>Contexto e justificativa</i> .....	23
3. <i>Objetivos</i> .....	27
4. <i>Estrutura da tese</i> .....	28
<b>1 – “Inclusão digital” e políticas públicas</b> .....	32
1.1. <i>Inclusão digital, digital divide ou digital gap?</i> .....	32
1.1.1. <i>Terminologias</i> .....	32
1.1.2. <i>“Inclusão digital” por que fazer?</i> .....	34
1.1.3. <i>“Inclusão digital”: o que é e para que serve?</i> .....	40
1.2. <i>O debate em torno da “exclusão social”</i> .....	42
1.2.1. <i>A emergência do conceito de “exclusão social”: a escola francesa</i> .....	43
1.2.2. <i>A crítica marxista ao conceito de “exclusão social”</i> .....	46
1.2.3. <i>Pobreza: a “exclusão social” sob o ponto de vista anglo-saxão</i> ....	48
1.2.4. <i>“Exclusões sociais”: a visão multidimensional</i> .....	49
1.2.5. <i>Dignidade humana: a perspectiva dos direitos de cidadania</i> .....	50

1.2.6. “Exclusão social” e Política Social .....	51
1.3. “Exclusão social” e “inclusão digital”: conceitos que emergem em um mesmo contexto .....	53
1.4. “Inclusão digital”, digital divide e políticas públicas .....	57
1.4.1. O digital divide sob paradigmas distributivo e neoliberal .....	58
1.4.2. “Inclusão digital realmente além do paradigma distributivo?.....	59
1.4.3. Uso efetivo: “inclusão digital” multidimensional e participativa ..	61
1.4.4. Direito à informação e direito à comunicação.....	62
1.5. Conclusões conceituais .....	64
1.6. Efetividade da inclusão digital e políticas públicas .....	65
1.6.1. Recursos necessários à efetividade da inclusão digital .....	66
1.6.2. Telecentros como estratégia de política pública para a inclusão digital .....	72
<b>2 – Análise de políticas públicas e instituições .....</b>	<b>75</b>
2.1. Análise de políticas públicas .....	75
2.1.1. Políticas públicas: especificidades da análise .....	75
2.1.2. Análise de políticas públicas: entre ideias, interesses, instituições	77
2.1.3. Análise de políticas públicas centrada nas instituições .....	78
2.1.4. Institucionalismo e neoinstitucionalismo .....	82
2.1.5. Estado e instituições: permanência e mudança .....	83

2.1.6. O processo de institucionalização .....	85
2.1.7. Capacidades institucionais .....	89
2.1.8. Desafios da mobilização coordenada de capacidades institucionais .....	92
2.1.8.1. Capacidades institucionais em políticas públicas descentralizadas .....	93
2.1.8.2. Cooperação e conflito entre instituições .....	95
2.1.9. Aspectos destacados na hipótese de pesquisa: orçamento e lógicas institucionais .....	99
2.1.9.1. Orçamento .....	100
2.1.9.2. Lógicas institucionais e aspectos culturais .....	103
2.1.10. Conclusões conceituais sobre análise de políticas públicas .....	114
<b>3 – O contexto das políticas públicas de implantação de telecentros no Brasil .....</b>	<b>116</b>
3.1. Contexto histórico e institucional das iniciativas federais de apoio a telecentros .....	116
3.1.1. O Brasil na “Sociedade da Informação” .....	116
3.1.2. Inclusão digital comunitária: embriões da experiência nacional ...	120
3.1.3. Poder público e telecentros: as primeiras iniciativas .....	125
3.2. A política pública de inclusão digital em âmbito federal .....	127
3.2.1. Contexto da inclusão digital no governo federal – período 2000-2002 .....	127
3.2.2. Ações do Governo Federal – período 2003-2010: o Programa Inclusão Digital .....	131

3.2.3. <i>A discussão da política pública</i> .....	133
---	-----

<b>4 – Efetividade e institucionalização: construção do modelo de análise</b> .....	135
---	-----

4.1. <i>Parâmetros de efetividade de iniciativas de inclusão digital</i> .....	136
--	-----

4.2. <i>Efetividade e institucionalização: um modelo conceitual de análise</i> .....	145
--	-----

4.3. <i>Método de avaliação de efetividade potencial de iniciativas</i> .....	151
---	-----

4.4. <i>Roteiro para análise de orçamento e lógicas institucionais</i> .....	157
--	-----

4.4.1. <i>O orçamento como atributo de capacidade institucional</i> .....	158
---	-----

4.4.2. <i>O conflito entre lógicas institucionais como atributo de análise</i> .....	161
--	-----

4.4.3. <i>Cooperação e conflito entre lógicas institucionais distintas</i> .....	166
--	-----

4.4.3.1. <i>Conflitos potenciais</i> .....	166
--	-----

4.4.3.2. <i>Cooperação potencial</i> .....	167
--	-----

4.4.4. <i>Síntese dos aspectos de conflito e cooperação entre lógicas institucionais</i> .....	168
--	-----

4.5. <i>Organização da pesquisa</i> .....	168
---	-----

4.5.1. <i>Características metodológicas da pesquisa</i> .....	169
---	-----

4.5.2. <i>Considerações e justificativas sobre as escolhas metodológicas</i> ...	173
--	-----

4.5.3. <i>Descrição dos procedimentos empregados</i> .....	178
--	-----

4.5.3.1. <i>Fontes de dados empíricos</i> .....	179
---	-----

4.5.3.1.1. Fontes de dados do conjunto de iniciativas .....	180
4.5.3.1.2. Fontes com periodicidade regular de produção de dados .....	181
4.5.3.1.3. Fontes sem periodicidade regular de produção de dados .....	187
4.5.3.1.4. Entrevistas .....	195

## **5 – Análise das iniciativas de inclusão digital do governo federal (2000 a 2010) .....**

196

5.1. Iniciativas de implantação de telecentros .....	197
5.1.1. Síntese das iniciativas de apoio a telecentros no governo federal (2000-2010) .....	197
5.1.1.1. Rede Jovem .....	199
5.1.1.2. ComUnidade Brasil .....	199
5.1.1.3. FUST Bibliotecas .....	200
5.1.1.4. Telecentros de Informação e Negócios .....	203
5.1.1.5. Quiosque do Cidadão .....	204
5.1.1.6. GESAC – Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão .....	204
5.1.1.7. Rede Floresta de Inclusão Digital - Topawa Káa .....	205
5.1.1.8. Programa Serpro de Inclusão Digital .....	205
5.1.1.9. Telecentros em bases militares .....	206
5.1.1.10. Telecentros do Banco do Brasil .....	206



5.1.1.11. Estações Digitais .....	207
5.1.1.12. Telecentros da Pesca .....	207
5.1.1.13. Telecentros Comunitários .....	208
5.1.1.14. Projeto Casa Brasil .....	208
5.1.1.15. Cultura Digital nos Pontos de Cultura .....	209
5.1.1.16. Inclusão Digital – Ministério da Ciência e Tecnologia .....	210
5.1.1.17. Computadores para Inclusão .....	210
5.1.1.18. Telecentros Petrobras .....	211
5.1.1.19. Telecentros Itaipu .....	211
5.1.1.20. Telecentros Minerais .....	212
5.1.1.21. Territórios Digitais .....	212
5.1.1.22. Corredor Digital DF .....	213
5.1.1.23. Programa Telecentros.BR .....	213
5.2. Aplicação do método de avaliação de efetividade potencial .....	214
5.2.1. Pré-requisitos .....	215
5.2.2. Distribuição orçamentária e efetividade potencial .....	216
5.2.2.1. Programa Telecentros de Informação e Negócios e sua distribuição orçamentária .....	217
5.2.2.2. Programa GESAC e sua distribuição orçamentária .....	218
5.2.2.3. Programa Telecentros Comunitários (MC) e sua distribuição orçamentária .....	222

5.2.2.4. Programa Inclusão Digital (MCT) e sua distribuição orçamentária .....	226
5.2.2.5. Projeto Casa Brasil e sua distribuição orçamentária .....	228
5.2.2.6. Programa Cultura Digital em Pontos de Cultura e sua distribuição orçamentária .....	232
5.2.3. Dinâmica de efetividade potencial das iniciativas .....	236
5.2.3.1. Dinâmica de recursos do Casa Brasil .....	236
5.2.3.2. Dinâmica de recursos da ação Cultura Digital em Pontos de Cultura .....	239
5.3. Capacidades institucionais e efetividade nas iniciativas destacadas .....	244
5.3.1. Projeto Casa Brasil: análise a partir dos atributos destacados .....	244
5.3.1.1. Trajetória orçamentária do Projeto Casa Brasil .....	244
5.3.1.2. Lógicas institucionais no Projeto Casa Brasil .....	252
5.3.2. Ação Cultura Digital em Pontos de Cultura: análise dos atributos destacados .....	264
5.3.2.1. Trajetória orçamentária da ação Cultura Digital em Pontos de Cultura .....	264
5.3.2.2. Lógicas institucionais na ação Cultura Digital em Pontos de Cultura .....	274
<b>Análises e conclusões .....</b>	<b>293</b>
1. Análise do contexto institucional .....	294
2. A relação entre efetividade potencial e conceitos de inclusão digital .....	297
3. Hipótese de pesquisa: orçamento e lógicas institucionais .....	299

<i>4. Análise do modelo conceitual: relação institucionalização X efetividade</i>	303
<i>5. Contribuição das iniciativas analisadas à institucionalização da política pública</i> .....	306
<i>6. Considerações finais e perspectivas futuras</i> .....	312
<b>Referências bibliográficas</b> .....	314
<b>Anexo I – Documentos consultados</b> .....	346
<b>Anexo II – Roteiros das entrevistas realizadas</b> .....	347

## **Introdução**

### **1. Apresentação**

Esta tese aborda as políticas públicas para “inclusão digital” no Brasil, a partir do campo da Política Social. O tema é atual e relevante, tendo em vista que ações de promoção da “inclusão digital” ganharam espaço como políticas governamentais no Brasil e em outros países nas últimas décadas. Estudos no âmbito da análise de políticas públicas são necessários, uma vez que as abordagens mais frequentes se mostram insuficientes para lidar com os aspectos institucionais e a efetividade de programas e projetos.

A pesquisa pretende analisar as iniciativas de “inclusão digital” desenvolvidas no Brasil no período 2000-2010, ações que trabalham com o objetivo de propiciar o acesso às tecnologias digitais de informação e comunicação por cidadãos que, principalmente, devido a restrições socioeconômicas, não possuem domínio sobre elas. O estudo busca compreender sob quais dinâmicas e desenhos os programas e projetos de “inclusão digital” se constituíram, a trajetória de sua construção, e a influência das capacidades e dos arranjos institucionais sobre o potencial de efetividade e a implementação das iniciativas.

O recorte da pesquisa são as iniciativas públicas federais de implantação e funcionamento de espaços sem fins lucrativos, ou assim apresentados, especialmente voltados à promoção da “inclusão digital”. Consiste na análise de programas de apoio à disseminação destes espaços, comumente denominados telecentros, que passaram a fazer parte do conjunto de estratégias de constituição de uma política de “inclusão digital” no Brasil, na primeira década do século XXI. Por vezes, programas e projetos serão denominados iniciativas ao longo do texto, sem diferenciação conceitual.

O uso do termo “inclusão digital” entre aspas não é casual. Faz parte da caracterização do objeto e da contextualização do tema recuperar a construção histórica do conceito. Tratar a “inclusão digital” sob a perspectiva da Política Social demanda discutir esta nomenclatura, a forma como se desdobra conceitualmente, e qual a sua relação com as controvertidas noções de “inclusão/exclusão social” no âmbito das Ciências Sociais.

A abordagem escolhida refuta a pretensa neutralidade das tecnologias, no que se refere a sua criação, difusão e às suas aplicações. Leva em conta que a inovação e disseminação tecnológica guardam relações com o contexto histórico, as forças políticas, os interesses, as ideias e instituições em interação dinâmica. Compreende de forma crítica o desenvolvimento e disseminação das tecnologias digitais em rede, trazendo à tona a trajetória histórica em que se desenvolvem, o papel central que assumem na fase atual das sociedades capitalistas e como a demanda por políticas públicas de “inclusão digital” emerge neste contexto.

Além de contextualizar e caracterizar as políticas públicas de “inclusão digital” enquanto objeto de pesquisa, a tese se apoiará no arcabouço teórico-metodológico sobre aspectos institucionais na análise de políticas públicas para abordar a efetividade potencial e a trajetória de implementação de programas e projetos de implantação e funcionamento de telecentros do poder público federal no período 2000-2010.

A escolha desta temática guarda relação com estudos anteriores e com a vivência prática profissional, ligada ao objeto de pesquisa. Na dissertação de mestrado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Comunicação da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (Mori, 2003), o tema da “exclusão digital” foi abordado de maneira preliminar, como um dos entraves a experiências envolvendo jornalismo, educação e Internet. Posteriormente, atuei na implantação de telecentros como espaços de mobilização e comunicação comunitária em comunidades ribeirinhas na Amazônia, lidando com a realidade da implantação de ações desta natureza “na ponta”. Desde 2005, passei a trabalhar em um dos ministérios responsáveis pela política de “inclusão digital” de âmbito federal, tornando-se, em 2009, coordenadora-executiva do programa nacional de apoio a telecentros do governo.

Deste lugar de fala, busco distanciamento do objeto para propiciar uma reflexão crítica, trazendo, ao mesmo tempo, características próprias ao estudo. A participação em inúmeros encontros, reuniões, debates, visitas a campo, oficinas, atividades de formação e o cotidiano do trabalho governamental foram e continuam sendo espaços privilegiados para as observações e impressões levantadas para análise.

As abordagens teóricas oriundas do campo da análise de políticas públicas foram consideradas as mais apropriadas, pois quem lida diariamente com a implementação destas políticas percebe a importância de localizar a atuação do Estado, e destacar o nível

institucional e organizacional nas reflexões. Sem desconsiderar a importância dos demais níveis possíveis de abstração, o maior desafio de quem está neste papel é compreender os diferentes modos de fazer política pública, as especificidades desta prática, os caminhos possíveis entre a decisão política e a implementação das ações. Por isso o interesse em analisar as condições de efetividade potencial dos programas implantados e a forma como contemplaram a complexidade da atuação do Estado, as capacidades institucionais disponíveis e mobilizadas, os arranjos institucionais estabelecidos e sua coordenação, em um contexto de diferentes ideias e interesses em disputa.

O **tema de pesquisa** da tese consiste, portanto, nas políticas públicas de “inclusão digital”, compreendidas como ações que envolvem atores distintos na promoção do acesso e do uso cotidiano das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) pela população. A definição e problematização do termo “inclusão digital” apresentará as diferentes noções por trás do conceito, bem como as diversas justificativas utilizadas para tratá-lo no âmbito das políticas públicas.

O **objeto de estudo** deste trabalho são os principais programas e projetos federais de implantação, apoio e/ou manutenção de espaços de “inclusão digital”, tendo por base o período 2000-2010. O trabalho se concentra em iniciativas de apoio a espaços públicos e comunitários, portanto, sem fins lucrativos, que proveem acesso à infraestrutura de informática e telecomunicações, conhecidos como telecentros. Estes correspondem a uma das estratégias para a “inclusão digital” da população. Seu público potencial principal são pessoas que não possuem computador ou serviço de internet em casa ou em outro local de uso cotidiano, e/ou que frequentam os espaços de “inclusão digital” para realizar atividades de desenvolvimento local em diversos sentidos: econômico, social, cultural, educacional, científico, tecnológico, ambiental.

Telecentro é um dos nomes comumente dados a esses espaços, também chamados infocentros, centros de informática, estúdios ou centros multimídia, entre outras denominações. Os programas e projetos de implantação e funcionamento de telecentros envolvem desenhos institucionais distintos que influenciam a efetividade da ação pública. É principalmente sobre a **influência de aspectos institucionais na efetividade potencial e na trajetória de iniciativas de disseminação de telecentros** que a tese proposta se debruçará.

Efetividade potencial é aqui compreendida como a garantia do conjunto de recursos necessários à “inclusão digital” da população, incluindo a oferta, disponibilidade e evolução contínua de bens, serviços e processos referentes aos aspectos técnicos, digitais, humanos e sociais da apropriação tecnológica. Isso porque, conforme será apresentado, a combinação deste conjunto de aspectos é necessária para que se possa produzir processos de “inclusão digital” efetiva na perspectiva dos direitos de cidadania<sup>1</sup>.

Esta abordagem se situa entre o processo de tomada de decisão e os resultados concretos obtidos com as políticas públicas implementadas. Não pretende, portanto, mensurar se as iniciativas implementadas proporcionaram a “inclusão digital” da população. O estudo foca em um momento anterior, buscando investigar se os programas e projetos federais foram estruturados de maneira suficiente e adequada para proporcionar efetividade, e conhecer quais aspectos mais influenciaram suas trajetórias de implementação.

## **2. Contexto e justificativa**

Tratar de temas relativamente recentes em estudos acadêmicos é um desafio ao mesmo tempo instigante e arriscado. No caso da “inclusão digital”, o desafio é complexo em virtude do aparente fascínio que o tema provoca, e das rápidas mudanças que ocorrem no cenário em que se imbrica o desenvolvimento das TICs.

Em que pese os estudos relacionados à disseminação das TICs digitais terem surgido há mais de quarenta anos (Touraine, 1969; Bell, 1973; Nora e Minc, 1978; Lyotard, 1979), e se intensificado no momento em que a Internet comercial se difundia rapidamente nos países economicamente centrais (Postman, 1993; Negroponte, 1995; Castells, 1999; Mattelart, 2002), a análise do tema ainda possui vários aspectos a serem amadurecidos. Cobrir um deles é a proposta desta tese.

Nos estudos sobre políticas de “inclusão digital”, são comuns discussões tecnicistas ou pautadas por interesses econômicos, ambas com tendência a naturalizar o desenvolvimento das tecnologias (Compaine, 2001). Por outro lado, há que se reconhecer avanços nos estudos sobre programas e projetos públicos e privados de disseminação das TICs, mediante

---

<sup>1</sup> O conceito de “efetividade” utilizado no presente trabalho não se fundamenta no campo da Administração, que aborda “efetividade” comparativamente aos conceitos de “eficiência” e “eficácia”. Trata-se aqui apenas da maneira escolhida para denominar a variável dependente do modelo de análise proposto.

abordagens críticas (Williams, 2001; Warschauer, 2006; Silveira, 2001; Correa, 2007; Caparelli, 2006, entre outros). Tais estudos não se concentram, contudo, no recorte de análise aqui proposto.

Em relação às políticas públicas, vemos, mais comumente, trabalhos com foco nas políticas regulatórias de telecomunicações (Ramos, 2005; Faraco, Pereira Neto e Coutinho, 2003, entre outros), nas estratégias de governo eletrônico e informatização da prestação de serviços governamentais (Pinto e Fernandes, 2005; Martinuzzo, 2006; entre outros), no uso intensivo de TICs na educação formal (Fagundes *et alii*, 2001; Fagundes, 2008; Kensky, 2003; Oliveira, 1997; entre outros), e na participação política potencializada pelos ambientes comunicacionais proporcionados pela disseminação das TICs (Eisenberg e Cepik, 2002; Frey, 2003; entre outros). A implantação e manutenção de telecentros, espaços de uso público e comunitário, não costuma ser abordada em suas especificidades nesses estudos.

Todos os enfoques acima mencionados guardam relação com o tema da “inclusão digital”. Neste sentido, vemos crescer, ainda, estudos sobre indicadores de acesso às TICs, e sobre a diferença entre países na presença e uso das tecnologias digitais em rede (Dutta, Lanvin e Paua, 2004; Stern e Townsend, 2006; World Information Society Report 2007; entre outros). Dialogam com esses estudos análises das políticas implementadas em cada país para a disseminação dessas tecnologias, ou da capacidade de cada país em estar “pronto” para o uso intensivo delas em seu desenvolvimento econômico, entre outras abordagens correlacionadas.

Existem também estudos sobre a disseminação de telecentros como espaços de “inclusão digital”. Parte deles se concentra na definição de modelos de implantação e manutenção de unidades (UNESCO, 2003; Badshah, Khan e Garrido, 2005; Delgadillo, Gómez e Stoll, 2002; entre outros), ou na apresentação de casos (Carvin e Surman, 2006; Dias, 2003). Estes trabalhos se apoiam tanto em projetos e iniciativas práticas concretas, como no embate político de ideias. É possível depreender paradigmas distintos que buscam influenciar o desenho de programas públicos, conforme será apresentado na contextualização do objeto, no Capítulo 1. Mais recentemente, outras pesquisas têm demonstrado a complexidade da apropriação local das TICs, confrontando expectativas dos gestores dos programas à observação direta do cotidiano dos espaços de acesso (Williams, 2005; Buzato, 2008).



Contudo, o que se percebe sobre o conjunto de estudos sobre telecentros é que eles não têm conseguido dar conta de aspectos relacionados à análise de programas e projetos públicos e privados de larga escala, enquanto elementos de uma política pública recente e das especificidades da implantação dessas iniciativas no Brasil. As abordagens de outras disciplinas priorizam seus próprios aspectos, e utilizam pouca ou nenhuma base teórica referente à análise de políticas públicas.

Os diagnósticos desses estudos tendem a apontar distância entre o discurso e a prática, ineficiência, falta de coordenação, dificuldades cotidianas de gestão dos espaços e ausência de indicadores por parte dos programas (Porcaro, 2006; Correa, 2007; Balboni, 2007; Sartório, 2008; Camara, 2005; Mendonça, 2007; Winkler, 2005) como principais problemas das políticas de telecentros, e não se aprofundam nos aspectos históricos e institucionais, nos desenhos concebidos, na trajetória das iniciativas, nas capacidades mobilizadas e nos arranjos estabelecidos.

Sendo assim, o presente estudo propõe um referencial analítico para tratar da efetividade potencial dos programas e projetos públicos de disseminação de telecentros com base em aspectos institucionais e, desta forma, contribuir para a compreensão de como a política pública de “inclusão digital” vem se constituindo no Brasil, bem como apontar para a necessidade de aprofundamento e ampliação de pesquisas nesta temática.

É do campo da Política Social que se pretende discutir a política de “inclusão digital”, em especial, considerando aspectos institucionais dos programas e projetos de telecentros, para dar conta daquilo que os estudos anteriores não se ocuparam. Realizar a discussão do uso das TICs no campo da Política Social demanda, primeiramente, discutir o conceito de “inclusão digital” com base em referenciais teóricos próprios, de maneira contextualizada. É o que pretende o Capítulo 1.

Nele se verá que existem formas distintas de compreender em que consiste a “inclusão digital”. Uma delas considera suficiente garantir o acesso à infraestrutura técnica para que a “inclusão digital” aconteça. Outra defende a importância da “alfabetização digital” como elemento crucial, além dos meios físicos. Uma terceira vertente considera como objetivo da “inclusão digital” a apropriação das tecnologias, e seu uso em processos de desenvolvimento e melhoria de qualidade de vida de comunidades e indivíduos, compreendendo-as como ferramenta para cidadania em sentido amplo.

O ângulo da Política Social permite também superar enfoques tecnicistas ou mercadológicos na análise da disseminação das TICs, partindo de um ponto de vista distinto do campo das ciências exatas, que considera aspectos técnicos em sentido mais estrito. Distingue-se de olhares comumente imbuídos de determinismo tecnológico, que partem da premissa de que as forças de mercado agem segundo leis naturais que tendem a equilibrar a distribuição dos bens conforme a oferta e a demanda, aí incluídas as Tecnologias da Informação e Comunicação.

O campo da Política Social percebe que a “inclusão digital” envolve não apenas a presença dos recursos físicos de infraestrutura, de fundamental importância, mas principalmente a promoção do desenvolvimento de habilidades de uso e gestão das TICs de maneira autônoma pela população, mediante políticas que envolvem governos e sociedade. A efetividade da política pública ocorre à medida que se garantem as condições essenciais para realizar a “inclusão digital” enquanto exercício do direito à informação e à comunicação. Esta efetividade depende de recursos físicos, digitais, humanos e sociais em dinâmicas de constante renovação e atualização, como se apresentará adiante, na construção do modelo de análise proposto.

A prática cotidiana de implementação da política pública permite captar especificidades que ultrapassam a análise de ideias e interesses em disputa. Observa-se que existem poucos trabalhos na área de “inclusão digital” preocupados em compreender os aspectos institucionais que interferem no processo de implementação das políticas. As capacidades institucionais mobilizadas para a efetivação das políticas públicas e a dinâmica da relação entre as instituições envolvidas costumam ser deixadas em segundo plano nas análises da política de “inclusão digital”.

Ainda que reconheça a importância das ideias e interesses em disputa, o recorte pretendido neste estudo prioriza o viés institucional. Por isso, tem-se como premissa que a efetividade da política pública de implantação de telecentros na esfera federal depende da institucionalização de mecanismos de gestão coordenada, incluindo arranjos verticais, federativos e participativos, que permitam a cooperação entre as três instâncias da administração pública e a sociedade civil organizada, e arranjos horizontais, instituídos entre as diferentes políticas voltadas à garantia de direitos sociais.

Considera, também, que a política pública de “inclusão digital” brasileira ainda não teve tempo suficiente de maturação para que este amplo conjunto de variáveis – arranjos verticais federativos e participativos, arranjos horizontais intersetoriais e gestão coordenada – tenha se institucionalizado. Tem também como premissa que, à medida que são instituídos, tais processos contribuem para a própria institucionalização da política pública.

O recorte do presente trabalho parte da compreensão da importância deste conjunto de aspectos institucionais e escolhe trabalhar com uma parte destes aspectos: as capacidades institucionais.

Neste sentido, parte-se da seguinte **pergunta de pesquisa**:

- Quais aspectos referentes a capacidades institucionais influenciaram de maneira mais acentuada a efetividade potencial e a implementação de políticas públicas federais para “inclusão digital”, baseadas em telecentros, no Brasil, no período 2000-2010?

Os objetivos e as estratégias de elaboração do trabalho são apresentadas a seguir.

### **3. Objetivos**

O **objetivo geral** desta tese é analisar aspectos institucionais relacionados à efetividade de programas e projetos de disseminação de telecentros, implantados pelo governo federal no período 2000-2010.

Para o alcance do objetivo geral, a pesquisa se desdobra em **objetivos específicos**. O primeiro objetivo específico é evidenciar o contexto histórico e institucional em que emergem as iniciativas de implantação de telecentros no governo federal brasileiro, identificando os conceitos, abordagens e dinâmicas do processo, de modo a explicitar o cenário em que se desenvolve o objetivo geral proposto.

Como segundo objetivo específico, propõe-se um modelo conceitual de análise sobre a relação entre institucionalização e efetividade de programas públicos federais de disseminação de telecentros, que leva a um método de avaliação da efetividade potencial

das iniciativas e de análise dos aspectos institucionais de sua implementação. São destacados dois destes aspectos: orçamento e lógicas institucionais.

O terceiro objetivo específico é a aplicação do método proposto às principais iniciativas de disseminação de telecentros implementadas pelo governo federal no período 2000 a 2010. Duas delas são consideradas mais relevantes na avaliação de efetividade potencial, e destacadas para a análise da influência dos aspectos de orçamento e das lógicas institucionais na implementação das políticas.

Esta pesquisa tem como **hipótese** que, no que tange às capacidades institucionais mobilizadas para a execução das iniciativas, a efetividade da política pública de implantação de telecentros pelo governo federal no período 2000-2010 foi mais influenciada pelo conflito entre as distintas lógicas institucionais dos atores envolvidos do que por restrições orçamentárias.

Nas análises e conclusões finais, são abordadas mudanças no contexto institucional, provocadas pela própria implementação das iniciativas, e suas consequências para a construção e consolidação da política pública de “inclusão digital”.

#### **4. Estrutura da tese**

O presente trabalho se estrutura da seguinte forma: esta introdução, que apresenta o tema, objeto, objetivos, problema e hipótese propostos; cinco capítulos em que são desenvolvidos os conceitos teóricos, o contexto histórico e institucional, o modelo de análise, os dados e a análise das iniciativas; e uma seção final para análises e conclusões.

Dentre os **conceitos e categorias**, a contextualização e caracterização do objeto se apoiam no conceito de “inclusão digital” e seus correlacionados *digital divide/ digital gap* (divisão ou brecha digital). A delimitação do conceito é realizada no Capítulo 1, em que se resgata o desenvolvimento histórico do termo e sua relação com as noções de “inclusão/exclusão social” presentes nas Ciências Sociais. Como categorias auxiliares para a discussão do conceito de “inclusão digital”, há referência ao direito à informação e à

comunicação como direitos de cidadania, no contexto de disseminação das tecnologias digitais da informação e da comunicação entre o final do século XX e início do XXI. O conceito de telecentros como espaços de “inclusão digital” é definido, apoiando-se em sistematizações de discursos e práticas, também apresentadas no Capítulo 1.

O conceito de efetividade potencial das políticas de “inclusão digital” é construído com base nas formulações de Mark Warschauer (2006) a respeito dos recursos necessários à realização da “inclusão digital”: recursos físicos, digitais, humanos e sociais. Trata-se de uma sistematização derivada da prática e fundamental à hipótese de pesquisa. Para contribuir com esta reflexão, visando a construção de parâmetros de efetividade das políticas públicas, são considerados estudos de avaliação de projetos coletivos de inclusão digital no Brasil e na América Latina (Delgadillo, Gómez e Stoll, 2002; Seminário, 2006a e 2006b) e análises realizadas pelo próprio governo e pela sociedade civil ao longo do período considerado (Brasil, 2007a e 2010a; Oficina, 2001, 2003, 2005, 2007, 2008, 2009 e 2010).

O Capítulo 2 apresenta conceitos e categorias no âmbito da análise de políticas públicas. Tendo em vista o recorte pretendido, são enfocados os conceitos de instituição, institucionalização e capacidades institucionais relacionados à implantação de políticas públicas. A justificativa para o viés institucional da análise se pautava na contribuição teórica de Robert Alford e Roger Friedland (1985). Os autores consideram que as três principais abordagens sobre a atuação do Estado presentes nas Ciências Sociais – a liberal-pluralista, a weberiana e a marxista – possuem capacidades explicativas distintas a depender do aspecto do Estado a ser analisado – o aspecto democrático, o burocrático ou o capitalista – e do nível de abstração da abordagem – indivíduos, organizações ou sociedade.

Para a teorização acerca de análise de políticas públicas, são levadas em conta categorias utilizadas pelas abordagens institucionalistas e neoinstitucionalistas, de autores como Alford e Friedland (1991), Peter Hall e Rosemary Taylor (2003), Bruno Théret (2003), Paul Pierson (2000), Bruno Palier e Yves Surel (2005), James March e Johan Olsen (2006), Ellen Immergut (2006) e Sven Steinmo (2001a e 2001b, 2008). São consideradas, ainda, as capacidades institucionais necessárias à implementação das políticas públicas (Scott e Meyer, 1991; Scott, 1994; F. Oliveira, 2001; Castro e Cardoso Jr., 2006; Alford e Friedland, 1991; Saraiva, 2002; Silva e Fadul, 2010), e o processo de institucionalização conforme abordado por Tolbert e Zucker (1999) e Samuel Huntington (1975).

As lógicas institucionais e aspectos culturais necessários à análise da hipótese de pesquisa são depreendidas das contribuições de Alford e Friedland (1991) no que se refere ao Estado; de Ilse Scherer-Warren (1994, 2006) e Maria da Glória Gohn (2000) no que tange à sociedade civil organizada; de Karl Popper (1993) e Paul Feyerabend (1989) para tratar da lógica acadêmica; e de Manuel Castells (2003) naquilo que se refere à cultura da internet.

Após esta apresentação do marco teórico nos Capítulos 1 e 2, o Capítulo 3 se debruça sobre o primeiro objetivo específico da tese. Ele evidencia o contexto histórico e institucional em que emergem as iniciativas de implantação de telecentros no governo federal brasileiro, identificando os conceitos, abordagens e dinâmicas do processo, de modo a explicitar o cenário em que se desenvolve o objetivo geral proposto. Neste sentido, o capítulo apresenta o contexto de construção da política de “inclusão digital” no Brasil, com destaque para os dados sobre a penetração das TICs digitais junto à população brasileira no período, e as ações colocadas em prática por organizações da sociedade civil, governos locais e pelo governo federal<sup>2</sup>. É neste contexto que se desenvolvem as iniciativas de apoio à disseminação de telecentros e outros espaços de mesma natureza implementadas no período 2000 a 2010, objeto da análise proposta no Capítulo 5.

O Capítulo 4 trata do segundo objetivo específico: a proposta de um modelo conceitual de análise sobre a relação entre institucionalização e efetividade de políticas de inclusão digital, que se desdobra em um método de avaliação da efetividade potencial de programas públicos federais de disseminação de telecentros e de análise da influência de capacidades institucionais na sua implementação.

É no Capítulo 4 que se apresenta a metodologia da pesquisa de maneira detalhada. Isso porque a construção teórica trabalhada nos Capítulos 1 e 2 é fundamental para que a descrição da metodologia faça sentido e possa ser compreendida em sua plenitude.

Tendo como base o conceito de “inclusão digital” e de efetividade potencial, abordados no Capítulo 1, e o marco teórico institucional para análise de políticas públicas, presente no Capítulo 2, o Capítulo 4 apresenta a construção do modelo de análise em que se relacionam o desenho das iniciativas de “inclusão digital” e os aspectos institucionais da ação

---

2 O contexto apresentado no Capítulo 3 demonstra que há espaço para estudos que se concentrem no processo de construção de agenda e tomada de decisão da política pública de inclusão digital no Brasil, em que a contribuição de Kingdon (2003) pode ser de grande valia. A análise deste processo extrapola o escopo do presente trabalho, podendo vir a ser abordada em estudos futuros.

do Estado. O modelo se fundamenta em parâmetros de efetividade potencial, para que seja possível identificar situações exemplares que permitam a análise mais detalhada dos dois atributos presentes na hipótese de pesquisa – orçamento e lógicas institucionais – na implementação das ações.

No Capítulo 5, o modelo de análise construído no Capítulo 4 é aplicado às iniciativas de disseminação de telecentros e espaços similares implantadas entre 2000 e 2010 pelo governo federal. Nas iniciativas que atendem aos critérios de efetividade potencial propostos, aprofunda-se a análise dos dois atributos destacados no modelo na trajetória de implementação das iniciativas.

A seção de “Análises e Conclusões” encerra a tese, baseando-se nas informações apresentadas para confirmar a hipótese de que, no que tange às capacidades institucionais mobilizadas para a execução das iniciativas, a efetividade potencial da política pública de implantação de telecentros pelo governo federal no período 2000-2010 foi mais influenciada pelo conflito entre as distintas lógicas institucionais das instituições envolvidas do que por restrições orçamentárias. A seção também identifica mudanças que a própria implementação das iniciativas tenha provocado, e suas consequências para a construção e consolidação da política pública de “inclusão digital”. Além da conclusão, aponta sugestões para estudos futuros relacionados à análise desta política pública no Brasil.

## 1 – “Inclusão digital” e políticas públicas

O presente capítulo consiste na contextualização do tema de pesquisa, abordando o conceito de “inclusão digital” a partir do campo da Política Social. Trata-se do pano de fundo da política pública federal de “inclusão digital” brasileira no qual se desenvolvem as iniciativas de implantação e manutenção de telecentros como espaços de uso público e comunitário das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs), objeto desta pesquisa.

A contextualização do conceito de “inclusão digital” refere-se, em primeiro lugar, à própria pertinência de tratar de um tema relativamente recente – e aparentemente de natureza tecnológica – nas dimensões teóricas e práticas da Política Social. Também se vincula à pertinência de tratar a “inclusão digital” como um (novo) direito de cidadania na sociedade contemporânea e, portanto, objeto de políticas públicas na área social, em estreita e dinâmica relação com os direitos sociais.

O capítulo inicia-se com a discussão do termo “inclusão digital”, utilizado entre aspas justamente para reforçar a necessidade de discutir valores e paradigmas em disputa no contexto histórico-estrutural em que emerge.

Em seguida, a abordagem volta-se para os recursos necessários à efetividade da “inclusão digital”, abrangendo aspectos que não se restringem à infraestrutura técnica usualmente associada ao conceito. Finaliza o capítulo a apresentação da emergência dos telecentros como espaços que podem promover a “inclusão digital” de maneira efetiva e integrada aos direitos de cidadania.

### 1.1. Inclusão digital, *digital divide* ou *digital gap*?

#### 1.1.1. Terminologias

Parte-se de uma breve introdução às terminologias empregadas em diferentes idiomas para fazer referência àquilo que este trabalho chama de “inclusão digital”. O termo “inclusão



digital”, em português, remete com muita facilidade ao termo “inclusão social”, e não por coincidência sonora ou ortograficamente. É importante compreender a relação entre este termo que se tornou amplamente difundido no Brasil e o original *digital divide*, em inglês. É até possível encontrar trabalhos que tratam da “brecha digital”, “fratura digital” ou até mesmo de “divisão digital” em língua portuguesa. Contudo, a popularidade e a força que a expressão “inclusão digital” ganhou no Brasil e no mundo denotam que existem outros aspectos a serem analisados para o debate e a apreensão – ou não – deste conceito. Esta problematização será realizada mais adiante neste capítulo. Por enquanto, segue a apresentação de termos utilizados para tratar deste tema.

É importante lembrar que a expressão *digital divide* foi utilizada pela primeira vez nos Estados Unidos<sup>3</sup>. Segundo Lisa Servon (2002), o governo norte-americano descobriu o *digital divide* em 1995. Naquele ano, o órgão estatal *National Telecommunication and Information Administration* (NTIA) lançou o primeiro de quatro relatórios intitulados “*Falling through the Net*” (“Caindo na rede”, em tradução livre), com dados que mostravam as desigualdades de acesso a telefonia, computadores e *modems* entre os habitantes dos Estados Unidos. O presidente democrata Bill Clinton (1992-1996 e 1996-2000) possuía como um de seus projetos prioritários manter os Estados Unidos na dianteira mundial da chamada “Sociedade do Conhecimento”<sup>4</sup>. A estratégia era composta por uma série de políticas para a ampla disseminação de tecnologias digitais de informação e comunicação por todo o país.

Os relatórios da NTIA consolidavam estatísticas referentes a acesso a estas tecnologias pela população, de modo a subsidiar e legitimar as políticas estatais. Cada edição do relatório possuía um título composto, na qual os autores salientavam o aspecto que julgavam mais relevante em relação aos dados apresentados. O primeiro destes relatórios, lançado em julho de 1995, chamava-se “*Falling through the Net: a survey of the ‘have-nots’ in rural and urban America*”, e o segundo, “*Falling Through the Net: New Data on the Digital Divide*”, lançado em julho de 1998.

Segundo Van Dijk (2005), para as pessoas que possuem o idioma inglês como língua materna, a palavra *divide* remete tanto a uma divisão ou desentendimento entre partes, como a

---

3 Há uma controvérsia em relação a quem teria cunhado a expressão: se Lloyd Irving, responsável pelos relatórios *Falling Through the Net* no governo Clinton, ou se ele haveria se inspirado em outro lugar, o que de toda forma não parece ser o aspecto mais relevante da discussão em tela. Benjamin M. Compaine (2001) e Kate Williams (2001) arriscam cada qual um relato desta “polêmica de origem” do termo *digital divide*.

4 O conceito de “Sociedade do Conhecimento” e correlatos será discutido mais adiante.

uma divisão geográfica (por exemplo, um córrego que divide duas localidades). Acompanha esta metáfora a noção de apartação entre grupos sociais, o que, por sua vez, remete à luta pelos direitos civis nos Estados Unidos na década de 1960. Expressão parecida, mas segundo Van Dijk distinta, também utilizada em inglês para se referir à questão, é *digital gap*. Para o autor, *gap* estaria associado à noção de “brecha”, tradução recorrente do termo *digital divide* em outros idiomas. Em francês, por exemplo, utiliza-se a expressão *fosse numérique* ou *fracture numérique*; em espanhol, *brecha digital*.

Cabe ressaltar que documentos, relatórios e outros textos em idioma inglês também fazem uso das expressões *digital inclusion*, *e-inclusion* e *digital exclusion*, principalmente em anos mais recentes. Acompanhando estas expressões, a discussão sobre *digital divide* traz com bastante frequência o tema das desigualdades (econômicas, políticas, sociais, culturais, de gênero, étnicas, geográficas, demográficas, entre outras) como categorias centrais para a conceituação e análise de seu objeto. Este conjunto de termos e suas implicações em relação a conceitos vinculados à garantia de direitos de cidadania serão analisados.

### 1.1.2. “Inclusão digital”: por que fazer?

Como mencionado anteriormente, a expressão *digital divide* foi usada pela primeira vez pelo governo de um país, os Estados Unidos, que considerava importante liderar a chamada “Sociedade do Conhecimento”. Entrar ou constituir esta aparente nova arena de interação social é um dos mais importantes argumentos em torno da “inclusão digital”. O conceito também carrega a noção de que disseminar a disponibilidade e o uso de TICs corresponde a um avanço rumo ao futuro. A ideia de que estamos diante de uma “nova era” é objeto de críticas, como será visto adiante.

Por enquanto, interessa explorar um ponto comum por trás dos termos “Sociedade do Conhecimento”, “Sociedade da Informação”, “Sociedade em Rede”, “Revolução Digital” e outros criados para apreender a utilização intensiva das TICs no cotidiano das relações sociais. Percebe-se que diferentes conceitos de “inclusão digital” trazem como justificativa a necessidade de garantir a participação dos indivíduos nas dinâmicas próprias desta nova realidade, seja como trabalhadores, consumidores e/ou cidadãos.

O elemento unificador do conjunto dessas análises é a percepção comum de que o uso das TICs se intensifica aceleradamente nos países ricos e também nos “emergentes”, imbricando-se em um conjunto de dinâmicas das relações sociais, de caráter econômico, político e cultural. Autores como Nicholas Negroponte (1995), Manuel Castells (1999) e Armand Mattelart (2002) buscaram teorizar a respeito dessa intensificação do uso das TICs nas sociedades contemporâneas, resgatando, inclusive, autores que trataram anteriormente do tema, como Alain Touraine (1969), Daniel Bell (1973), Simon Nora e Alain Minc (1978) e Jean-François Lyotard (1979).

Negroponte (1995) afirma que estamos diante de uma revolução tecnológica que impacta a vida cotidiana, cuja chave explicativa é a digitalização de dados e informações. O autor explica a diferença entre o formato digital de registro, armazenamento, organização e disseminação de conteúdos, e o formato analógico. Tecnologias analógicas têm como menor unidade de informação os átomos; tecnologias digitais têm como unidades os *bits*, sequências lógicas que combinam os algarismos 0 e 1. Por meio de combinações potencialmente infinitas, os *bits* permitem o funcionamento de computadores, que processam estes conjuntos de dados de maneira cada vez mais veloz, e consistem na base das tecnologias digitais da informação e da comunicação.

“Sociedade em rede” é o termo utilizado por Manuel Castells (1999) para designar a sociedade que se conforma no contexto de redes técnicas globais. Segundo o autor, a revolução tecnológica propagada pelo desenvolvimento do capitalismo, com ampla vantagem para o capital em detrimento do trabalho, corresponde a mudanças nas bases materiais da sociedade. O “industrialismo”, modalidade de produção que predominou até meados do século XX, estaria sendo substituído, para Castells, pelo “informacionalismo”, com produção baseada em tecnologias da informação.

Castells ressalta que o “informacionalismo”, além de não superar o modo de produção capitalista, leva-o ao extremo, e impõe uma nova economia, informacional e global. Informacional, porque a produtividade e a competitividade de empresas, nações ou regiões neste contexto dependem, basicamente, de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente informações e conhecimento. Global, porque produção, circulação e consumo, bem como os componentes da produção material – capital, trabalho, matéria-prima, mercados,

informação, tecnologia – estão organizados em escala mundial, interconectados diretamente ou por meio de agentes econômicos.

As redes técnicas digitais permitem a comunicação da informação globalmente para fins de produção, circulação e consumo. O desenvolvimento do capitalismo informacional pressupõe, portanto, a disseminação destas redes técnicas ou, de maneira mais ampla, das tecnologias digitais da informação e da comunicação, ou TICs. Castells (1999) aponta que há diferença entre os conceitos de Sociedade da Informação e Sociedade Informacional. Enquanto o conceito de Sociedade da Informação sugere, erroneamente, que em sociedades anteriores a informação não era relevante, a Sociedade Informacional diz respeito ao modo de desenvolvimento que seria diferente do industrial e do agrário. Assim, o autor defende o uso do segundo conceito. Para ele, na Sociedade Informacional, o conhecimento e a informação possuem não apenas centralidade, como também são aplicados na geração de conhecimentos e dispositivos de processamento e comunicação da informação. Esse ciclo retroalimentado cumulativo entre a inovação e seu uso seria a característica fundante do novo modo de desenvolvimento, caracterizado também pela aceleração progressiva do processo de produção.

Ainda que de modo restrito àqueles com possibilidade de acesso à infraestrutura e ao domínio das habilidades necessárias ao seu usufruto, a *World Wide Web*, face mais conhecida da internet e que sintetiza a imagem da sociedade em rede no plano simbólico, foi aberta para exploração comercial no Brasil e em muitos países em 1995. As redes técnicas tornaram virtualmente possível a interconexão entre pessoas de maneira horizontal, remota (independente de distâncias espaciais), assíncrona (independente do tempo) e bidirecional ou multidirecional (tornando potencialmente todos os nós da rede polos de recepção e também de produção e difusão de conteúdos, ideias e formas de agir).

Um conjunto de autores vislumbrou uma era de prosperidade e democracia baseada no contexto de disseminação global das TICs. Pierre Lévy (1998), que as nomeou “tecnologias da inteligência” e imaginou uma “tecnodemocracia”, foi lido por muitos como um representante desta vertente. Mas os principais defensores deste novo “nirvana” foram representantes de interesses empresariais, como Bill Gates (1995) mediante o conceito de “estrada do futuro” que desenvolveu em seu livro.

Armand Mattelart (2002) é um dos principais críticos à crença de que a emergência da chamada “Sociedade da Informação” consistiria no nascimento de uma era solidária, de

justiça e paz. Com uma ampla revisão de autores que tratam do tema, o questionamento de Mattelart volta-se contra o otimismo que marcou as primeiras abordagens sobre o uso intensivo de tecnologias digitais em rede, a partir da disseminação da internet por diversas partes do globo. Longe de uma sociedade mais igualitária e democrática, libertada por tecnologias revolucionárias, o autor pondera que as transformações provocadas pela aceleração tecnológica serviram ao discurso pelo fim das ideologias. A noção de “Sociedade da Informação” foi tomada como uma superação de antagonismos entre os modos de produção capitalista e socialista, com a pretensão de substituir a ambos.

Ainda segundo Mattelart, a informatização das sociedades ocidentais tem origem no Iluminismo, emergindo da mesma racionalidade que fez possíveis as noções de produtividade e tecnicidade para o desenvolvimento do capitalismo industrial. A comunicação em rede entre grandes distâncias já era uma realidade desde a utilização do telégrafo óptico, para fins militares na França, em 1795. Desde lá, o mito da (re-)descoberta da ágora acompanhou o desenvolvimento tecnológico. A possibilidade de comunicação instantânea entre pontos distantes alimentou por repetidas vezes a ilusão de que a democracia, como participação política direta da maioria, seria proporcionada pela tecnologia.

A ideia de que estaríamos vivendo em um período especial da história da humanidade, tal como uma “Sociedade da Informação”, é objeto de crítica. Michel Menou (2008) argumenta que as teorias sobre “Sociedade da Informação” e suas correlatas não possuem base consolidada. O autor rejeita um aspecto presente em muitos desses discursos: o pressuposto de que a humanidade caminha em progresso linear de sucessivas “eras”. Menou também aponta que estas visões tratam os usuários intensivos de TICs como habitantes de um universo paralelo, completamente separado do universo material onde vivem as demais criaturas.

Para Menou, não é possível tratar da sociedade atual como uma “Sociedade da Informação”, uma vez que a quantidade de conhecimento substantivo produzido pelos seres humanos provavelmente sempre se adaptou às circunstâncias. Ele não duvida de que haja uma explosão de informação no momento presente, mas a considera proporcional ao crescimento populacional na forma como a humanidade se desenvolveu, o que levou a um aumento na quantidade e na proporção de indivíduos com acesso ao ensino formal. Este aumento tem contribuído para a ampliação do número de novas questões abertas para serem respondidas, e

desta forma para o aumento de lacunas de conhecimento, ao ponto de ninguém mais conseguir acompanhar o desenvolvimento teórico dos temas se não utilizar de maneira sábia as capacidades seletivas de informação.

Na visão do autor, a explosão de informações não chegou ainda a vastas áreas do planeta, mas já aumentou a complexidade social e confronta a sociedade contemporânea com uma série de contradições. Ele destaca que a destruição do planeta é “estranhamente coincidente” com o advento da explosão da informação, da ciência e da tecnologia aplicada, e da indústria (Menou, 2008).

Mais pessimistas ainda quanto à integração das TICs às relações sociais são as visões de Paul Virilio (1993) e de Neil Postman (1993). Na leitura que Cazeloto (2008) realiza de Virilio, o autor chama a atenção ao que considera uma submissão acrítica da humanidade a essas tecnologias. Segundo esta linha de pensamento, a introdução das máquinas na produção capitalista não é neutra, na medida em que é realizada para acelerar e economizar tempo de produção, seguindo a lógica de maximização produtiva. Sendo assim, não é possível controlar as TICs democraticamente, seja a partir da sociedade ou dos governos.

A submissão acrítica das sociedades às TICs, para Cazeloto, diz respeito a dois vetores: a saturação midiática e a informatização da vida cotidiana. A “inclusão digital”, nesta perspectiva, intensificaria ambos os processos, beneficiando uma cibercultura hierarquizada e dependente de uma “megainfoburocracia”. Esta última é compreendida como a estrutura de TICs global controlada por uma forma supranacional de organização capitalista. Nesta visão, os aspectos econômicos e culturais estão imbricados entre si e a uma dinâmica em que as TICs desempenham papel central.

A partir de uma visão libertária, Neil Postman (1993) analisa o que chama de “tecnopólio”, situação em que a cultura teria se rendido à tecnologia. Segundo o autor, o processo de industrialização baseado na mecanização teria levado a sociedade, em um primeiro momento, à tecnocracia, momento em que tradição e tecnologia coexistiam. Contudo, em nome da geração de riqueza, a racionalização dos processos teria invadido inúmeros aspectos da vida, dando força à tecnologia.

Isso teria permitido o totalitarismo da tecnocracia, em detrimento da tradição e de outras formas de relações sociais individuais e comunitárias. Teria também alterado a forma como a sociedade se relaciona com a natureza. Entre outras consequências, Postman

argumenta que os computadores criam a ilusão de que as decisões relativas à vida social não estão sob controle humano. A autoridade não desafiável do “tecnopólio” tem como fonte as TICs, e também as tecnologias ligadas à medicina, o “cientificismo” e as tecnologias invisíveis (Postman, 1993).

Segundo essas visões, as TICs fazem parte de um controle totalitário da sociedade por um sistema burocrático, fechado à participação e à democracia, e destruidor de sistemas culturais tradicionais e locais.

À luz do conjunto de teorias e reflexões sobre a presença das tecnologias digitais no cotidiano social, o presente trabalho compreende o desenvolvimento e a disseminação das TICs como um processo imbricado em aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais do desenvolvimento da sociedade global. Entre o fim do século XIX e a década de 1970, os países de capitalismo avançado investiram fortemente nessas tecnologias, partindo do telégrafo e chegando à internet. O desenvolvimento das telecomunicações esteve associado às demandas militares, por força das guerras, em especial a Guerra Fria, e vinculado à expansão capitalista. A relação entre Estado e mercado moldou investimentos em desenvolvimento científico e tecnológico de tal maneira que uma infraestrutura de TICs se disseminou como política pública nos países centrais do capitalismo.

O embrião da internet é criado neste contexto, ainda na década de 1960. Chamava-se Arpanet uma rede encomendada pelo Departamento de Defesa dos EUA a pesquisadores universitários. Foi desenvolvida a partir de protocolos que garantissem a característica de uma rede policêntrica e multicerebral. Seu objetivo era permitir troca de informações remotas de maneira segura, sem concentrá-las em um polo único central. Estados participaram da expansão das telecomunicações, como denotam o lançamento do *minitel* (sistema que permitia a troca de mensagens escritas anterior ao e-mail) na França, e os primeiros “telecentros”, focalizados no uso de telefonia e fax para uso público, na Escandinávia.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por processos de desregulamentação, visando à expansão privada da oferta de bens e serviços de informática e telecomunicações. A partir de meados da década de 1990, quando a maior parte dos países centrais do capitalismo já se encontrava amplamente coberta por redes técnicas digitais, as grandes corporações que as detinham viram a necessidade de expandir tal mercado. Além de já usufruírem do privilégio do controle dos satélites e de toda a infraestrutura implantada nos países centrais

para oferta privada de bens e serviços relacionados ao uso das TICs, elas se expandiram para os países periféricos, que foram quase que forçados pelos organismos internacionais a privatizar seus sistemas estatais de telecomunicações.

É neste contexto que emergem as políticas de “inclusão digital”, como será detalhado mais adiante.

### *1.1.3. “Inclusão digital”: o que é e para que serve?*

A visão de que a disseminação das TICs se justifica pela necessidade de desenvolver ou aperfeiçoar a “Sociedade da Informação”, ou alguma noção correlata, é tida como uma premissa nos debates sobre “inclusão digital”. Esse aparente consenso não impede, contudo, que se tenham constituído formas distintas de compreender o que é “inclusão digital”.

As compreensões de “inclusão digital” podem ser aglutinadas em três vertentes: a) “inclusão digital” como acesso; b) “inclusão digital” como “alfabetização digital”; e c) “inclusão digital” como apropriação de tecnologias.

A primeira das vertentes tem como foco a garantia do acesso à infraestrutura de TICs. Uma característica desta abordagem é utilizar como indicador principal de “inclusão digital” a disseminação de bens e serviços relacionados à informática e às telecomunicações. A infraestrutura inclui dispositivos como computadores, telefones e outros aparatos técnicos que permitem interface humana, e as redes técnicas de transmissão de dados, que correspondem à internet e a outras formas de conexão entre dispositivos. Esta primeira vertente pode ser resumida como: “inclusão digital” = acesso às TICs.

Uma segunda vertente considera relevante o acesso aos meios físicos, porém destaca a importância da “alfabetização digital” como elemento crucial para que exista “inclusão digital”. A característica principal desta segunda abordagem compreende a infraestrutura tecnológica como algo similar ao lápis e ao papel para quem não é alfabetizado. Sendo assim, as habilidades de uso das TICs são tão ou mais importantes do que os indicadores de acesso. Nesta visão, a alfabetização literária é um dos requisitos necessários à “alfabetização digital”, e é possível promover ambas conjuntamente. Resume-se esta vertente em: “inclusão digital” = “alfabetização digital”.



A terceira vertente considera como efetivo objetivo da “inclusão digital” a apropriação das TICs, e não apenas a capacidade de uso básico que a “alfabetização digital” proporciona. Defende que exista não apenas acesso à infraestrutura e “alfabetização digital”, mas processos mediante os quais as pessoas sejam capazes de compreender o significado dos meios técnicos e digitais, reinventar seus usos e não se constituir como meros consumidores. A vertente pode ser assim resumida: “inclusão digital” = apropriação das TICs.

Além da variação do conceito em si, há distintas percepções sobre a finalidade da “inclusão digital”. Em termos de finalidade, identificam-se outras três vertentes: a “inclusão digital” como elemento de desenvolvimento econômico; a “inclusão digital” como panaceia para a solução de problemas sociais; e a “inclusão digital” como ferramenta para o desenvolvimento multidimensional, relacionada à garantia de direitos de cidadania.

A primeira vertente percebe como finalidade da “inclusão digital” o desenvolvimento econômico. A disseminação das TICs demanda a produção e o consumo de bens e serviços relacionados, contribuindo para o crescimento deste mercado. Também demanda o treinamento de trabalhadores em habilidades de uso das TICs. Utiliza-se ainda como argumento a necessidade de atualização contínua dos trabalhadores, e o papel facilitador das TICs neste processo. A capacidade “empreendedora” dos indivíduos é valorizada nesta vertente. A “inclusão digital” serve, assim, ao desenvolvimento dos mercados, ao aumento de produtividade e à promoção de melhores oportunidades de trabalho.

Uma segunda vertente acredita que a “inclusão digital” tem como finalidade a “inclusão social”, de maneira linear e automática. Muitas vezes agregada à premissa de melhoria na oportunidade de emprego, esta segunda ideia forma o conceito de “inclusão digital” como panaceia para a solução de todos os problemas de vulnerabilidade social, pobreza, exclusão e/ou desigualdades sociais. As especificidades das políticas sociais são descartadas nesta teoria, e substituídas pelo determinismo tecnológico: a crença na capacidade das tecnologias em resolver problemas por si mesmas.

Por fim, há a perspectiva de que a “inclusão digital” serve como ferramenta para o desenvolvimento multidimensional. Este conceito prevê o uso das TICs em diferentes aspectos do cotidiano, de maneira integrada ao conjunto dos sistemas que a compõem. Esta visão percebe as tecnologias como ferramentas para a garantia de direitos de cidadania em sentido amplo. Enfatiza a necessidade de promover o uso das TICs na melhoria das condições

de vida de indivíduos e comunidades desfavorecidas. Uma derivação desta vertente defende a necessidade de políticas públicas que utilizem abordagens participativas, de modo a permitir o uso efetivo das TICs por parte dos indivíduos e comunidades.

Os conceitos referidos foram brevemente apresentados para ressaltar que a relação entre “exclusão social” e “inclusão digital” está bastante presente no debate do tema desta pesquisa. Agora, o exame passa a se voltar para de que forma o conceito de “exclusão social” se apresenta nas ciências sociais, para conectar essas visões a quadros teóricos mais abrangentes.

## **1.2. O debate em torno da “exclusão social”**

A metáfora da “inclusão digital”, como mencionada, remete, quase que de maneira linear, à expressão “inclusão social”. Esta, por sua vez, remete a seu oposto, “exclusão social”, termo bastante mencionado em obras das ciências sociais na década de 1960, na França. Acompanham-no as noções de “inserção”, “integração” ou “inclusão” social. Problematizar o termo “exclusão social” parece, portanto, um passo importante para se discutir o conceito de “inclusão digital”.

Apesar de ter surgido na década de 1960, a expressão “exclusão social” ganhou efetivamente terreno após a crise do capitalismo de 1970, em especial na escola francesa de pensamento social. É comum a diferentes correntes de análise o reconhecimento de que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, as economias dos países centrais haviam passado por um ciclo de trinta anos de crescimento econômico combinado a políticas de garantia de direitos sociais. Este tipo de desenvolvimento teve como principais motores o keynesianismo como modo de condução da política econômica, e o fortalecimento do *Welfare State* ou Estado Social como forma de condução da política social.

A crise do capitalismo em 1970 abriu espaço para outro tipo de condução das políticas em detrimento do modelo keynesiano-social: o neoliberalismo econômico, caracterizado por um conjunto de medidas de desregulamentação das atividades produtivas em nome do “livre-mercado”, combinado a um discurso pela diminuição do peso do Estado na economia. Para a Política Social, o novo momento significou, principalmente, uma mudança no papel do poder

público como garantidor de direitos e a redução da cobertura de proteção social oferecida aos cidadãos.

Segundo Ianni (2008), além da crise do capitalismo no início da década de 1970, outros acontecimentos contribuíram para a mudança de abordagem dos governos em relação às políticas públicas: a queda do Muro de Berlim em 1989, o fim do “socialismo real” no Leste Europeu, e a abertura controlada da economia chinesa a partir de 1978.

Sob hegemonia neoliberal, a produção capitalista foi reestruturada, tendo como um de seus aspectos centrais a flexibilização do trabalho, com perda de direitos e decréscimo na remuneração dos trabalhadores, até mesmo nos países centrais do capitalismo. A globalização da produção, facilitada tanto pela desregulamentação quanto pela ampliação e o uso da infraestrutura tecnológica de informação e comunicação em escala mundial, permitiu às empresas dos países centrais reduzir seus custos, pagando salários menores a trabalhadores de países periféricos, provocando desemprego, precarização e vulnerabilização do trabalho em todo o mundo (Pochmann, 2002).

### *1.2.1. A emergência do conceito de “exclusão social”: a escola francesa*

A hegemonia do modelo neoliberal gerou consequências que surpreenderam as sociedades acostumadas ao período de quase pleno emprego e direitos universais garantidos. A quantidade de desempregados, de empregados em situações precárias e de “inimpreáveis” fez surgir e se desenvolver, ao longo das décadas de 1980 e 1990, um conjunto de discussões sobre as transformações sociais em curso, no bojo das quais se encontram posicionamentos distintos sobre a emergência de uma “nova questão social” (Rosanvallon, 1998) ou de “metamorfoses da questão social” (Castel, 1998)<sup>5</sup>. É também neste momento que se torna cada vez mais recorrente o uso do termo “exclusão social”.

Não é unânime a compreensão de que a obra que marca o início deste momento peculiar de teorização sobre a exclusão social seja “*Lês Exclus, un français sur dix*”, de René Lenoir, lançado na França, em 1974. Segundo Leal (2004), o tema da obra são os “esquecidos do progresso”, nominados pelo autor como os prisioneiros, doentes mentais, incapacitados e

---

<sup>5</sup> Este trabalho não pretende entrar na também polêmica discussão sobre a expressão “questão social”. Para esta discussão, ver Pereira (2003).

idosos, entre outros. Apesar do autor já considerar, neste livro, que a responsabilidade pela situação de pobreza deveria ser atribuída à dinâmica social, e não ao indivíduo, existem análises que afirmam não ser possível extrair da obra uma teoria da exclusão social (Caldeira, 2005; Leal, 2004). A abordagem de Lenoir não se distingue substancialmente das análises sobre marginalidade realizadas na América Latina na mesma época, sob diferentes enfoques teóricos. Relacionavam-se, principalmente, a indivíduos não participantes, discriminados ou críticos da pujança econômica de suas respectivas sociedades.

Para a análise que se pretende desenvolver aqui, parece mais relevante fazer referência a outra obra francesa, *“L'Exclusion, l'État du Savoirs”*, organizada por Serge Paugam, lançada em 1996. O próprio título demonstra sua intenção de aglutinar, debater e definir um paradigma da exclusão social, conforme o organizador explicita na introdução (*“Introduction: la constitution d'un paradigme”*) e na conclusão que realiza após mais de quinhentas páginas de explanação de diversos autores. Conforme a análise de Pedro Demo (1998), para Paugam, o sucesso do termo “exclusão social” estaria na capacidade de a expressão não remeter à oposição de interesses e à luta por reconhecimento social entre grupos ou classes sociais. Seria denotativo de uma fraqueza dos excluídos, da sua própria incapacidade de apresentar reivindicações organizadas.

Robert Castel participa da coletânea organizada por Paugam (1996) com um capítulo em que fala sobre os marginalizados da história. Contudo, em sua obra mais extensa, *“As metamorfoses da questão social – uma crônica do salário”*, publicada em 1995 na França, Castel coloca em dúvida a pertinência da expressão “excluído”. Na opinião do autor, o termo “exclusão” é vago e impreciso para designar o fenômeno que observa: “a presença, aparentemente cada vez mais insistente, de indivíduos colocados em situação de flutuação na estrutura social e que povoam seus interstícios sem encontrar aí um lugar designado” (Castel, 1998, p. 23). Segundo Castel, estaria ocorrendo um processo de dissociação, em que uma grande quantidade de indivíduos transitam do trabalho estável, que é uma situação de garantia de inserção social sólida, para uma zona intermediária de vulnerabilidade social, caracterizada pela precariedade do trabalho e a fragilidade dos vínculos sociais, e daí para uma situação ainda mais grave, que ele prefere chamar de “desfiliação”.

O termo “exclusão”, para Castel, estaria muito preso a estados estanques de privação, e a mera constatação destas carências não lhe parece suficiente para recuperar os processos

que as provocam. É importante ressaltar que o autor não considera a dimensão econômica o diferenciador essencial de análise do novo fenômeno, nem relaciona diretamente a desfiliação à pobreza. Sua preocupação é esclarecer as relações entre precariedade econômica e instabilidade social, na tentativa de elaborar novos estatutos de coesão que venham a substituir os da “sociedade salarial” constituída no período pós-guerra. Esta sociedade se caracterizava, segundo ele, por combinar enriquecimento coletivo e melhor repartição de oportunidades e garantias, quase pleno emprego e direitos de trabalho e proteção social, e teria encerrado sua trajetória, gerando a situação sobre a qual ele se debruça.

A sociedade salarial, da forma como teorizada por Castel, estruturava-se com base na garantia de que a maior parte dos indivíduos, todos aqueles considerados aptos ao trabalho, se encontravam em empregos remunerados e estáveis, gerando riqueza suficiente tanto para a satisfação de suas próprias necessidades e proteção social, em caráter preventivo, quanto para a proteção daqueles considerados não aptos ao trabalho, como crianças, idosos, doentes, invalidados, aposentados e demais pessoas caracterizadas como “justificadamente” não empregadas.

A crise deste estatuto de coesão social começa a ficar evidente quando, na visão do autor, um novo perfil de “população com problemas” surge e as políticas tradicionais de inserção da sociedade salarial não dão conta de contemplá-las. São aptos ao trabalho, mas inúteis como força laboral na forma como o mercado se reconfigura. Para Castel, esta situação é marcada pela instalação destes indivíduos no “provisório como modo de existência” (Castel, 1998, p. 543).

Uma das críticas do autor à expressão “exclusão social” é que ela teria passado a designar toda e qualquer forma de situação ruim em que um indivíduo pode se encontrar (desemprego, pobreza, discriminação racial, de gênero, entre muitas outras). Tal imprecisão, segundo ele, não contribui para esclarecer ou solucionar o problema. Castel explica sua recusa pelo uso do termo “excluído” para designar tal situação:

Não há ninguém fora da sociedade, mas um conjunto de posições cujas relações com seu centro são mais ou menos distendidas. (...) Os “excluídos” são, na maioria das vezes, vulneráveis que estavam “por um fio” e caíram. Mas também existe uma circulação entre essa zona de vulnerabilidade e a da integração, uma desestabilização dos estáveis, dos trabalhadores qualificados que se tornam precários, dos quadros bem considerados que podem ficar desempregados. É do centro que parte a onda de choque que atravessa a

estrutura social. Os “excluídos” nada têm a ver com a escolha de uma política de flexibilidade das empresas, por exemplo – salvo que sua situação é, concretamente, a consequência desta escolha (Castel, 1998, p. 569).

Mesmo sendo crítico à imprecisão do termo, é possível verificar que o pensamento de Castel tem uma mesma matriz teórica explicativa de outros autores que empregam a categoria “exclusão social” em suas análises: uma visão “integracionista”, que caracteriza a situação do “excluído” como a de ruptura de laços sociais. Segundo Leal (2004), compartilham desta abordagem autores como Paugam (1996) e outros que participaram de seu compêndio sobre a exclusão social, como Dominique Schnapper e também Martine Xiberras (1996), que concentra sua análise no imaginário da categoria do desvio.

Leal identifica como aspecto comum a estes autores a ideia de um eixo “inclusão/exclusão” pelo qual os indivíduos transitam a partir de vetores de exclusão, precariedade ou vulnerabilidade, podendo chegar, ao final, ao estado de ruptura total, caracterizadora da exclusão social, ou da desfiliação, como prefere Castel.

A classificação desta perspectiva como “integracionista” se refere à visão de sociedade característica do pensamento de matriz durkheimiana, cuja categoria central é a coesão ou integração social. Castel, por exemplo, está preocupado com o limiar de tolerância que uma sociedade democrática pode atingir em relação ao que ele chama de invalidação social. Sem um *lugar* para todos no corpo social cada vez mais complexo, colocam-se em cheque as condições de unidade que mantêm indivíduos integrados, vulneráveis e desfiliaados como parte de um mesmo e inseparável conjunto.

### *1.2.2. A crítica marxista ao conceito de “exclusão social”*

Cabe destacar que estes pensadores da exclusão social reconhecem a importância da desestabilização do emprego (no caso de Castel, da sociedade salarial) como um dos principais fatores explicativos da situação que leva à desfiliação/exclusão. Contudo, sua matriz teórica não coloca a oposição capital-trabalho como categoria explicativa do processo. É esta uma das principais críticas feitas por autores de matriz marxista às teorias da exclusão social. Pedro Demo (1998) é um dos que refutam a perspectiva integracionista e propõem o debate do termo, sem, contudo, descartá-lo.

Em “Charme da Exclusão Social” (1998), Demo aborda o pensamento de Paugam, Schnapper, Dubar, Wacquant, Fassen e Castel, partícipes do compêndio de 1996, e de Rosanvallon. Demo problematiza a ideia dos autores, a seu ver funcionalista, que vê inutilidade ou ausência de função social nos chamados excluídos. Para ele, se efetivamente pudessem ser considerados uma “não-força” social, os ditos incluídos não temeriam sua existência.

A principal crítica de Demo, contudo, é quanto à tentativa dos autores de apelarem à criação de um novo paradigma na ausência de qualquer mudança radical que demande um novo conjunto de categorias e abordagens explicativas. O reconhecimento da desestabilização do emprego como determinante estrutural é, para Demo, a principal prova de que o caminho dos teóricos da exclusão social não é suficientemente sólido.

A análise de Pedro Demo, por sua vez, é crítica a ambas vertentes, e traz a teoria marxista para o debate. Na análise do autor, a reconfiguração do modo de produção é a chave explicativa dos processos de desestabilização do emprego, que levou à intensificação da pobreza e da marginalização. Segundo Demo, Marx havia previsto, entre outros aspectos, que o desenvolvimento da sociedade capitalista traria a crescente mercantilização das relações humanas e a intensificação do uso da máquina em substituição à mão de obra, tornando a mais-valia relativa predominante na apropriação da riqueza pelo capital. No início da era industrial, a mais-valia absoluta era a principal forma de apropriação da riqueza, e o exército industrial de reserva era composto principalmente pelos trabalhadores menos qualificados, facilmente substituíveis. Com a automatização dos processos produtivos, substituindo trabalhadores por máquinas, a mais-valia relativa passa a predominar.

O uso intensivo de tecnologias e do conhecimento na produção e na oferta de serviços tornou-se condição de competitividade para as empresas, que exigem dos trabalhadores maior qualificação. Esta situação, segundo Demo, não valoriza o trabalhador propriamente, servindo essencialmente ao aumento da exploração da mais-valia relativa. Contribui, contudo, para que o exército de reserva passe a ser composto por uma mão de obra cada vez mais qualificada.

Para Demo, aí reside o potencial emancipatório do capitalismo em sua fase de uso intensivo do conhecimento. Ao exigir uma massa de trabalhadores mais qualificada, seria aberta uma porta à possibilidade de desenvolvimento da consciência crítica. O autor considera a pobreza política um dos problemas centrais da situação dos excluídos, e é por conta deste

diagnóstico que salienta a potencialidade que acredita encontrar de superação dialética da realidade de opressão e pobreza material.

### *1.2.3. Pobreza: a “exclusão social” sob o ponto de vista anglo-saxão*

Nos Estados Unidos, na mesma época em que a França reforçava o conceito de “exclusão social”, foi cunhado o conceito de *underclass*, por William Julius Wilson, em *The truly disadvantaged: The inner city, the underclass, and public policy* (1987). A ideia de *underclass* acabou remetendo à discussão sobre pobres “bons” e “maus”, ou seja, da suposta existência de pessoas que merecem proteção social do Estado em caso de vulnerabilidade, e os que seriam “casos perdidos”.

Segundo a teoria de Wilson, os indivíduos integrantes da *underclass* se encontram nela por responsabilidade individual, por viverem em ambientes de características desfavoráveis, como bairros e lares degradados, ou por uma combinação destes fatores, sempre vinculados à ausência de trabalho estável. Pela enorme quantidade de indivíduos nesta situação, e o viés individual-meritocrático desta teoria explicativa, ela é criticada por pensadores como Castel e Wacquant. O próprio Wilson parece ter realizado considerações a respeito da forma como foi utilizado o conceito por discursos políticos neoliberais (Leal, 2004).

A vertente que se pauta na meritocracia do indivíduo comporta também outras abordagens, como a de Bill Jordan, em *A Theory of Poverty & Social Exclusion* (1996), analisada por Demo. A análise de Jordan corresponde a teorias de escolha pública (*public choice*), oriundas do campo da ciência política. Segundo Jordan e os autores nos quais se apoia (Olsen e Townsend), é plausível e necessário que o Estado propicie apenas igualdade de oportunidades, o que se traduz em educação básica, para que os indivíduos sejam capazes de se organizar em grupos competitivos institucionalizados, em torno principalmente de seus interesses econômicos, e assim participar dos jogos políticos e sociais. Os grupos e indivíduos mais organizados sobrevivem, enquanto perecem os que não conseguem demonstrar aos demais serem merecedores de benefício. O binômio exclusão/inclusão seria constitutivo do processo de formação de identidades associativas (grupos mutuamente excludentes), possuindo conotação positiva. Esta visão é tributária das teorias de naturalização da pobreza e das desigualdades, de matriz liberal neoclássica.



#### 1.2.4. “Exclusões sociais”: a visão multidimensional

Alfredo Bruto da Costa (1998) participa deste debate apontando o aspecto multidimensional da exclusão social, o que torna pertinente o uso do termo “exclusões sociais” e sua aproximação às teorias dos direitos de cidadania. De acordo com esta visão, a pobreza é apenas uma das situações em que rupturas no nível das relações sociais se manifestam. Neste entendimento, exclusão remete a não ter direitos garantidos.

Pode considerar-se que o exercício pleno da cidadania implica e traduz-se no acesso a um conjunto de sistemas sociais básicos, acesso que deve entender-se como uma forma de relação. (...) Parece possível agrupar os sistemas sociais básicos nos cinco seguintes domínios: o social, o econômico, o institucional, o territorial e o das referências simbólicas (Costa, 1998, p. 14).

Conforme a construção de Costa, no domínio social, encontram-se as relações em que uma pessoa está inserida, sejam grupos, comunidades ou redes sociais imediatos (família, vizinhança), intermediários (associações locais, clubes, amigos, comunidade cultural) e amplos (comunidade local, mercado de trabalho, aqui na condição de fator de socialização e integração, não de renda).

O domínio econômico abarcaria formas de geração de recursos (mercado de trabalho como provedor de salário, provimentos oriundos de sistemas de seguridade social, ativos de propriedade do indivíduo), o mercado de bens e serviços (conjunto de mercadorias necessárias à sobrevivência, além do crédito como mercadoria) e o sistema de poupança.

O domínio institucional seria formado por dois tipos de sistemas: os sistemas prestadores de serviços (providos pelo poder público, ainda que possam se encontrar parcialmente disponíveis no mercado de bens e serviços), o sistema burocrático e as instituições vinculadas à participação política. Neste domínio, incluem-se sistemas e serviços constitutivos da Política Social, tais como educação, saúde, justiça e moradia.

O domínio territorial, segundo Costa, é recente, fruto do reconhecimento de que existem situações de exclusão pertinentes a todo um território, tais como os bairros degradados. Nestes lugares, há necessidade de medidas para melhoria do conjunto do espaço, incluindo habitação, equipamentos sociais, atividades econômicas. Pode-se ampliar esta conceituação aos “bolsões de pobreza” dentro dos países, e até a países inteiros, apartados das

condições de progresso do resto do mundo. As migrações fazem parte do domínio territorial, podendo se referir à situação interna entre regiões de um mesmo país (por exemplo, zona rural/zona urbana), e a deslocamentos populacionais entre países (como entre ex-colônias e países europeus).

O quinto e último domínio seria o das referências simbólicas, relacionado aos aspectos subjetivos da exclusão. Identidade social, autoestima, autoconfiança, perspectiva de futuro, iniciativa, motivação e sentido de pertencimento à sociedade estão entre os aspectos constituintes deste domínio, especialmente presente na escola francesa de análise da exclusão social.

Costa ressalta a constante sobreposição entre os cinco diferentes domínios, uma vez que os sistemas sociais básicos são interdependentes uns dos outros. Também destaca a possibilidade de haver diferentes níveis de acesso aos sistemas, mais ou menos satisfatórios, configurando graus diversos de exclusão. O autor aceita, ainda, a teoria de Castel, que vê o fenômeno de ruptura dos laços sociais como um processo. Por outro lado, Costa acredita superar, em sua análise, a escola francesa, ao considerar que os laços sociais constituem apenas um dos múltiplos domínios em que vivem os indivíduos e que contribuem para a situação de desfiliação.

#### *1.2.5. Dignidade humana: a perspectiva dos direitos de cidadania*

Seria necessário completar este debate com uma visão sobre as teorias da cidadania. Contudo, por se tratar de outra longa discussão, a referência será feita apenas a um aspecto central no âmbito deste tema: a questão da dignidade humana. Contrariamente à noção de “necessidades mínimas”, que costuma servir à justificação de políticas residuais de combate à pobreza, os direitos humanos consideram o ser humano em sua integridade física e em sua relação com os outros. Sendo assim, não se referem simplesmente à carência material. Dizem respeito à carência de condições que mobilizam os seres humanos a atuar como sujeitos, e exercitar o pensamento crítico contra todas as formas de opressão, incluindo a pobreza.

Como afirma José Martínez de Pisón (1998), alguém submetido a uma situação de privações não pode decidir e atuar livremente. A autonomia, por sua vez, refere-se a dois níveis: o de agência (garantia de ação livre de restrições) e o de crítica (possibilidade de

avaliar as regras e transformar as práticas da própria cultura). Este último nível requer capacidades cognitivas e oportunidades sociais mais amplas para se realizar. Estão sintetizados nos direitos humanos, conforme a classificação realizada por T. H. Marshall: direitos individuais, cívicos, sociais e difusos. A compreensão desses direitos como inter-relacionados e indivisíveis é a principal diretriz de políticas sociais voltadas à cidadania.

Durante o período de orientação social-keynesiana nos países centrais do capitalismo, o Estado criou instituições e estruturas de fortalecimento e garantia desses direitos. A partir da década de 1970, o período de hegemonia neoliberal promoveu amplo ataque a essas políticas e à legitimidade dos direitos sociais, ou direitos de cidadania, resultando nas situações de “exclusão social” ou “desfiliação”, enfocadas neste capítulo.

A compreensão dos direitos humanos como indivisíveis dialoga com os aspectos multidimensionais teorizados por A. Costa (1998) e com a questão da universalidade dos direitos. Pison (1998) defende que, em um mundo pobre e atacado pelo avanço neoliberal, pode parecer irônico falar de direitos sociais que na prática são garantidos apenas a uma minoria de privilegiados. Contudo, isso não deve ser um obstáculo para lutar e exigir sua universalização e extensão a todos os habitantes do planeta, sem discriminação.

A abordagem dos direitos humanos de cidadania tem, portanto, um caráter de universalidade, de garantia desses direitos indistintamente. Essa discussão será retomada na análise do direito à informação e à comunicação, realizada mais adiante.

#### *1.2.6. “Exclusão social” e Política Social*

O conceito de “exclusão social” e seus correlatos guardam relação com a forma como as políticas públicas, e em especial a Política Social, se desenvolvem em cada sociedade.

Graham Room (1995) analisa a diferença de visões das escolas de pensamento francesa e inglesa no estudo da situação dos indivíduos e grupos desfavorecidos. Segundo o autor, a tradição anglo-saxã se interessa principalmente pelos aspectos distributivos da riqueza, debruçando-se em especial sobre a pobreza. Já a escola francesa prefere os aspectos relacionais e, por isso, utiliza-se da categoria “exclusão social”.

A tradição inglesa, conforme Room, é essencialmente liberal, e enxerga a sociedade como um conjunto de indivíduos atomizados, competindo no mercado, e movidos por

interesses econômicos. Na escola de pensamento francesa, por sua vez, predomina a abordagem elitista, que compreende a sociedade como um conjunto de coletividades hierarquizadas na forma de um estatuto, ligadas por direitos e obrigações mútuas que se encontram enraizados numa ordem moral comum a todos.

As políticas públicas sob o paradigma francês desenvolvem estratégias de caráter multirrelacional para o enfrentamento da situação de “exclusão social”. Tentam trazer os indivíduos com laços sociais esgarçados ou rompidos de volta à situação de estabilidade. Já do ponto de vista liberal, as políticas públicas possuem caráter distributivo, buscando compensar a desigualdade de oportunidade no acesso à riqueza entre indivíduos. Dada a oportunidade, as políticas baseadas neste paradigma esperam que cada indivíduo se engaje na luta para melhorar sua situação financeira e sua capacidade de brigar por seus interesses específicos na arena política.

A vertente multidimensional, apresentada na visão de A. Costa (1998) dialoga em parte com o paradigma predominante na escola francesa. Porém, ao buscar justificativa para as políticas públicas na garantia de direitos de cidadania e na dignidade humana, foge da abordagem tradicional francesa, preocupada mais estritamente com a ordem social e sua manutenção.

A escola marxista não acredita que seja possível às sociedades capitalistas oferecer igualdade de condições para o conjunto dos cidadãos. Para os marxistas, o modo de produção opera segundo uma lógica que restringe a real liberdade dos indivíduos e a participação democrática. Contudo, o capitalismo traria em si mesmo os germes contraditórios que levariam a sociedade a superá-lo. As políticas sociais, como resultado do conflito entre capital e trabalho, são consideradas parte das estratégias de dominação da classe capitalista, pela visão marxista. Por outro lado, possuem aspectos contraditórios. Ao melhorar suas condições materiais de sobrevivência e escolaridade, propiciam elementos que auxiliam na organização e luta dos trabalhadores.

As diferentes abordagens possuem desdobramentos no campo da Política Social. Durante os anos 1950 a 1970, houve o predomínio da abordagem segundo a qual o Estado deveria intervir nas “falhas de mercado”. Nos anos 1970, torna-se hegemônica a posição de não intervenção do Estado no mercado. A desregulamentação promovida no período permitiu o desenvolvimento do capitalismo globalizado. Se nos países centrais as consequências foram

a emergência da “exclusão social” como categoria para análise de uma nova realidade, nos países periféricos a situação de forte desigualdade social e regional se agravou, como resultado da concorrência predatória gerada pela desregulamentação de Estados frágeis.

A partir dos anos 1980 e 1990, ocorre um movimento por reformas estruturantes necessárias ao funcionamento do capitalismo sob a nova configuração globalizada. A vertente neoinstitucionalista, nesta acepção, defende o papel do Estado como agente estruturador do mercado, sob coordenação centralizada, com o objetivo de garantir a concorrência que a desregulamentação neoliberal não proporcionou. A atuação estatal volta a ser considerada relevante, porém de maneira distinta do período keynesiano.

É no bojo dessas discussões que o conceito de “exclusão”/“inclusão” social emerge e interage com os paradigmas predominantes de condução das políticas públicas.

### **1.3. “Exclusão social” e “inclusão digital”: conceitos que emergem em um mesmo contexto**

Esta parte do capítulo buscará mostrar a relação entre os conceitos de “inclusão digital” e “exclusão social”, tendo em vista o contexto histórico no qual ambos emergem e se desenvolvem.

Apesar de o termo *digital divide* ter sido forjado nos Estados Unidos durante a década de 1990 e dali se disseminado pelo mundo, cabe lembrar que os próprios norte-americanos, bem como representantes da França e de outros países, já haviam tornado a disseminação das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) uma problemática de Estado desde décadas anteriores. Exemplo disso é a publicação, ao final da década de 1970, do relatório “A Informatização da Sociedade” (Nora e Minc, 1978), elaborado a pedido do presidente francês Giscard d’Estaing. Esta movimentação dos países centrais do capitalismo em torno da disseminação das TICs é um dos indicadores da importância estratégica deste tema, e do predomínio de aspectos políticos e econômicos no tratamento dispensado pelos governos à questão.

A discussão teórica sobre “Sociedade da Informação”, “Sociedade do Conhecimento” ou “Sociedade em Rede” veio a compor um quadro referencial, ao final da década de 1990,

que olhava para um passado recente. Conforme apresentado anteriormente, esses conceitos buscaram teorizar a respeito da disseminação e do uso intensivo das TICs por todo o mundo. Partem de visões distintas para explicar como, por que e para que, ao final do século XX, o mundo já se encontrava interconectado por redes de telecomunicações, pelas quais fluíam dados processados em formato digital, permitindo interação remota e assíncrona entre seres humanos, e entre estes e as próprias máquinas que tornavam tais interações possíveis.

O que nem sempre ficou claro nas teorizações a respeito desse novo contexto foi a não naturalidade das transformações relacionadas à intensificação do uso das tecnologias da informação e da comunicação no cotidiano das relações sociais em países centrais do capitalismo, e sua expansão nos países periféricos. Faltou a muitas das análises realizadas à época mostrar que tais mudanças decorreram de escolhas deliberadamente provocadas por sujeitos históricos, movidos por interesses e intencionalidade, e não em virtude de uma propriedade natural das tecnologias em se expandir, como sugerido pelo determinismo tecnológico embutido em boa parte das visões.

O contexto em que se popularizam os conceitos de *digital divide* e “inclusão digital” é o mesmo em que emerge o polêmico conceito de “exclusão social”. Se é sobre a mesma sociedade globalizada que nos debruçamos, estas duas dinâmicas devem, necessariamente, dialogar. Não por acaso, certos autores do campo da “inclusão digital” percebem “utopismo tecnológico” nos discursos governamentais e em parte dos estudos acadêmicos, como se o acesso às TICs pudesse responder às privações que as demais políticas estavam deixando de atender (Miranda, 2005; Rodino-Colocino, 2006).

O conceito de “inclusão digital” como panaceia, tal como visto, aposta numa relação quase automática entre a presença das TICs e a solução de problemas sociais. Este conceito se apoia no argumento a favor da qualificação dos trabalhadores em novas tecnologias digitais, habilidades que supostamente lhes garantiriam oportunidades de emprego e aprendizagem contínua de novas capacidades, requisito fundamental ao novo mundo do trabalho flexível. Segundo esta abordagem, a flexibilidade é considerada um aspecto positivo, que permitiria maior tempo livre ao trabalhador. A visão de “inclusão digital” como panaceia identifica fortemente as TICs com a ideia de progresso.

A mensagem por trás desse discurso se encaixa no modelo liberal-meritocrático de políticas públicas, responsabilizando, em última instância, o indivíduo pelo seu sucesso ou

fracasso no mundo do trabalho e na sociedade. O imaginário em torno deste conceito de “inclusão digital” como vetor de melhoria da condição de vida dos “excluídos” faz parte de um conjunto de políticas que privilegiam o mercado nas estratégias de disseminação das TICs. Além de direcionar investimentos, elas legitimam políticas e práticas de diversos atores envolvidos na implantação de ações, entre eles governos, empresas, organismos internacionais e multilaterais, e organizações não-governamentais.

A prevalência de modelos em torno do *digital divide* baseados na expansão via mercado esteve presente na massificação do consumo de bens e serviços relacionados às TICs. O *boom* da internet comercial no fim da década de 1990 e o estouro da bolha que logo se produziu no início do século XXI são indicadores da força dessa concepção. Os países centrais do capitalismo, após longos anos de pesado investimento estatal com fins militares em pesquisa e desenvolvimento de TICs, juntamente com o fortalecimento dos mercados de produção de conteúdos audiovisuais, haviam produzido grandes corporações de informática, telecomunicações, mídia e entretenimento ao longo do século XX (Mattelart, 2002).

Estas grandes corporações foram “ganhar o mundo” a partir da quase imposição aos países periféricos, nos empréstimos internacionais, de condições relativas a processos de desregulamentação de seus mercados de telecomunicações e informática, sob hegemonia do ideário neoliberal antiestatal. Em nome da eficiência do mercado, foram privatizados os sistemas de telecomunicações de praticamente todos os países. As infraestruturas relacionadas às TICs nesses países passaram a ser controladas pelo conjunto relativamente pequeno de corporações com atuação global neste mercado. Tais empresas concentraram não apenas capital, e praticamente todos os aparatos físicos para a oferta de serviços de telecomunicações, como também, e cada vez mais, produção, distribuição e difusão de conteúdos, software, hardware e outros bens e serviços relacionados às TICs.

Na visão de Castells (1999), a revolução da tecnologia da informação foi essencial para a reestruturação do capital. Com ela, uma nova estrutura social teria surgido, baseada no modo de desenvolvimento informacionalista, sucessor do industrialismo. As reformas teriam permitido aumentar a produtividade do trabalho e do capital, a partir da globalização da produção, da circulação e dos mercados, e da desregulamentação do sistema financeiro mundial. O gasto estatal teria sido direcionado para ganhos de produtividade e competitividade das economias nacionais, em detrimento da proteção social e do interesse

público. Para o autor, sem as TICs, a reestruturação do capitalismo teria sido mais restrita. A imposição do Consenso de Washington por meio dos bancos e agências de crédito internacionais e dos mercados financeiros desregulados diminuiu as chances de um país adotar medidas nacionais de proteção monetária, tornando todas as nações mais vulneráveis.

O modelo econômico neoliberal, aliado à disseminação das TICs sob esta mesma lógica de expansão, tendo o mercado como ator predominante do desenvolvimento, tornou o ambiente de competição entre as empresas ainda mais acirrado (Ianni, 2008). Enquanto as antigas corporações se reestruturaram e intensificaram o uso de tecnologias em seus processos, novas empresas que emergiram neste ambiente foram criadas já sob a legislação da flexibilização do trabalho, gerando empregos temporários e precários, apoiados no uso intensivo das TICs. Como anteriormente mencionado, muitos destes postos foram criados fora dos países centrais do capitalismo, onde os salários poderiam ser sensivelmente mais baixos sem perda de produtividade.

A realidade não correspondia àquela apregoada pelos adeptos da capacitação tecnológica como garantia de emprego. Como destaca Rodino-Colocino (2006), um programador de software de Seattle, nos Estados Unidos, não possui menor qualificação tecnológica do que um trabalhador do país do sudeste asiático, com quem a empresa em que trabalhava estabeleceu um contrato de *outsourcing*. A globalização da produção, mediada pelo uso intensivo de sistemas de informação e redes técnicas de transmissão de dados, permitiu às empresas dos países desenvolvidos garantir a mesma qualidade a partir da contratação de mão de obra mais barata nos países em desenvolvimento, ou da terceirização de serviços para empresas desses países (Cazeloto, 2008).

A competitividade internacional da força de trabalho qualificada também obrigou a quem estava empregado nos países que antes garantiam maior proteção social a aceitar a perda de direitos trabalhistas em nome da manutenção dos empregos, e levou à maior disciplina no trabalho, em razão do ambiente desfavorável às reivindicações por direitos trabalhistas e à organização sindical neste novo cenário (Rodino-Colocino, 2006).

Um estudo de Márcio Pochman (2002) sobre a distribuição dos empregos na cidade de São Paulo nos últimos anos da década de 1990 até o ano 2000 mostra que, no auge do *boom* da internet comercial, a maior parte dos empregos criados na cidade era de baixíssima qualificação, concentrando-se em serviços domésticos e de segurança privada. Já os



trabalhadores com mais alta escolaridade eram os que mais sofriam com o desemprego no período analisado. Conforme pontua o autor, a qualificação para a chamada “e-economia” (economia eletrônica ou digital) não se mostra suficiente para a garantia do emprego, se não houver políticas públicas de fomento econômico e estímulo à criação de vagas. Tais teorias rechaçam a crença de que a “inclusão digital” poderia ser uma panaceia para a resolução das vulnerabilidades sociais, por meio de empregos ligados à “nova economia” ou do determinismo tecnológico.

O que se constatou, ao resgatar a “descoberta” do *digital divide* e em muitos dos estudos que até hoje são realizados, é que a apresentação dos dados enfatiza as diferenças ou desigualdades de acesso às TICs entre níveis de renda, raças, gênero, idade e localização geográfica. Estas abordagens acabam por chegar a um beco sem saída, contentando-se em apresentar a “inclusão digital” como mero reflexo das desigualdades sociais, o que contribui para naturalizá-las.

Apenas a total ausência de visão crítica sobre a sociedade capitalista poderia fazer da constatação da desigualdade de acesso uma notícia de tamanha repercussão, uma vez que a disseminação das TICs foi – e, na maior parte do mundo, continua sendo – deliberadamente realizada pela via do mercado. Seria impressionante o inverso: se sua distribuição se concentrasse de outra forma que não segundo a lógica da sociedade de consumo. Estudiosos da “inclusão digital” que percebem a existência de um paradigma distributivo, em geral pró-mercado, norteador de ações governamentais de superação do *digital divide*, chegam a realizar parcialmente esta constatação (Yu, 2006; Eubanks, 2007). Outros alçam a disseminação das TICs via mercado como um fator explicativo fundamental à compreensão do processo, sem deixar de considerar aspectos sociais e de domínios não necessariamente econômicos (Spirakis, Manolopoulos e Efstathiadou, 2008).

#### **1.4. “Inclusão digital”, *digital divide* e políticas públicas**

Juntamente com os muitos conceitos sobre os propósitos de disseminação das TICs, as políticas públicas em torno da “inclusão digital” se desenvolveram sob diferentes paradigmas. A alternância de governos com ideias distintas sobre o papel do Estado no desenvolvimento

de políticas de “inclusão digital” apresenta-se como um fator importante para análise. A ausência de políticas públicas e sua realização a partir dos paradigmas distributivo, multirrelacional, multidimensional e multidimensional-participativo serão apresentados a seguir.

#### *1.4.1. O digital divide sob paradigmas distributivo e neoliberal*

No âmbito das políticas públicas, já foi visto que o conceito de *digital divide*, vinculado ao foco no desenvolvimento da “Sociedade do Conhecimento” no governo Clinton, pautou a política de “inclusão digital” nos Estados Unidos ao longo de oito anos. Durante o período, o orçamento federal incluiu investimentos na constituição da *National Information Infrastructure* – Infraestrutura Nacional de Informação –, com vistas à disseminação do acesso em banda larga à internet por todo o país. Também financiou projetos como o *Community Technology Centres* (CTCs) – Centros Tecnológicos Comunitários –, implantados em organizações de base comunitária, nos espaços de bibliotecas e centros comunitários, formando redes para o acesso em localidades não atendidas pelo mercado.

Apesar dos CTCs, há autores que consideraram a abordagem do governo Clinton estrita ao paradigma distributivo de políticas públicas. O conceito de divisão digital entre aqueles com e sem acesso às TICs (*haves e havenots*) predominou no discurso, e a noção de “inclusão digital” dos relatórios do Departamento de Estado responsável pela coleta dos dados sempre ressaltou os aspectos de acesso durante a gestão democrata. No que se refere à política de TICs, pode-se considerar que a atuação do governo federal estadunidense durante os dois mandatos foi orientada pela abordagem em que o governo central atuou como coordenador de ações para estruturar um mercado que cobrisse o conjunto da nação.

Uma mudança marcante na diretriz do governo central dos Estados Unidos ocorreu em 2001. O governo George W. Bush, ao assumir, cortou os recursos previstos para a “inclusão digital” no orçamento federal. Um dos defensores teóricos desta orientação foi Benjamin Compaine (2001). O autor usa como argumento o questionamento sobre se realmente existe uma brecha digital. Em sua visão, as tecnologias da informação e da comunicação não devem

ser encaradas como uma questão distributiva, e sim como de bens de consumo que devem ser tratados estritamente sob a lógica de mercado.

Um exemplo emblemático foi a declaração do dirigente nomeado por G. W. Bush para o órgão regulador das telecomunicações dos Estados Unidos, o *Federal Communications Comitee* (FCC), Michael Powell. Para ele, assumir o *digital divide* seria algo como falar sobre um *Mercedes divide*, não passaria de um mito. A fala de Powell deixou claro qual seria o posicionamento do novo governo em relação ao investimento estatal na política de TICs, gerando muitas críticas entre os praticantes e estudiosos da “inclusão digital” no período.

#### 1.4.2. “Inclusão digital” realmente além do paradigma distributivo?

O paradigma distributivo orientador das ações de “inclusão digital” estava sendo atacado pelos teóricos nos Estados Unidos quando houve a mudança no tratamento do tema pelo governo federal daquele país. Do lado dos defensores da “inclusão digital”, as críticas ao paradigma distributivo não eram, contudo, no sentido do encerramento das políticas. Pelo contrário, os estudiosos do assunto pediam pelo aumento do escopo. Buscando legitimar um novo paradigma, a perspectiva da “inclusão digital” para além do acesso ganhou força.

Para Van Dijk (2005) e Warschauer (2006), os conceitos de “*haves*” e “*havenots*” utilizados nos relatórios sobre acesso às TICs no governo Clinton deram margem a uma série de desdobramentos equivocados no âmbito das políticas públicas. Os autores defendem que não se trata de um problema de posse ou acesso, mas de capacidade de uso das TICs. As políticas governamentais da maior parte dos países costumam investir apenas em infraestrutura e equipamentos, deixando de lado os fatores humanos e sociais. A “inclusão digital” como acesso não seria, nesta visão, suficiente para o enfrentamento da desigualdade digital.

Os autores preferem um conceito de “inclusão digital” mais afeito à vertente da “alfabetização digital”. Warschauer (2006) enfatiza, até mesmo, a alfabetização literária como condição para a “alfabetização digital”. Também teoriza sobre a necessidade de compreender a “inclusão digital” como um processo gradativo, assim como ocorre com a alfabetização literária, em que as habilidades evoluem de maneira distinta entre indivíduos e está bastante relacionada às condições de vida nas quais se encontram. Contudo, do ponto de vista das

políticas públicas, apesar de críticos ao paradigma distributivo, a vertente não aponta para outra abordagem. Políticas de “alfabetização digital” podem, em tese, ser realizadas a partir do paradigma distributivo, enfocando o treinamento de habilidades no uso das TICs sem necessariamente fazer uso de um paradigma multirrelacional ou participativo.

Outro aspecto apontado por Van Dijk (2005) e Warschauer (2006), e que se tornou comum na vertente de análise que os acompanhou, diz respeito à desigualdade na qualidade de acesso e nas habilidades de uso entre pessoas com acesso às TICs. Haveria “*haves*” privilegiados e não privilegiados, e estas diferenças constituiriam elementos para o aprofundamento da brecha mesmo entre aqueles com acesso. Além das condições financeiras, o aumento da diferença seria consequência do estranhamento que as TICs provocam nos menos privilegiados, em relação às máquinas e aos conteúdos disponíveis na rede. Pelo fato de terem sido desenhadas para uma elite, as TICs não corresponderiam às expectativas e habilidades daqueles que, além de desconectados, sofrem outros tipos de discriminação social. Tais assimetrias marcariam diferenças de oportunidades dadas a cada segmento, aumentando a distância mesmo entre indivíduos que dispõem de acesso.

Apesar de trazerem aspectos aparentemente mais próximos do paradigma multirrelacional, percebe-se nos autores uma justificativa fundada em argumentos da escola anglo-saxã de políticas públicas, abordada anteriormente: a igualdade de oportunidades. Esta concepção, vinculada ao paradigma distributivo de tradição liberal, está presente em autores que buscam fugir dele, como os anteriormente mencionados, e também em Lisa Servon (2002). Servon defende a disseminação de centros tecnológicos comunitários (CTCs) como política de “inclusão digital” a ser incentivada pelo poder público. Para a autora, as experiências de base comunitária permitem trabalhar os aspectos discriminatórios das TICs, e reduzir o risco de aprofundamento da brecha. Contudo, os argumentos em defesa de iniciativas desta natureza retornam à centralidade dos aspectos econômicos.

A abordagem de Sevron corre o risco de fortalecer, em última instância, uma das noções mais prevalentes em relação à “inclusão digital” como “inclusão social”, e restrita à possibilidade emprego e renda. Este elemento está muito presente no imaginário do senso comum, no discurso e nas políticas de governos, e entre alguns segmentos de estudiosos do tema. Retomando a análise de Demo sobre o uso intensivo do conhecimento na produção, pode-se afirmar que a visão da “inclusão digital” como fator de empregabilidade corrobora a

percepção teórica de que a categoria trabalho continua central para a compreensão da sociedade capitalista. Por outro lado, focar exclusivamente este aspecto pode encobrir uma série de outros potenciais benefícios que o uso efetivo das TICs pode propiciar, se compreendidas como ferramentas para a garantia de direitos de cidadania.

O paradigma distributivo não parece, portanto, ser suficiente para resolver o problema, na medida em que não consegue se livrar da lógica de desenvolvimento das TICs orientada pelo mercado (Yu, 2006; Spirakis, Manolopoulos e Efstathiadou, 2008).

#### *1.4.3. Uso efetivo: “inclusão digital” multidimensional e participativa*

Talvez pela própria disseminação de inúmeras iniciativas de “inclusão digital” de base comunitária, emerge uma corrente que defende o “uso efetivo” das TICs por coletividades não atendidas pelo mercado. Apesar de não haver um consenso sobre o que corresponde a um uso efetivo, deve-se considerar o pensamento de Michael Gurstein (2003) e Michel Menou (2001) designado *Community Informatics*, ou informática comunitária.

Os autores são representativos de um conjunto de estudiosos e praticantes da “inclusão digital” que defendem metodologias participativas em iniciativas de disseminação das TICs. Os processos devem buscar conhecer e reconhecer as expectativas e desafios das comunidades às quais os programas se dirigem e, principalmente, garantir que elas se apropriem dos vários aspectos relacionados ao acesso e ao uso das tecnologias. A finalidade de tais iniciativas é possibilitar a reapropriação, por parte das comunidades e indivíduos, dos discursos, práticas, conteúdos e dos próprios equipamentos e redes constitutivos do processo, para que possam transformá-los em benefício de suas próprias necessidades, com efetiva autonomia (Assumpção, 2001).

A vertente da informática comunitária dialoga com o paradigma multidimensional e participativo de políticas de “inclusão digital”. Não pretende restringir a “inclusão digital” ao acesso, nem à “alfabetização digital”, e se enquadra no conceito de “inclusão digital” como apropriação crítica das TICs, tendo como finalidade o desenvolvimento local e voltado aos direitos de cidadania. Também não se limita aos aspectos econômicos. Ao se preocupar com desenvolvimento local e autonomia de indivíduos e comunidades deixadas de lado pelo mercado, mostra-se convergente às premissas da garantia de direitos humanos universais.

#### 1.4.4. Direito à informação e direito à comunicação

As abordagens anteriores trazem-nos à necessidade de discutir a “inclusão digital” na perspectiva dos direitos humanos. Se compreendidos como condições para a garantia da dignidade humana, nos aspectos de sobrevivência física saudável e de autonomia para se posicionar contra situações de opressão, parece fazer sentido, diante do conjunto de conceitos expostos, considerar a “inclusão digital” como parte integrante dos direitos de cidadania.

Em se tratando de acesso e uso de Tecnologias da Informação e da Comunicação, cabe uma explanação sobre os conceitos de direito à informação e direito à comunicação no âmbito dos direitos humanos. A Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, realizada em duas fases, em Genebra (2003) e Túnis (2005), trouxe a discussão sobre a pertinência de tratar da democratização das TICs dentro do conjunto de direitos humanos já consagrados pelas Nações Unidas, ou se o tema seria merecedor de novas abordagens. Em que pese a força do conceito de “Sociedade da Informação”, presente no próprio nome da cúpula, não parece suficiente incorporar apenas no já consagrado direito à informação a totalidade das dinâmicas relativas à “inclusão digital”.

Esta compreensão da insuficiência do direito à informação para o sentido de cidadania plena no contexto global contemporâneo fez surgir a campanha *Communication Rights in the Information Society* (CRIS) – Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação –, luta pelo reconhecimento do direito à comunicação como direito humano. Lançada em novembro de 2001, a campanha reivindicava o reconhecimento dos direitos à comunicação pela ONU, e sua inclusão nos documentos oficiais.

A campanha surgiu da percepção de que as demandas relacionadas aos direitos à comunicação vinham erroneamente sendo consideradas como contempladas nos dispositivos internacionais referentes ao direito à informação e à liberdade de expressão, e naqueles que defendiam a redução das disparidades de acesso à infraestrutura de telecomunicações, característicos do discurso pelo fim da brecha digital. Como coloca Raimunda Gomes (2007), ao enfatizar apenas o mundo de possibilidades que o acesso aos meios técnicos disponibilizam, os países estavam deixando de discutir mecanismos efetivos para garantir a multiplicidade de vozes, e a governança participativa e democrática dos meios. Essas são

demandas inerentes à luta pela democratização dos meios de comunicação, que nasce relacionada à disseminação industrial das TICs ainda no século XX.

Um aspecto interessante da disputa em torno do direito à comunicação está nos argumentos contrários à absorção deste direito no rol de direitos de cidadania. Apesar do consenso em torno da importância de comunicar conteúdos e trocar informações, há uma grande influência neste debate dos detentores da infraestrutura técnica necessária à garantia do direito à comunicação. O reconhecimento do direito à comunicação poderia ter como desdobramento a necessidade de universalização das redes de radiodifusão e de telecomunicações, o que seria até vantajoso para as corporações e os países detentores de seu controle. Contudo, também reforçaria a demanda pelo controle democrático, transparente e participativo dessas infraestruturas e das camadas que as constituem (camada física, lógica, de aplicações e de interface).

Um dos principais interessados no não reconhecimento do direito à comunicação como direito humano na Cúpula foi o governo dos Estados Unidos, que controla um aspecto central de funcionamento da internet a partir da *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN). A ICANN é uma organização privada com sede nos Estados Unidos que detém o monopólio do controle lógico da internet. Este monopólio é objeto de discussão internacional no Fórum de Governança da Internet (IGF – *Internet Governance Forum*), que busca consenso quanto a um órgão que permita a gestão mais democrática entre os países de um sistema. A ICANN pode, efetivamente, tornar a internet indisponível caso assim deseje.

Outro ponto de tensão conceitual com desdobramentos práticos se refere à lógica de produção e disseminação de conteúdos. O direito à informação alçado como suficiente para abarcar as questões relacionadas à “inclusão digital”, conforme entendimento final da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, privilegia a visão de que os indivíduos são meros consumidores de informação por meio das TICs. Reconhecer o direito à comunicação implicaria também garantir a multiplicação de pontos de captação, recombinação e difusão de conteúdos, entrando em conflito com o modelo de negócios consolidado no período analógico da indústria cultural.

Yochai Benkler (2006) defende a possibilidade de a humanidade ampliar a produção de riqueza a partir das redes. Autointitulando-se liberal, Benkler defende que o ambiente de disseminação e uso das TICs seja regido pelo princípio do *commons* – bens de uso comum,

tais como o ar, as ruas e as estradas. O autor enxerga o contínuo crescimento das amarras e ameaças à existência desse espaço de ambiência comum. A restrição da comunicação entre pares, a infundável protelação de vigência de direitos de propriedade autoral e intelectual, os softwares de licença proprietária, e outras estratégias no âmbito das leis e das políticas regulatórias têm favorecido os modelos de geração de riqueza com fins lucrativos, em detrimento dos muitos processos de produção social compartilhados, sem fins lucrativos, que fazem parte da dinâmica social.

De tal sorte, o debate sobre a “inclusão digital” não pode desconsiderar estas discussões ao defender a “inclusão digital” como direito de cidadania. Deve-se ter em conta, portanto, os interesses por trás das ideias relacionadas ao direito à informação e ao direito à comunicação ora apresentadas.

### **1.5. Conclusões conceituais**

Apesar de muitas correntes de pensamento da “inclusão digital” se posicionarem a favor da superação das privações e em prol da cidadania, parece que apenas a abordagem da apropriação das TICs é capaz de não cair na armadilha conceitual que, em última instância, favorece a disseminação das tecnologias exclusivamente a partir de interesses de mercado. O conceito de “inclusão digital” fundamentador de políticas públicas não deve negar a importância estratégica das TICs no processo de superação das situações que atentam à dignidade humana. Cabe fazer com que o desenvolvimento destas tecnologias tenha como um de seus elementos centrais a promoção da cidadania. Informação e comunicação são aspectos necessários à vida saudável e autônoma em todos os seus níveis. É evidente que oferecer *bits* a quem está com fome não está em discussão. Para além de uma análise redutora, há que se considerar a relevância e peso do uso das TICs na gestão das políticas públicas e na oferta de serviços sociais em governos de todo o mundo.

Determinantes estruturais e conjunturais ainda fazem com que países como o Brasil tenham o imenso desafio de construir, em todos os seus rincões, o conjunto de condições para a garantia de atendimento pleno à dignidade humana ao conjunto da população. Para isso, deve ganhar força a visão de que as TICs, pela dimensão que tomam no mundo atual, não



podem ter seu desenvolvimento e disseminação baseados única e exclusivamente na lógica de mercado. Devem, na realidade, ser integradas a estratégias de garantia de direitos humanos em sua plenitude.

A noção de que a disseminação das TICs precisa ser orientada pelo interesse social tem ganhado força mais recentemente. Segundo o relatório de oficina internacional organizada pelo grupo *IT for Change* (2007), que reuniu especialistas e gestores de “inclusão digital” de países centrais e periféricos em Bangalore (Índia) em junho de 2007, passa a existir maior percepção destes atores de que há problemas na disseminação tecnológica orientada essencialmente pelo mercado, em especial entre representantes dos países periféricos. Além da crítica ao modelo neoliberal, cresce a percepção da importância da participação da sociedade e das comunidades nas políticas públicas. Esta participação não se refere apenas à implementação de iniciativas de “inclusão digital”, mas também do planejamento e do desenho das políticas e abordagens de intervenção, como defendido pela linha teórica da apropriação das TICs.

Por fim, após o debate conceitual realizado, inclusão digital será nominada sem aspas no decorrer deste trabalho. Apesar de considerar a noção de dignidade humana e de direitos de cidadania mais adequada ao tratamento do tema em comparação à noção de inclusão social, a opção pelo uso de uma terminologia já consagrada tem como objetivo, justamente, interferir e contribuir para a discussão do próprio termo.

## **1.6. Efetividade da inclusão digital e políticas públicas**

Conforme exposto, ações de inclusão digital têm sido objeto de atuação do Estado e da sociedade civil, visando à redução na desigualdade de acesso e uso cotidiano das tecnologias digitais de informação e comunicação. Mas a percepção de um problema e o agir sobre ele não é suficiente para caracterizar uma ação como política pública. Propomos, nesta seção, abordar a inclusão digital como objeto de políticas públicas. Para a análise sob esta perspectiva, é necessário conceituar a inclusão digital a partir não somente daquilo que se objetiva, mas também a partir dos elementos das ações colocadas em prática.

### *1.6.1. Recursos necessários à efetividade da inclusão digital*

Inclusão digital, como iniciativa de política pública, pode ser resumida como a ação de promover acesso às Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e as habilidades para seu uso. A ação deve buscar garantir a utilização cotidiana e não apenas pontual a essas tecnologias. A definição do que é inclusão digital e a delimitação de sua finalidade são elementos que variam entre os atores envolvidos nas políticas públicas.

De acordo com os conceitos de inclusão digital apresentados neste capítulo, para atingir seus objetivos, as iniciativas públicas podem buscar garantir, em um determinado modelo, o *aparato físico e digital* de acesso. Um segundo modelo também se preocupa em garantir as *condições para utilização* deste aparato, promovendo a chamada alfabetização digital. Um terceiro modelo pretende promover o uso efetivo e a apropriação das TICs. As finalidades também são diversas: desenvolver mercado, “solucionar” situações de vulnerabilidade, ou tratar das múltiplas dimensões sociais que podem ser trabalhadas mediante habilidades de uso das TICs, englobando necessidades relativas a trabalho, educação, cultura, lazer, renda, direitos e participação política, entre outras.

Em quaisquer dos modelos, a inclusão digital abarca, como requisito, uma infraestrutura composta por equipamentos com capacidade de processamento de informações, e conectividade para a transmissão de pacotes digitais de informações a outros pontos da rede técnica global (mais comumente, a internet). Ainda que a velocidade da inovação tecnológica, orientada principalmente pelo mercado, seja um fator bastante relevante à análise da questão de infraestrutura, durante o período considerado nesta tese (2000-2010), no Brasil, o computador pessoal (PC – *Personal Computer*) consistiu no equipamento predominante em termos da capacidade de processamento e funcionalidades para a inclusão digital. Quanto à conectividade, apesar do avanço das redes sem fio e de outras tecnologias disponíveis, a linha telefônica fixa conectada a provedor local de internet, discada ou em banda larga, foi ainda o recurso mais acessível de conexão.

O mercado de telefonia avança continuamente, a custos bastante desiguais entre países, regiões de um mesmo país e segmentos de renda. A telefonia móvel vem sendo responsável por grande parte da ampliação do uso das telecomunicações e promete oferecer as mesmas possibilidades de um computador pessoal conectado à internet no que diz respeito ao acesso, organização, recombinação, produção e disseminação de conteúdos digitais. No período analisado, contudo, este tipo de aparelho celular não estava disponível a preços compatíveis com a renda da maioria da população brasileira.

Considerando o conceito de inclusão digital assumido neste trabalho, de apropriação das tecnologias em interfaces multidimensionais da cidadania, a atenção deve se voltar para as análises já realizadas a respeito de ações de inclusão digital que buscam ir além do acesso e procuram garantir um conjunto mais amplo de recursos à população, em especial aos cidadãos que não obtêm acesso às TICs pela via do mercado.

A garantia de recursos necessários à inclusão digital foi objeto de análise de Mark Warschauer (2006), que sistematizou em quatro eixos os prerequisites para a utilização das tecnologias na perspectiva da “inclusão social”. Os recursos necessários para concretizar a inclusão digital, conforme a classificação utilizada pelo autor, são:

- Recursos físicos: instalação, manutenção e atualização de equipamentos, conexões de telecomunicação e espaços físicos adequados (infraestrutura técnica);
- Recursos digitais: conteúdos tornados disponíveis em formato digital na rede, incluindo instalação e atualização de softwares;
- Recursos humanos: capacitação de cidadãos em diferentes níveis de uso das tecnologias, incluindo a chamada alfabetização digital (e também a literária) e modalidades específicas para o emprego da informática e a comunicação em rede a partir da dinâmica de cada realidade local;
- Recursos sociais: relacionados às estruturas comunitária, institucionais e da sociedade em apoio ao acesso às tecnologias.

Como apresentado anteriormente neste capítulo, no contexto em que as TICs digitais vêm se disseminando como meios de produção e novas formas de mediação de relações sociais, os principais elementos relacionados a recursos físicos – dispositivos e serviços de

telecomunicações – são produtos e serviços a serem adquiridos no mercado. As habilidades de uso desses recursos físicos, desde a alfabetização digital até a efetiva apropriação das tecnologias, também tende a reproduzir as desigualdades socioeconômicas individuais e regionais, além de diferenças geracionais na adesão às novas tecnologias.

Considerando este contexto e seguindo a perspectiva colocada por Warschauer (2006), a política pública deve se propor a garantir o conjunto completo de recursos necessários à inclusão digital, não apenas os recursos físicos. Evidentemente que esta visão não é comum a todos os atores envolvidos na definição das políticas. Conforme exposto anteriormente, há quem não enxergue nas diferenças de acesso e uso das TICs digitais uma agenda de Estado ou de cidadania.

Entre aqueles que acreditam na necessidade de induzir o processo de disseminação das TICs, existe, por um lado, certo consenso de que o mercado por si só não irá promover a inclusão digital de maneira universal, e de que políticas de implantação e manutenção de espaços coletivos de acesso, tais como escolas e telecentros, permitem racionalizar a aplicação dos recursos. Por outro, no período entre 2000 e 2010, persistiu entre alguns atores a concepção de que é suficiente instalar totens de autoatendimento ou doar computadores para entidades sem fins lucrativos promoverem cursos de informática voltados às pessoas de menor renda, treinando-as em aplicativos para escritório sem qualquer perspectiva de desenvolvimento de habilidades para uma relação autônoma e crítica diante das tecnologias, ou objetivando a melhoria de sua qualidade de vida em sentido multidimensional.

O desafio de garantir o conjunto de recursos necessários à inclusão digital esbarra inicialmente no problema da infraestrutura. Assim como as políticas sociais “clássicas” (saúde, educação, assistência social e previdência), a disponibilidade de meios físicos é um requisito imprescindível à inclusão digital. Conforme exposto neste Capítulo, tal disponibilidade se desenvolveu orientada ao mercado, com tendência a se concentrar onde os negócios podem ser mais rentáveis. Isso ocorreu também no Brasil, como se verá no Capítulo 3. Ao longo do período analisado nesta tese (2000-2010), a infraestrutura que permite a oferta de internet em banda larga se expandiu, porém de maneira fortemente concentrada em regiões de alta densidade populacional e maior renda. Regiões de alta renda e baixa densidade populacional, como pontos de agronegócio instalados no meio rural, dependiam de serviços sem fios, por satélite ou de internet a partir da telefonia celular. Ainda assim, o custo do

serviço era alto se comparado a velocidades de conexão semelhantes nas regiões mais adensadas (Afonso, 1999, 2000, 2001 e 2004; Brasil, 2010a).

As regiões em que a acumulação de riqueza era maior, como São Paulo e o Distrito Federal, estavam mais bem supridas pelas forças do mercado em termos de disponibilidade de recursos físicos, enquanto as regiões remotas, como o semiárido nordestino e a Floresta Amazônica, não possuíam sequer serviço público de energia elétrica, quanto mais “infovias”. Há que se ter em conta ainda que, mesmo nas regiões mais ricas, havia concentração da infraestrutura nas áreas centrais das grandes metrópoles, enquanto as periferias e bairros ocupados não interessavam às empresas ofertadoras dos serviços.

Esta necessidade imprescindível do meio físico explica por que corporações detentoras de concessões de serviços de telecomunicações e radiodifusão, produtores de equipamentos de infraestrutura e fabricantes de computadores e componentes exercem forte pressão pela inclusão digital em todo o mundo. O peso da infraestrutura no desenvolvimento da política pública de inclusão digital será aprofundada mais adiante, quando da descrição e da análise do panorama brasileiro.

No que diz respeito aos recursos digitais, os conteúdos tornados disponíveis na rede têm uma série de implicações. A primeira delas é o predomínio da língua inglesa, deixando nítida a força hegemônica dos Estados Unidos na sua produção e difusão. Há outros aspectos relativos a idioma, contudo, que não serão aqui aprofundados<sup>6</sup>. Há, ainda, os *softwares* que fazem o aparato físico funcionar. Consistem nos sistemas operacionais das máquinas e em aplicativos que permitem aos equipamentos servir a múltiplos usos. Os *softwares* evoluem continuamente, acompanhando o aperfeiçoamento dos meios físicos. Também se diversificam, mediante a constante criação de novas demandas e funcionalidades.

A escolha de quais conteúdos e softwares estarão disponíveis ou serão priorizados nas ações de inclusão digital se relaciona com as forças políticas em disputa, constituindo-se em elementos a serem analisados para além do ângulo meramente técnico. Um exemplo disso é o debate em torno do uso de softwares livres nas políticas de inclusão digital. Além de serem gratuitos, sua principal característica diz respeito ao código-fonte – a “receita do bolo” – que consiste em roteiros (*scripts*) de programação. Um software é livre quando seu código-fonte está disponível para que qualquer indivíduo com conhecimento de linguagem de programação

---

<sup>6</sup> Para considerações a este respeito, ver Warschauer (2006).

possa ter acesso a ele, estudá-lo, realizar ajustes e adaptações, agregar novas funcionalidades e redistribuí-lo. As melhorias realizadas por quem modifica o código seguem a mesma regra: devem ser tornadas disponíveis para que outros tenham a mesma possibilidade de livre uso, permitindo a atualização contínua, coletiva e gratuita do software.

Os softwares não livres são chamados de softwares proprietários. Mesmo se distribuídos gratuitamente, não permitem acesso a seu código-fonte. Assim, somente a empresa ou indivíduo que detém os direitos sobre aquele conteúdo pode realizar modificações, ajustes, melhorias e agregar funções ao software. Esta estratégia permite que o proprietário do código cobre por cada nova versão do software, controlando o seu uso e desenvolvimento, e garantindo a dependência do usuário em relação a um único fornecedor. O software proprietário mais conhecido é o sistema operacional Microsoft Windows, que possui atrelado a ele uma infinidade de softwares proprietários produzidos pela própria empresa e por outros fornecedores, exercendo um quase monopólio sobre os computadores PC em todo o mundo. O sistema Mac/OS, também proprietário, funciona nos equipamentos da empresa Apple, que retomou força no mercado atrelando dispositivos a softwares. E o sistema operacional livre mais difundido é o GNU/Linux, desenvolvido em diferentes distribuições que rodam sobre um coração comum de sistema, o chamado *kernel*. O sistema operacional GNU/Linux, suas distribuições (variações) e aplicativos são desenvolvidos por comunidades de programadores interconectados globalmente, que lançam novas versões continuamente para que os usuários do sistema atualizem seus computadores, sem necessidade de comprar os novos módulos do software.

Conteúdos e softwares acessíveis e atualizáveis são, portanto, recursos digitais imprescindíveis à inclusão digital.

Outro recurso necessário à inclusão digital é garantir que existam pessoas (recursos humanos) em condições de proporcionar que um número grande de outras pessoas se aproprie do uso das tecnologias para diferentes finalidades e em variados níveis de habilidade. A primeira habilidade fundamental é a própria alfabetização literária, sem a qual um indivíduo não explora plenamente os conteúdos digitais, ainda que consiga acessá-los. Já a chamada alfabetização digital consiste em aprender a usufruir das tecnologias da informação e da comunicação, de modo a empregá-las em consonância com necessidades individuais e coletivas.

As habilidades de uso das TICs são cumulativas e evolutivas, demandando contínua atualização e aperfeiçoamento, em especial tendo em vista o acelerado desenvolvimento tecnológico. Sendo assim, as ações de inclusão digital demandam um corpo técnico finalístico estruturado, atualizado e em atividade permanente, atento às necessidades dos cidadãos a que a política se dirige e à evolução tecnológica.

Para determinadas vertentes, trata-se de formar técnicos em informática e redes para a manutenção da infraestrutura. Para outras, deve haver facilitadores do processo de apropriação tecnológica pelos cidadãos, de modo a garantir uma relação autônoma como sujeitos perante a tecnologia, colocando-a a seu serviço.

A questão dos recursos humanos para a promoção da inclusão digital possui, portanto, uma importância que varia conforme a finalidade da iniciativa. A formação é valorizada principalmente pelas ações de inclusão digital que visam à apropriação das tecnologias e ao seu uso efetivo pelos cidadãos. Como se verá na análise da política pública brasileira, a complexidade institucional e o peso orçamentário referentes à formação e à remuneração contínua de recursos humanos devem ser levados em consideração na análise dos programas.

Um último aspecto em termos de recursos para propiciar a inclusão digital, colocado por Warschauer (2006), são os recursos sociais, relacionados às estruturas comunitárias, institucionais e da sociedade em apoio ao acesso às tecnologias. A tese do autor é de que os sujeitos envolvidos na inclusão digital relacionam-se coletivamente e, desta forma, o conjunto de atores sociais de uma determinada comunidade se influencia mutuamente nos processos de aprendizagem e de uso das tecnologias. Se um indivíduo se identifica e se relaciona com outro que já maneja o computador, isso contribui para a percepção de si próprio como sujeito capaz de usufruir da mesma tecnologia e, portanto, de aprender como utilizá-la. As relações de poder entre indivíduos também podem influenciar a apropriação tecnológica. A depender da estrutura social em que vive, um indivíduo de menor poder aquisitivo pode sentir-se incapaz ou desinteressado pela aprendizagem do manejo das tecnologias, por considerá-las instrumentos exclusivos de uma elite privilegiada.

Assume-se aqui que são, no mínimo, esses elementos – recursos físicos, digitais, humanos e sociais – que devem estar no foco de ação do Estado ao desenvolver uma política pública de inclusão digital. Para fins desta tese, a garantia destes recursos confere efetividade potencial à política pública. Sem que estes recursos estejam disponíveis à população, a

efetividade não é atingida. Percebe-se, assim, que o conceito de efetividade aqui utilizado não se refere à mensuração direta do uso dos recursos ou da avaliação das políticas implantadas perante a população beneficiária.

A efetividade potencial consiste na capacidade da política pública de tornar disponíveis os recursos necessários à inclusão digital. Estes devem ser garantidos nos processos implementados pelas iniciativas que têm por objetivo promover a apropriação das TICs.

#### *1.6.2. Telecentros como estratégia de política pública para a inclusão digital*

Como pontuado neste Capítulo, a partir da década de 1980, a disseminação global de bens e serviços relacionados a TICs realizou-se fortemente como expansão de mercado. As políticas governamentais tiveram como foco empresas, gestão eficiente do Estado, escolas e acesso doméstico. Para atender à parcela da população sem recursos para a aquisição individual das TICs, Estado, mercado e sociedade apostaram em iniciativas de inclusão digital. As primeiras experiências foram cabines públicas, *telecottages* e centros de (tele)comunicações. Promovidas principalmente por organizações da sociedade civil ou como microempreendimentos, não possuíam, naquele momento inicial, perspectiva de continuidade e princípio de universalidade claro.

Entre os modelos e conceitos que estes espaços de uso público assumiram, notam-se: a) o de oferta de serviços, baseado na noção de inclusão digital como acesso a infraestrutura; b) o de oferta de cursos, que relaciona inclusão digital à chamada alfabetização digital; e c) projetos de desenvolvimento local com TICs, que veem a inclusão digital como ferramenta para a cidadania. Estas dinâmicas também podem coexistir em um mesmo espaço. Um exemplo de iniciativa pioneira focada nas três vertentes é a *Playing to Win Network*, criada em 1983 no bairro do Harlem, em Nova York (Assumpção, 2001).

Ao longo dos anos, projetos e programas, públicos e privados, consolidaram formas institucionais de implementação e manutenção de diferentes tipos de espaço e sob diferentes concepções. Parte das iniciativas foi aberta como serviço público (oferecido em espaços mantidos pelo Estado); outras, como serviço estritamente privado (em espaços comerciais); e outras ainda, em espaços comunitários, sem finalidade comercial. A restrição da nomenclatura



“telecentros” aos espaços públicos e comunitários, sem fins lucrativos, é característica do Brasil e de alguns outros países, havendo outros em que esse nome também comporta os espaços comerciais, aqui mais comumente chamados de *lan houses* e cibercafés.

Os projetos de telecentros também diferiram quanto ao público a ser atendido nos espaços: toda a população (atendimento universal), apenas os moradores de determinada localidade (comunidade do entorno), públicos específicos (jovens, terceira idade, grupos raciais, mulheres) ou somente aqueles aptos ao usufruto de serviços específicos oferecidos no local (estudantes, associados, pacientes).

Outro aspecto diferenciador foi a cobrança ou não pelo uso dos recursos tecnológicos disponíveis no espaço. A maior parte dos projetos públicos constituiu-se para oferecer o atendimento nos telecentros como serviço gratuito. As iniciativas comerciais em geral estipularam cobrança por tempo de uso (horas de acesso à internet, por exemplo), tipo de recurso utilizado (ex.: impressão) e/ou atividade realizada (ex.: cursos). Já as iniciativas comunitárias variaram entre a gratuidade, a cobrança direta ou formas associativas de arrecadação de recursos (ex.: uso de fundos coletivos oriundos de mensalidade paga por associados).

Por fim, o escopo e a variedade de atividades oferecidas nos espaços também variaram entre as iniciativas, comumente abrangendo cursos de alfabetização digital, uso livre dos computadores e internet pelos frequentadores, cursos avançados relacionados às TICs ou de educação à distância, e/ou projetos que utilizam as TICs para fins coletivos (manutenção de sites da comunidade, produção e difusão de materiais audiovisuais, rádio comunitária, entre outros).

A composição destes diferentes aspectos conformou dinâmicas de implantação e funcionamento de telecentros, infocentros, centros multimídia e outras denominações para este tipo de espaço, bastante heterogêneas entre países e dentro de um mesmo país, conforme demonstra a bibliografia do tema (Badshah, Khan e Garrido, 2005; Carvin e Surman, 2006; Delgadillo, Gómez e Stoll, 2002; Dias, 2003; Unesco, 2003).

As diferentes dinâmicas assumidas têm no financiamento dos telecentros um dos principais temas de debate. Quando se trata estritamente dos telecentros não comerciais, há atores na arena das políticas públicas de inclusão digital que defendem que os recursos físicos,

digitais e humanos devem ser financiados pela própria comunidade como condição para a apropriação das TICs.

Contudo, as iniciativas com escala e perenidade de política pública mais bem sucedidas se baseiam em um arranjo institucional público-comunitário, em que o poder público oferece boa parte dos recursos necessários à efetividade da inclusão digital e a comunidade local, na qual o telecentro está instalado, se envolve na definição e na execução de atividades, na gestão dos recursos instalados e nas definições sobre os próximos passos.

Como se verá na apresentação das iniciativas desenvolvidas pelo poder público federal entre 2000 e 2010, conflitos e consensos de visões quanto a este aspecto estiveram presentes nas dinâmicas implementadas, com diferentes desdobramentos em termos de efetividade potencial e institucionalização.

Destaca-se, por fim, que os telecentros são implantados em localidades com contexto, história, características e dinâmicas próprias, que certamente influenciam a implementação desta política pública, assim como de qualquer outra de base territorial. Portanto, são necessários arranjos institucionais entre diferentes níveis e esferas de governo e, principalmente, perante as comunidades para que a inclusão digital se efetive a partir de telecentros.

Percebe-se, portanto, que a efetividade da inclusão digital está relacionada a um conjunto de aspectos institucionais que se compõem sob diferentes dinâmicas. Para a construção do modelo conceitual de análise das iniciativas públicas federais de disseminação de espaços de inclusão digital caracterizados como telecentros, é necessário conhecer abordagens teóricas relacionadas a capacidades institucionais e políticas públicas. Esta contribuição é apresentada no Capítulo a seguir.

## **2 – Análise de políticas públicas, instituições e inclusão digital**

Esta parte do marco conceitual aborda os conceitos e categorias necessários à análise da efetividade potencial e da trajetória das iniciativas de implantação de telecentros em relação aos aspectos institucionais. Tal escolha não significa desconectar da análise as ideias e interesses em disputa. Esses elementos são também fundamentais ao estudo das políticas públicas, como se verá no presente capítulo. Contudo, o recorte priorizado será o institucional.

O capítulo apresenta, inicialmente, considerações a respeito da análise de políticas públicas e da atuação do Estado. Em seguida, aborda contribuições teóricas necessárias à ênfase que a tese pretende conferir aos aspectos institucionais relacionados à efetividade potencial dos desenhos e à implementação das iniciativas de inclusão digital. Apresenta, ainda, definições para as capacidades institucionais que servirão de parâmetro para a análise das iniciativas destacadas para análise no capítulo seguinte.

Por fim, o Capítulo trata dos elementos necessários para a análise da política pública de inclusão digital. São apresentadas abordagens teóricas sobre os recursos necessários à inclusão digital e problematizados os aspectos fundamentais à sua efetividade.

### **2.1. Análise de políticas públicas**

#### *2.1.1. Políticas públicas: especificidades da análise*

No presente trabalho, política pública é compreendida como o conjunto de decisões e ações tomadas e implementadas por diferentes atores em relação a uma demanda por bens públicos (Rua, 1997). Uma política pública setorial é resultado de um processo político, intermediado por estruturas institucionais (Frey, 2000; Höfling, 2001). Orientações distintas sobre as atribuições do Estado, da sociedade civil e do mercado influenciam as visões sobre o que deve ser feito para o enfrentamento do problema. Nos governos, isso se reflete na concepção das iniciativas, sua finalidade, estratégia de implantação e capacidades institucionais mobilizadas, influenciando os resultados.

O contexto social e político influencia a construção da agenda, o processo de tomada decisão e a implementação das políticas. Neste cenário, existem ideias, interesses e instituições que cooperam e disputam entre si. A análise dos caminhos trilhados e dos resultados atingidos demanda recortar este quadro para melhor compreendê-lo.

A abordagem institucional, que privilegia o recorte de análise nas instituições envolvidas, implica a investigação da vida interna dos processos, a identificação dos arranjos institucionais, dos instrumentos de ação e das estratégias políticas. O olhar institucional observa, ainda, as alterações de contexto provocadas pela própria adoção de uma determinada política, e as transformações que exerceram sobre a capacidade do Estado e dos grupos envolvidos. Em casos de políticas públicas inovadoras, criam-se condições para interações conflitivas entre grupos e instituições, com resultados não previsíveis (Gerschman, 1989).

Apesar da centralidade da figura do Estado na análise aqui proposta, a separação entre Estado, mercado e sociedade é utilizada com fins meramente analíticos. Parte-se da premissa de que o Estado está longe de se constituir como um bloco monolítico, sendo permeado por grupos de interesse, detentores de ideias, crenças e valores distintos, com diferentes graus de institucionalidade e poder, e por instituições que conformam capacidades e lógicas de atuação construídas historicamente.

As políticas públicas refletem conflitos de interesses e também arranjos de poder que perpassam tanto as instituições do Estado quanto as da sociedade. Abordagens meramente tecnicistas, que consideram o ciclo das políticas públicas como um sistema de desenvolvimento linear, despolitizam a ação estatal em nome de uma suposta busca por eficiência. Não parece útil à hipótese da presente pesquisa considerar apenas a formulação idealizada, a implementação sem falhas e o pleno atingir dos resultados esperados, tendo em vista a complexa dinâmica em que as políticas públicas se desenvolvem.

Recentes revisões da literatura sobre análise de políticas públicas chegam a conclusões semelhantes (Moran, Rein e Goodin, 2006). Desde a consolidação dos Estados nacionais modernos e do crescimento da forma burocrática de gestão do aparelho governamental, o Estado foi sendo encarregado de missões cada vez mais complexas. Desta forma, não é possível que o Estado possua a capacidade de planificar de maneira inequívoca o conjunto de elementos necessários à solução dos problemas da sociedade, nem controlar plenamente os

resultados alcançados. Isso não significa que o Estado deva abrir mão de seu papel e de seu poder, como se verá a seguir.

### *2.1.2. Análise de políticas públicas: entre ideias, interesses, instituições*

Ideias, interesses e instituições foram elementos utilizados vastamente na análise de políticas públicas por diferentes correntes teóricas (Palier e Surel, 2005). Em termos de “interesses”, as análises identificam os atores e as lógicas de ação coletiva que envolve conflitos e cooperações entre eles. Esta análise se baseia tanto em aspectos de cálculos racionais de custo-benefício quanto em influências e interações de poder. Também identifica, entre os atores prevalentes, suas preferências, força, capacidade de ação e mobilização, e estratégias que utilizam no processo da política pública em questão.

No que tange às “instituições”, suas dinâmicas podem ser identificadas nos conjuntos de regras, práticas e mapas mentais enraizados que pesam sobre os atores. Neste sentido, a análise identifica quais recursos e restrições institucionais regem o domínio estudado. As capacidades institucionais e interações no interior deste domínio são elementos fundamentais. Devem ser identificadas quais características institucionais podem ter influência sobre os processos.

Interesses e instituições se inter-relacionam, uma vez que a própria capacidade de ação dos atores depende do contexto institucional, e pode influenciar os interesses que se colocam. As instituições conformam as possibilidades de organização e gestão da política, determinando, em parte, a legitimidade dos diferentes atores. Há políticas em que o Estado possui um papel prevalente ou exclusivo na prestação de um bem ou serviço social, outras em que uma amplitude maior de atores participa dos debates e da tomada de decisão, diminuindo as capacidades de controle dos governos.

O modo de organização da política está ligado diretamente à configuração institucional em vigor, sendo necessário considerar dinâmicas institucionais herdadas de políticas precedentes, a forma como se conformaram e qual o seu peso sobre as escolhas presentes. A herança institucional, ao mesmo tempo em que traz restrições, conforma recursos de ação. Nas organizações envolvidas, é possível identificar a existência de aprendizagem institucional e o grau de abertura institucional a mudanças.

As “ideias”, por sua vez, correspondem aos aspectos cognitivos das políticas públicas, incluindo paradigmas, referenciais e outros sistemas de crenças sob os quais se realiza a ação pública. Consistem nas formas prevalentes sob as quais os problemas são equacionados pelos diferentes atores, a hierarquização de valores e objetivos, e também a concepção da distribuição de papéis entre Estado, mercado, família ou terceiro setor. Estão presentes, ainda, nos mecanismos mediante os quais a ação pública é colocada em prática, e nas imagens e modelos simbólicos utilizados como referenciais da política idealizada (Palier e Surel, 2005).

Apesar da importância das ideias como paradigmas orientadores da ação institucional no desenvolvimento de uma política pública, podem haver consensos contraditórios, baseados em princípios que não são compartilhados de maneira uniforme entre atores concorrentes. A concordância sobre uma base mínima pode permitir diferenças de interpretação profundas, mas corresponde a uma lógica de agregação. Assim, a possibilidade de múltiplas interpretações administra a diversidade de interesses em jogo. O processo se elabora progressivamente, mediante interações repetidas entre os atores, que contribuem para a aceitabilidade das medidas, conformando o consenso ambíguo criado em torno delas.

### *2.1.3. Análise de políticas públicas centrada nas instituições*

Como visto, a análise de políticas públicas pode se concentrar em diferentes dinâmicas relacionadas à ação do Estado. Abarcar todos os aspectos envolvidos nestas dinâmicas, contudo, está fora do escopo da presente tese. A abordagem sobre a ação do Estado utilizada neste trabalho é baseada na contribuição de Robert R. Alford e Roger Friedland (1985) sobre os “poderes” de cada uma das principais teorias das Ciências Sociais a tratar do tema.

Segundo os autores, nas sociedades capitalistas ocidentais democráticas, o Estado possui três aspectos inter-relacionados necessários à compreensão da ação estatal: um aspecto democrático, um aspecto burocrático e um aspecto capitalista. Cada um desses aspectos é melhor abordado por uma das três principais perspectivas teóricas historicamente constituídas nas Ciências Sociais: o pluralismo (visão liberal em suas múltiplas vertentes); o gerencialismo (visão burocrático-weberiana); e o marxismo (visão societal).

O aspecto democrático do Estado é o principal foco de atenção do pluralismo, perspectiva teórica segundo a qual o Estado é a arena de disputa entre interesses diversos,

defendidos por diferentes grupos organizados, e negociados nas instâncias democráticas constituídas para este fim. A participação é o motor propulsor da atuação individual. A visão de sociedade presente nesta perspectiva é a de um agregado de indivíduos, cada qual em busca da maximização de seus interesses, e que se organizam em grupos de interesses comuns para disputar decisões nos espaços de negociação democrática. Identificam-se com esta abordagem as teorias liberais, presentes em autores diversos identificados com o utilitarismo individual, como Adam Smith, mas também autores de visão progressista. A análise do comportamento de eleitores, por exemplo, faz uso da abordagem pluralista sem necessariamente se basear no utilitarismo.

O aspecto burocrático do Estado é o foco de atenção da abordagem gerencialista, perspectiva teórica segundo a qual o Estado se conforma a partir de instituições controladas por elites políticas e burocráticas, tendo como motor propulsor a racionalização de todas as relações sociais, visando ao máximo controle sobre organizações e indivíduos. A sociedade, de acordo com esta perspectiva, é um agregado de instituições, cada qual em busca de autonomia e perpetuação. Há uma tensão constante entre centralização e fragmentação institucional, sendo necessário às elites dominantes controlar tanto esta tensão quanto bloquear eventuais canais de participação democrática direta, pois a demanda da sociedade deve estar estruturada na forma de instituições. Caso contrário, representa uma ameaça ao funcionamento do sistema. A principal matriz desta abordagem está presente na teorização de Max Weber sobre o processo de burocratização da sociedade.

O aspecto capitalista do Estado é o foco de atenção da abordagem de classe, perspectiva teórica segundo a qual o Estado é parte da disputa entre as forças do capital e do trabalho, tendo como motor propulsor a acumulação de riqueza, traduzida na comodificação ou na mercantilização de todas as relações sociais. A sociedade, nesta perspectiva, é formada por classes antagônicas, constituídas pelas relações de produção presentes no modo de produção dominante, neste caso, o capitalista. Conforme esta abordagem, o Estado deve garantir as condições de acumulação de riqueza por parte dos proprietários dos meios de produção. Esta acumulação, por sua vez, gera dividendos ao próprio Estado, sob a forma de impostos e outras formas de arrecadação, utilizados tanto na manutenção da estrutura estatal como em políticas compensatórias, voltadas à classe trabalhadora. Segundo esta visão, não há possibilidade de democracia efetiva numa sociedade de classes antagônicas, e a máquina

burocrática do Estado pode apenas minimizar os efeitos perversos do sistema sobre a classe dominada. A principal matriz desta abordagem é a teorização de Karl Marx sobre o funcionamento da sociedade capitalista.

Alford e Friedland (1985) consideram que cada uma das três perspectivas teóricas é “poderosa” para determinado nível de análise. O pluralismo é a perspectiva que contém os elementos mais adequados para a análise do Estado no nível individual. As negociações entre interesses diversos na conformação da agenda pública e da tomada de decisões quando estas envolvem as formas institucionalizadas de participação democrática, como o parlamento e as eleições, são objetos privilegiados de análise pela perspectiva pluralista.

A perspectiva gerencial é a que contém elementos adequados para a análise do Estado no nível organizacional. O funcionamento das instituições do Estado, suas relações com as instituições organizadas externas ao Estado, a implementação das políticas públicas no nível organizacional, os recursos institucionais utilizados pelas elites política e burocrática no controle das decisões estratégicas são objetos acerca dos quais esta perspectiva possui elementos adequados para análise.

A perspectiva de classe, por sua vez, contém elementos adequados para a análise do Estado no nível societal. A prevalência dos interesses do capital em detrimento do trabalho nas políticas governamentais, os aparatos ideológicos do Estado que favorecem a reprodução do modo de produção capitalista, a análise das políticas sociais como conquistas dos trabalhadores ou como instrumentos de legitimação do Estado perante a classe trabalhadora são objetos de análise privilegiados pela perspectiva de classe.

Segundo Alford e Friedland (1985), cada perspectiva é forte no seu nível prioritário de análise. Contudo, cada qual também silencia em relação aos outros dois níveis, ou tenta compreendê-los a partir dos conceitos e categorias utilizados no nível prioritário de análise, gerando inconsistências teóricas ao abordar os outros dois níveis. Sendo assim, nem a análise societal centrada apenas na formação econômica, nem a racionalização estendida são capazes, sozinhas, de explicar suficientemente a natureza do Estado nas sociedades capitalistas ocidentais democráticas.

O Estado deve, simultaneamente, responder a demandas políticas organizadas, à acumulação de riqueza e à sua própria sobrevivência como conjunto operacional de instituições. A compreensão da atuação do Estado deve levar em conta o desenvolvimento



histórico das sociedades ocidentais, que alterou a relação entre os aspectos democrático, burocrático e capitalista do Estado de suas origens no século XVI até o século XXI.

Sem desconsiderar a importância das perspectivas pluralista e marxista do Estado, o presente trabalho se concentra no aspecto organizacional-burocrático. Não faz uso direto das teorias weberianas clássicas, porém compreende que o nível de análise priorizado diz respeito ao poder das organizações e opta por abordagens teóricas condizentes com este recorte, conforme apresentado a seguir.

A hipótese desta tese requer um recorte teórico que dê conta dos aspectos institucionais para a análise das iniciativas públicas federais de implantação de telecentros. A escolha deste recorte se justifica pela percepção de que, para a compreensão da efetividade potencial e a trajetória das iniciativas, não é suficiente considerar apenas a “vontade política” dos governantes e dirigentes, ou os processos de “tomada de decisão” dos alto e médio escalões de governo. Estes elementos, que carregam as ideias e os interesses em disputa na conformação das políticas públicas, são cruciais para que as iniciativas tenham início e continuidade. Contudo, a vontade política não se realiza sem recursos institucionais que permitam a implantação efetiva das decisões tomadas.

A política pública de inclusão digital começou a ser construída apenas recentemente se comparada ao leque das políticas sociais (como saúde, educação, assistência) e mesmo de infraestrutura (telecomunicações, estradas, saneamento). Possui caráter intersetorial, uma vez que tem por objeto as formas que a sociedade constrói e continuamente reconstrói para lidar com informação e comunicação, aspectos fundamentais a todas as políticas públicas. O tempo de maturação da política, bem como sua intersetorialidade intrínseca conformam um conjunto de elementos de âmbito institucional que influenciam as iniciativas de inclusão digital. As instituições envolvidas e os mecanismos de gestão formais e informais da política precisam ser capazes de responder aos desafios da implantação. Em se tratando de iniciativas que representam inovação na forma de atuação da esfera federal, como é o caso dos programas analisados, há que se considerar os obstáculos e oportunidades internos presentes nas instituições incumbidas da execução, bem como os arranjos institucionais horizontais e verticais envolvidos.

Para dar conta das questões levantadas, apresenta-se a seguir o embasamento teórico do neoinstitucionalismo.

#### *2.1.4. Institucionalismo e neoinstitucionalismo*

São consideradas abordagens “institucionalistas” aquelas que conferem às instituições significado estratégico e estruturador dos processos políticos, e também como produtos de processos políticos de negociações antecedentes. As instituições, nessa visão, são determinantes de posições de poder, possibilidades de ação e grau de liberdade dos atores. Segundo Steinmo (2001b), a definição de “instituição” varia entre os autores que assumem essa visão. Há os que consideram apenas organizações e regras formais, enquanto outros consideram as regras informais e a cultura também como parte das instituições. Em sentido amplo, as instituições são regras formais e informais que estruturam o comportamento político e seus resultados. Sem as instituições, não pode existir política de maneira organizada.

A corrente institucionalista apoia-se na compreensão de que as instituições estruturam a política porque: 1) definem quem está apto a participar numa determinada arena política; 2) moldam as estratégias políticas dos diferentes atores; e 3) influenciam o que esses atores acreditam ser possível e desejável (Steinmo, 2001b).

As teorias institucionalistas se distinguem dos modelos de análise pluralistas e elitistas, focados apenas nos interesses individuais ou da elite de atores que define as políticas. Contudo, diferentemente da concepção original, algumas vertentes institucionalistas passaram a considerar o peso das instituições lado a lado com o das ideias em disputa e dos interesses dos indivíduos nos processos relacionados às políticas públicas. Estas abordagens passaram a ser denominadas “neoinstitucionalistas” (Hall e Taylor, 2003).

Interessa aqui as contribuições da abordagem que entende que os indivíduos agem, em parte, seguindo regras habitualizadas. Tais regras e procedimentos estão contidos em estruturas que tornam possível a ação individual, na medida em que proveem recursos institucionais, e também naquilo que os indivíduos reconhecem como seus papéis, identidades, sentidos de pertencimento, propósitos comuns e crenças normativas e causais (March e Olsen, 2006). As regras, de acordo com esta abordagem, podem se encontrar reconhecidas de maneira tácita entre os atores envolvidos. Assim, as instituições não se resumem a organizações e procedimentos, mas também à cultura político-administrativa nelas predominante.

Esse predomínio das regras habitualizadas não deve excluir do quadro analítico os interesses e disputas de poder, os elementos políticos e estratégicos da ação dos atores, e a possibilidade de mudança institucional. A instituição pode ser compreendida como elemento que regula os conflitos de interesses mediante compromissos e, ao mesmo tempo, uma regra convencionalizada para a cooperação entre atores. Para Bruno Théret (2003), é esta concepção ampla que pode responder ao fato de os indivíduos agirem em sociedade, sob sistemas de valores e normas sociais que conformam a ética, a cultura, os costumes e os poderes organizados de coerção econômica, política e simbólica.

Parte-se, assim, do pressuposto de que não é possível compreender as políticas públicas apenas a partir dos grupos de interesse em conflito, ou pela ação voluntária de indivíduos, baseada em aspectos ideológicos. As instituições possuem um peso na distribuição do poder e, conseqüentemente, influenciam os processos de tomada de decisão, formulação e implantação das políticas.

Os elementos da abordagem neoinstitucionalista permitem analisar o processo de construção da política mediante aspectos institucionais formais e informais, evitando tanto o tecnicismo burocrático como a ênfase excessiva nos atores políticos. A abordagem é adequada ao foco que se pretende dar à pesquisa, para compreensão dos aspectos institucionais que influenciam a ação e desta forma afetam a efetividade dos programas e projetos de implantação e manutenção de telecentros.

A relação entre instituições participantes das iniciativas de inclusão digital, as capacidades institucionais que mobilizaram para tal ação, os arranjos institucionais horizontais e verticais estabelecidos e a coordenação desses arranjos são, portanto, elementos necessários ao modelo conceitual de análise que será apresentado no Capítulo 4. Estes elementos institucionais devem ser compreendidos no contexto do processo de institucionalização da própria política pública, sobretudo nesta que, no período considerado, consistiu em inovação na atuação do governo federal.

#### *2.1.5. Estado e instituições: permanência e mudança*

É muito presente nas abordagens mais recentes sobre análise de políticas públicas a visão de que o pensamento fundador deste campo era marcado pela crença na capacidade de

planejamento e controle de implementação pelo Estado. Talvez por isso, diversas teorias foram produzidas para buscar explicar os processos de tomada de decisão, os interesses em disputa, as relações entre atores na conformação da política. No entanto, há um conjunto de elementos relevantes para a ação pública que ocorre após a tomada de decisão e antes do real impacto da política. Para compreender esses elementos, é necessário apresentar o cenário em que a política analisada se insere, seus precedentes históricos e seus resultados. Isso permite situar a política pública em seu contexto e realizar o aprofundamento da proposta deste trabalho: analisar a relação entre institucionalidade e efetividade da inclusão digital.

As instituições envolvidas em políticas públicas, como quaisquer organizações, possuem cada qual um processo histórico de construção. A mera presença de dirigentes políticos não apaga a cultura organizacional anterior, as leis e os regramentos, os processos e procedimentos formais e informais consolidados ao longo do tempo. Existe inércia institucional, assim como espaço para mudança.

O “peso institucional” é a base de algumas teorias sobre políticas públicas, em especial a teoria do “*path dependence*” (dependência de caminho), segundo a qual, por mais inovadora que uma política se proponha a ser, ela se constrói sobre um caminho já trilhado, procedimentos e processos enraizados que novos dirigentes simplesmente não são capazes de mudar. Segundo esta teoria, mudanças abruptas apenas podem ocorrer em momentos específicos, que correspondem a revoluções. Contribuem para a dependência de caminho as leis e regras, e também a cultura organizacional, conformadas em anos, décadas, às vezes séculos.

O conceito de “*path dependence*”, trabalhado por Paul Pierson (2000), indica que as políticas públicas passadas e as instituições restringem e determinam os recursos disponíveis no presente. As regras e normas consolidadas pelas políticas anteriores podem tornar excessivamente custosa ou até mesmo impossível a criação de novas instituições alternativas às existentes, tanto em termos de investimento político quanto de aprendizagem e coordenação. Por isso, mais comumente, as instituições existentes recebem a atribuição de execução das novas políticas, e realiza-se a adaptação dos desenhos e diretrizes das novas iniciativas aos recursos institucionais colocados à disposição.

Mais relevante ainda, as escolhas em termos de desenho institucional da política e de novos processos criados para sua execução possuem implicações de longo prazo em sua

*performance*. Podem vir a se tornar obstáculos futuros a mudanças ou correções de rumo, a depender do quanto se consolidam no tempo. Conforme essa teoria, o espaço para mudança existe quando ocorrem alterações de paradigmas vigentes, favorecendo reformulações institucionais. Para isso, é necessária a partilha da necessidade de mudança perante os atores envolvidos e a sociedade. Por sua vez, tão logo estabelecidas, as novas concepções tendem a ser persistentes e ter continuidade.

A análise institucional precisa considerar, ainda, que há diferenças entre instituições no que se refere à capacidade de implementação de uma política pública. Os recursos disponíveis em cada organização para a realização das políticas públicas variam conforme as características das instituições. Aquilo que cada uma mobiliza para a implementação de determinada ação também influencia a execução. Em casos como as iniciativas de inclusão digital a partir de telecentros, os procedimentos de implantação dependem de estruturas político-administrativas e mobilização política. Esses não necessariamente existem ou são capazes de seguir as regras estipuladas formalmente, e tais aspectos devem fazer parte da análise (Immergut, 2006).

Os mecanismos de gestão de políticas explicitam as relações entre Estado e sociedade. Nas democracias, apesar de o poder político dos grupos de interesse e de classe ser assimétrico e depender das estruturas e capacidades do Estado, este também precisa legitimar suas ações perante a sociedade. Os governantes dependem tanto do corpo burocrático e das regras de funcionamento do Estado quanto do apoio dos diversos grupos sociais para garantir políticas públicas que respondam aos problemas para as quais são formuladas. O resultado da atuação estatal depende, portanto, de sua capacidade operacional e também de sua inserção na sociedade.

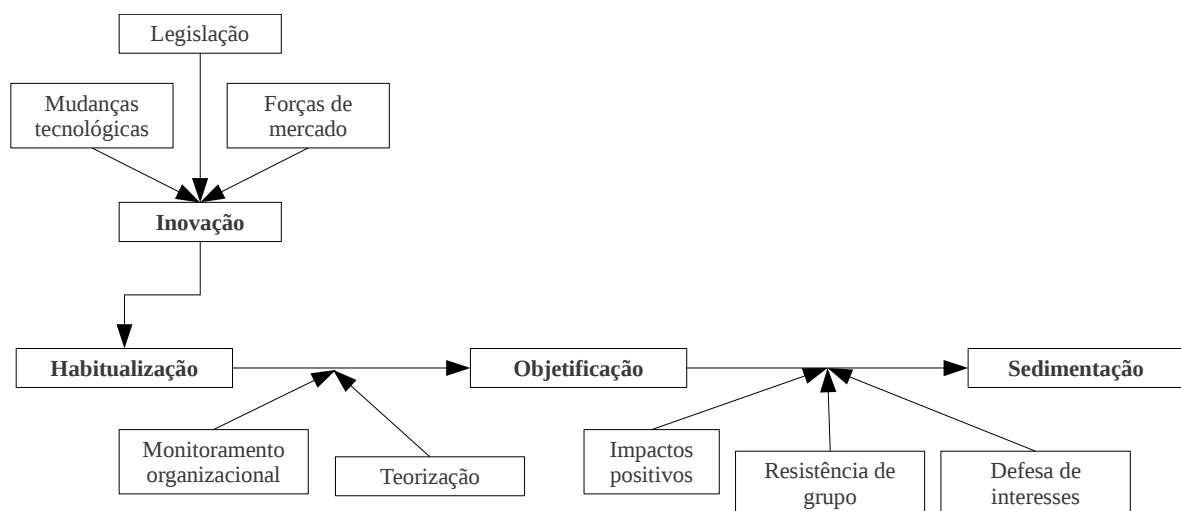
#### *2.1.6. O processo de institucionalização*

O período escolhido para a pesquisa coincide com a emergência da política pública de inclusão digital no governo federal, o que traz especificidades à análise institucional. Esta política possui uma trajetória recente no Poder Executivo Federal. Apesar de a informatização da sociedade e do aparelho do Estado remontar de décadas, é somente a partir da disseminação das tecnologias digitais de informação e comunicação, em especial da

interconexão mediante redes técnicas de comunicação multidirecional, que a inclusão digital na forma aqui considerada pode ser abordada. Uma vez considerada como marco desse movimento a abertura para exploração comercial do serviço de acesso à internet no Brasil, estamos falando do ano de 1995. Conforme será apresentado no Capítulo 3, o governo federal começa a atuar na promoção da inclusão digital a partir de telecentros e espaços similares justamente no período definido para esta pesquisa: 2000 a 2010. Sendo assim, é necessário trazer para a análise proposta um substrato teórico que permita a análise do processo de institucionalização de uma política pública.

O quadro proposto por Tolbert e Zucker (1999) oferece subsídios a esta discussão (Quadro 1). Segundo os autores, as mudanças tecnológicas, a legislação e as forças do mercado exercem pressões que resultam em inovação. A implementação da inovação leva à fase de habitualização, na qual os agentes responsáveis realizam o monitoramento organizacional e a teorização acerca da inovação implementada. A fase seguinte é a da objetificação, a partir da qual são considerados os aspectos positivos na implementação, a resistência de grupo e a defesa de grupos de interesse. Passa-se então à fase de sedimentação, em que esses fatores seguem exercendo pressão sobre a regra institucionalizada, porém esta já encontra um nível de estabilidade com menor propensão à mudança.

**Quadro 1 – Processos inerentes à institucionalização**



Fonte: Tolbert e Zucker, 1999, p. 207

Segundo a visão de Tolbert e Zucker, estes fatores determinam variações nos níveis de institucionalização e podem afetar o grau de similaridade entre conjuntos de organizações. Vale ressaltar que os autores se referem a processos de institucionalização em quaisquer tipos de organizações, não diferenciando agentes de mercado, empresas, governos ou quaisquer outras categorias de instituição. Neste sentido, não especificam subníveis de análise para situar, por exemplo, o grau de institucionalização de uma política pública, aspecto de relevância para a análise proposta no presente trabalho.

As características das instituições envolvidas numa política pública também influenciam o processo de implantação e institucionalização. Huntington (1975) compreende que os grupos exercem poder por intermédio de instituições políticas. O nível de institucionalização das organizações, contudo, interfere em suas capacidades. Isso porque a institucionalização confere valor e estabilidade às instituições e aos processos. Segundo o autor, o grau de institucionalização de organizações e procedimentos pode ser mensurado em termos dos binômios adaptabilidade-rigidez, complexidade-simplicidade, autonomia-subordinação e coesão-desunião.

Nessa visão, a adaptabilidade é uma característica organizacional adquirida, mensurável pelos anos de existência cronológica da instituição, pelo sucesso na substituição da primeira geração de dirigentes ou por haver triunfado sobre sua função original. A pertinência de medir a idade cronológica decorre da própria dinâmica de constituição de organizações, pois muitas não sobrevivem sequer ao primeiro ano de existência. Já a sucessão pacífica da primeira geração de dirigentes demonstra adaptabilidade porque a nova geração possui experiências organizacionais bastante diferentes da anterior. O triunfo sobre a função original demonstra a capacidade de se adaptar a novas funções, valorizando a instituição para além de um instrumento de consecução de objetivos.

A complexidade de uma instituição é indicador de sua institucionalização, pois denota a capacidade de diversificação de operações. É identificável pela multiplicidade de subunidades organizacionais de diferentes níveis hierárquicos e funcionais, ou pela diferenciação entre tipos de subunidades. Esta capacidade de atender a mais de um objetivo torna a instituição menos vulnerável do que outra que produza apenas para um foco específico. É maior a probabilidade de sistemas complexos se adaptarem a novas exigências sem perda de estabilidade.

A autonomia é a terceira medida de institucionalização. Traduz-se na independência da instituição em relação a outros agrupamentos sociais, organizações e comportamentos. Demonstra baixa vulnerabilidade em relação a influências externas. Consiste em a instituição não ser a mera expressão de grupos restritos ou personalistas. As instituições são autônomas quando possuem seus próprios interesses e valores, sendo estes identificáveis e distinguíveis dos de outras instituições. A complexidade do sistema político aumenta as chances de autonomia de cada organização.

Por fim, a coesão demonstra institucionalização. Para isso, deve haver um mínimo de consenso entre os seus participantes. Os não participantes devem apenas partilhar do consenso esporadicamente ou em menor extensão. A coesão tende a diminuir com um aumento repentino do número de membros de uma instituição ou de participantes em um sistema. Neste sentido, são fundamentais a confiança, a disciplina e a lealdade dos membros, bem como a capacidade de coordenação dos dirigentes e dos próprios participantes.

Outro aspecto importante é que os interesses institucionais são distintos dos interesses dos indivíduos que estão nas instituições. As instituições públicas, por exemplo, tem por interesse institucional o interesse público, em primeira instância, e os interesses próprios do órgão governamental. Os procedimentos de institucionalização incluem normas e regras que buscam garantir essa situação de impessoalidade.

Quanto menos institucionalizados forem os procedimentos que garantem a impessoalidade de interesses da instituição, mais ela será frágil e dependente de dirigentes. A legitimidade e a autoridade das ações governamentais decorrem do quanto tais ações refletem os interesses das instituições governamentais. Essas devem possuir interesses próprios, necessariamente diferentes de quaisquer outros grupos da sociedade. A legitimidade das instituições públicas advém de sua aderência ao que o autor chama de “filosofia pública”.

Sendo assim, o nível de institucionalização de um governo não apenas demonstra sua força ou fraqueza, mas sua própria capacidade de ser um bom governo. O desafio é criar e manter instituições complexas, de vulto e ao mesmo tempo flexíveis e coordenadas (Huntington, 1975). Em se tratando de lidar com temas que emergem na agenda pública, isso significa ser capaz de promover processos em que a dinâmica das organizações institucionalizadas do Estado favoreça a criação de desenhos de políticas que respondam às necessidades da sociedade.



### 2.1.7. Capacidades institucionais<sup>7</sup>

O processo de institucionalização influencia e ao mesmo tempo se retroalimenta das capacidades institucionais mobilizadas para a execução de uma determinada política pública. Capacidades institucionais são elementos relacionados à possibilidade de atuação de uma determinada organização. No caso das políticas públicas com atuação do Estado, trata-se dos órgãos do governo que executam as iniciativas e as instituições com as quais se relaciona para operacionalizar esta execução.

Para fins da presente tese, consideram-se indicadores de capacidade institucional os seguintes atributos:

a) Atribuição/ legitimidade institucional: norma formal ou reconhecimento informal de que a instituição deve atuar na iniciativa em questão. A atribuição formal diz respeito a leis, decretos, portarias, instruções normativas e/ou outros instrumentos legais que explicitam as responsabilidades da instituição, conferindo-lhe legitimidade formal. A legitimidade informal decorre de um reconhecimento tácito das demais instituições – concorrentes ou não naquela atribuição – de que, independentemente de previsão legal, a instituição pode ou deve conduzir e gerir determinada iniciativa;

b) Autoridade institucional: posição que a instituição ou a unidade institucional mobilizada para a ação ocupa na hierarquia política ou que lhe é conferida pelas instâncias superiores, de modo que detenha o poder para comandar ou conduzir os processos referentes à implantação e à gestão da ação para o que foi mobilizada;

c) Recursos orçamentários: dotação (previsão) e autorização de gastos para execução da ação. No caso de políticas públicas do governo federal, são elementos constitutivos desta capacidade institucional os recursos previstos e autorizados a cada exercício, a planificação de gastos para períodos plurianuais (ex.: Plano Plurianual de Aplicações – PPA), a fonte dos

---

<sup>7</sup> A presente tese não pretende fazer a distinção entre “capacidades institucionais” e “capacidades organizacionais”, tal como discutido por Scott e Meyer (1994).

recursos (Orçamento Geral da União ou fundos específicos), a capacidade de execução do órgão (habilidade de gastar os recursos designados na ação proposta) e a qualidade do gasto (relação entre aplicação dos recursos e resultados obtidos);

d) Estrutura de recursos humanos: pessoas de diferentes graus hierárquicos e perfis profissionais alocados na execução da iniciativa, sob variados vínculos institucionais (corpo permanente ou temporário da instituição, dirigentes, terceirizados, estagiários, bolsistas, voluntários);

e) Capilaridade territorial: presença de unidades descentralizadas sob o comando da instituição central. No caso do governo federal, presença institucional em regiões, Unidades da Federação e municípios do país;

g) Culturas organizacionais: conjuntos de valores, práticas e procedimentos sedimentados na instituição, incluindo os seguintes subelementos:

g.1) Lógica institucional: forma como a instituição tende a se comportar, tendo em vista sua posição na dinâmica institucional. Enquanto as instituições estatais tendem a seguir uma lógica burocrática, as instituições de mercado, no capitalismo, tendem a seguir uma lógica de acumulação de capital, ao passo que a família se pauta por uma lógica de vínculos de parentesco e a comunidade, por vínculos de solidariedade (Alford e Friedland, 1991).

g.2) Experiência institucional anterior: histórico prévio da instituição na execução de iniciativa similar ou de formas de execução que podem ser adaptadas às necessidades de gestão da nova iniciativa;

g.3) Resiliência: força relativa das práticas e processos sedimentados prévios à instauração da iniciativa que barram a assimilação de novas práticas e processos pelo corpo institucional, apresentando resistência à mudança; e

g.4) Capacidade de aprendizagem: incorporação de novos valores, práticas e procedimentos na instituição decorrentes dos acertos e erros na implantação da nova iniciativa;

h) Controle da gestão: a concentração da execução sob uma instituição central tende a permitir maior governabilidade sobre os recursos institucionais necessários à implantação de uma ação e controle dos resultados. Neste caso, apenas eventos macro fogem ao controle da instituição e podem influenciar o processo de implementação da nova iniciativa (externalidades). Por exemplo, uma crise macroeconômica pode diminuir a disponibilidade de recursos governamentais; a mudança de dirigentes ocasionada por eleições ou arranjos determinados pelo núcleo político do governo pode reduzir a prioridade dada à iniciativa ou alterar o seu rumo. Por outro lado, nos casos em que a instituição responsável pela iniciativa dispõe de poucos recursos institucionais e demanda arranjos com outras instituições para executar a política, o controle do órgão sobre a gestão da iniciativa dependerá do grau de coordenação obtido nos arranjos institucionais construídos. O controle da gestão possui também como elemento a capacidade de planejamento e formulação autônoma de processos.

Considera-se que um órgão governamental possui alta capacidade institucional se detém a maior parte ou todos os recursos institucionais necessários à implantação da iniciativa sob sua responsabilidade. O oposto é um órgão governamental provido de atributos institucionais menores do que os necessários para garantir a execução de uma determinada política. Parte-se do pressuposto de que, uma vez desprovido de atributos institucionais suficientes para a implantação da iniciativa, o órgão responsável irá buscar os recursos ausentes em outras organizações, estabelecendo arranjos institucionais.

Os arranjos institucionais servem, assim, para garantir que o conjunto de atributos institucionais reconhecidos como necessários para a implementação da política estará disponível. Tendo em vista as características das instituições e, em especial, de lógicas institucionais distintas entre os atores envolvidos, aspectos de coordenação influenciam o sucesso ou o fracasso dos arranjos estabelecidos.

### *2.1.8. Desafios da mobilização coordenada de capacidades institucionais*

Como se verá no Capítulo 3, as iniciativas de inclusão digital voltadas à implantação de telecentros envolvem uma multiplicidade de atores institucionais. A capacidade institucional de cada um deles influencia a efetividade da política pública. Em se tratando de telecentros, espaços físicos de acesso e uso das tecnologias da informação e comunicação, os diferentes atores envolvidos na execução das iniciativas possuem capacidades institucionais distintas.

A análise de políticas públicas de apoio a telecentros proposta na presente tese leva em conta as especificidades das relações entre Estado e sociedade civil no Brasil. Ainda que de maneira não homogênea, nem com uma separação absoluta entre si, compreende-se que cada qual possui autonomia institucional em relação ao outro, aptos a pactuar obrigações mútuas entre si, dentro de um contexto histórico e normativo que influencia o poder e as capacidades institucionais de cada um.

Há, também, uma relação de equilíbrio entre a autonomia e a interdependência das instituições envolvidas na política pública. Uma política pública recente como a de inclusão digital apenas iniciava, no período considerado (2000-2010), o estabelecimento de regras e normas para definir atores institucionais envolvidos, atribuições específicas de cada organização participante e recursos a serem alocados por cada uma delas. Neste sentido, é possível que o período tenha se caracterizado pela dominação de uma instância sobre as outras, de ações paralelas e muitas vezes descoordenadas, características da tendência à fragmentação burocrática do Estado (Alford e Friedland, 1985).

No Brasil, enquanto o governo federal possui como principal recurso institucional a capacidade de financiamento das ações, os municipais têm sua força na presença local e os Estados, um pouco de cada uma dessas capacidades (Franzese, 2010). Contudo, um aspecto fundamental a ser considerado é a disparidade socioeconômica existente entre indivíduos, entre regiões distintas de uma mesma cidade, entre territórios de uma mesma região, entre Unidades da Federação e entre regiões do país, com impacto direto sobre as capacidades institucionais mobilizadas nas políticas públicas. A assimetria nas relações econômicas afeta a distribuição de poder e a execução das iniciativas.

No caso de políticas públicas sem marcos constitucionais definidos, a ausência de coordenação propicia a existência de lacunas, paralelamente à superposição de atribuições entre alguns setores ou regiões. Nesse contexto, pode ganhar força a competição entre instituições, pautada numa lógica de atuação não solidária entre os atores, diante da ausência de uma estratégia de articulação e coordenação por parte do poder central. Há também o risco de, diante da permissividade política à proliferação de iniciativas, existir uma quantidade imensa de programas e projetos de baixa efetividade.

#### *2.1.8.1. Capacidades institucionais em políticas públicas descentralizadas*

Conceitualmente, a descentralização corresponde a um processo de transferência ou conquista de autonomia em termos de poder decisório, não se restringindo à delegação de funções administrativas (Abrucio e Soares, 2001). A execução de políticas sempre demanda algum grau de descentralização. No caso dos países federados, como o Brasil, isso depende de um processo constante negociação que resultam em pactos federativos materializados em arranjos institucionais. Nesse processo, os entes federados negociam atribuições e receitas, além dos ganhos ou perdas sociais e políticas que o pacto ou sua ausência podem provocar (Affonso, 2000).

Segundo Arretche (1999), em Estados federativos, as motivações para que um ente assuma funções de gestão das políticas públicas são: a) iniciativa própria; b) adesão a algum programa proposto por outro nível de governo mais abrangente; ou c) imposição constitucional. Nos casos em que a participação demanda assumir atribuições de execução sem que exista previsão na Constituição Federal para tal, a adesão ao programa é fundamental para que o ente autônomo desempenhe as funções a serem a ele transferidas.

A execução de programas pelo governo federal frequentemente demanda descentralização. Para que a implantação descentralizada seja bem-sucedida, é necessário haver coordenação da atuação entre as diferentes esferas federais envolvidas e, em especial na política objeto deste trabalho, também perante a sociedade civil. O poder central precisa, portanto, estar estruturado para realizar a execução descentralizada de maneira coordenada. Idealmente, deve contar, ainda, com Estados e municípios também estruturados de modo a serem capazes de executar as políticas descentralizadas, e com instituições formais da

sociedade civil organizada, tanto para a execução conjunta quanto para o controle democrático das políticas implantadas.

A adesão das instituições locais a um programa federal depende do cálculo que realizam quanto aos custos e benefícios prováveis, bem como à capacidade própria com a qual contam para desempenhar a mesma tarefa isoladamente. Para obter a adesão dos entes federados, o governo central deve desenhar políticas capazes de induzir a transferência de atribuições desejada. Em um contexto de grandes diferenças regionais e de uma grande quantidade de municípios frágeis, isso significa trabalhar com capacidades administrativas e fiscais distintas.

Além dos custos operacionais de adesão, devem ser levados em consideração os requisitos institucionais e a ação política, que variam de acordo com a política pública em questão. As estratégias de indução são bem-sucedidas desde que minimizem os custos ou tragam benefícios ao nível de governo ou instituição que assumirá a gestão local do programa. A adesão demanda, assim, a decisão política – a vontade de participar da descentralização proposta – e também os meios necessários à implantação da política – os recursos financeiros, políticos e administrativos (Arretche, 1999).

Ainda de acordo com Arretche, quando a política em questão requer a atuação dos governos municipais, a articulação entre governo central e governos estaduais consiste numa estratégia com maior probabilidade de sucesso. A ação dos poderes executivos estaduais pode minimizar os custos prováveis que incidiriam diretamente sobre os municípios, contribuindo para a adesão daqueles de menor capacidade institucional própria.

A análise de programas de execução descentralizada deve observar, portanto: a) a capacidade fiscal dos governos e instituições locais; b) o porte socioeconômico das localidades; c) a natureza da política a ser implementada; e d) a capacidade técnica instalada nas unidades institucionais envolvidas. Desconsiderar a existência de realidades institucionais distintas tende a reproduzir, na execução da política, condições de desigualdade previamente existentes. Para reverter essa situação, deve haver ação deliberada, voltada não somente à descentralização da política de maneira coordenada, como também atenta às desigualdades, com mecanismos que busquem promover equidade e reforçar ou compensar a falta de capacidade dos atores locais.

Isso significa que municípios com condições próprias para a gestão de políticas sociais, por exemplo, podem não demandar incentivos para assumi-las. Contudo, a realidade da maior parte dos municípios brasileiros é a de baixa capacidade econômica, dependência em relação a transferências fiscais da União e dos fundos de participação, e fraca tradição administrativa. Segundo Arretche (1999), nesse caso, para o sucesso da descentralização, são fundamentais as estratégias continuadas de indução que compensem obstáculos relacionados à falta de capacidade fiscal e/ou administrativa dos municípios, somadas a políticas continuadas de capacitação municipal.

Como abordado no Capítulo 1, a estratégia de promover inclusão digital a partir de telecentros e espaços físicos similares é influenciada por aspectos territoriais. Nos projetos de caráter público e comunitário, a participação tanto do poder público de atuação local quanto da comunidade são elementos fundamentais para garantir, por um lado, o financiamento contínuo que garanta recursos perenes referentes à implantação, manutenção e atualização periódica da infraestrutura necessária à inclusão digital, e, por outro, a participação não apenas do governo, mas também da comunidade local e seu envolvimento na gestão dos processos, condições essenciais à apropriação das tecnologias pela população, sobretudo para garantir direitos de cidadania mediante atividades de promoção do desenvolvimento local em múltiplas dimensões<sup>8</sup>.

#### *2.1.8.2. Cooperação e conflito entre instituições*

É necessário compreender as características específicas das relações entre instituições na análise de políticas públicas que envolvem múltiplos atores institucionais em sua implementação. De acordo com a abordagem burocrático-weberiana do Estado, as organizações, de modo geral, e as instituições públicas, em particular, possuem uma tensão contínua entre centralização e fragmentação. Organizações preexistentes tendem a criar mecanismos de controle racional-burocrático para diminuir o poder discricionário de cada indivíduo. Tais mecanismos são traduzidos em rotinas de procedimentos e regras que devem ser seguidos sem questionamento. Por outro lado, a especialização de funções e objetivos,

---

8 A discussão envolvendo territorialidade e desenvolvimento local não é aprofundada no presente trabalho, tendo em vista o escopo proposto. Estudos que tratem da especificidade destas categorias em relação aos telecentros são necessários e fazem parte das propostas apresentadas na conclusão desta tese.

bem como as consequências da burocratização administrativa e de sua extensão a todos os domínios das relações humanas, geram tensão sobre o processo de centralização, pressionando pela fragmentação da organização.

Cada organização possui recursos institucionais com os quais atua, se fortalece e se legitima perante as demais organizações e a sociedade. Estes recursos são elementos de troca em negociações de cooperação e também podem ser utilizados na competição entre organizações. A tendência de cada organização é centrar-se somente nas atribuições que lhe foram legitimadas cultural ou politicamente. Esta concepção teórica auxilia na compreensão da dificuldade de coordenar a atuação conjunta e cooperada entre organizações. A intersectorialidade e a coordenação intersectorial são desafios para todos os governos, em todas as políticas públicas.

O uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) perpassa as atividades dos mais diversos setores da ação humana, e as políticas públicas não são uma exceção. O processo de informatização e interconexão em rede de instituições governamentais das três esferas, e em cada uma das políticas setoriais, é denominado genericamente de “governo eletrônico”, e pode contribuir para a modernização e a melhoria da relação entre o Estado e os cidadãos.

Do ponto de vista administrativo, a gestão da informação e a capacidade de utilizá-la de maneira a facilitar processos, definir prioridades e interoperar procedimentos são facilitadas pelas TICs, desde que as rotinas burocráticas e a lógica institucional das instituições públicas sejam tratadas com a devida atenção. Do ponto de vista dos cidadãos, a possibilidade de contato direto com os governantes e organizações públicas por meio eletrônico, e os procedimentos remotos que economizam deslocamentos e reduzem a necessidade de lidar com a burocracia são vantagens perceptíveis quando um governo eletrônico é bem estruturado.

Naquilo que diz respeito à inclusão digital, a dimensão do desenvolvimento humano e da garantia de direitos de cidadania compreendida de maneira ampla faz com que necessariamente as iniciativas de promoção do uso das tecnologias digitais pelos cidadãos contemplem a intersectorialidade. O acesso à infraestrutura e a dispositivos técnicos, e a “alfabetização digital” como instrumentalização seriam, em uma visão restrita, os componentes da *expertise* específica de um programa de inclusão digital. Porém, os conteúdos



e usos, as formas de se relacionar em rede, a própria socialização por meio dessas tecnologias são arenas em plena construção pela sociedade. Esse “recheio” da inclusão digital só se torna possível a partir dos elementos contidos nas políticas setoriais: saúde, educação, cultura, assistência social, geração de renda, direitos humanos, moradia, relação com o território, entre tantas outras interfaces.

Essa condição de se relacionar transversalmente com as demais políticas apresenta oportunidades e ao mesmo tempo desafios à inclusão digital. Por um lado, torna-se cada vez mais presente a demanda de as variadas políticas setoriais incorporarem o uso das tecnologias da informação e comunicação digitais não apenas em seus procedimentos administrativo-gerenciais, mas também na relação com os cidadãos e, em especial, como ferramentas que facilitam processos ou que conformam novas maneiras de atuação. Exemplo deste último caso é, por exemplo, o uso de computadores em centros de saúde voltados à reabilitação pós-traumática, envolvendo os pacientes em atividades motoras e cognitivas, em processos de valorização de sua autoestima e na própria conquista de autonomia para tarefas cotidianas que a internet pode facilitar.

Os espaços dos telecentros, providos de computadores e outros equipamentos conectados à internet, consistem em locais privilegiados para a execução de atividades envolvendo as diversas dimensões da cidadania. Nas localidades distantes dos centros urbanos e nas periferias urbanas com pouca presença de espaços voltados às políticas públicas, o caráter multifuncional do telecentro muitas vezes se desenvolve espontaneamente. Ele se torna o espaço de encontro para atividades comunitárias de toda natureza.

Por outro lado, o caráter transversal da inclusão digital faz com que determinadas políticas setoriais assumam iniciativas de implantação de espaços de uso das tecnologias privilegiando as atividades setoriais em detrimento de outros usos possíveis. A depender da rigidez com a qual a política setorial é tratada, não é sequer adequado considerar público e comunitário o espaço implantado como telecentro. Um exemplo clássico nesse sentido são os laboratórios de informática de estabelecimentos de ensino formal. Voltados ao uso pelos alunos, muitas vezes exclusivamente para atividades pedagógicas do currículo escolar, estes espaços não se constituem como telecentros no sentido aqui apresentado.

Existem, é claro, casos de escolas que abrem seus laboratórios para o usufruto da comunidade do entorno em horários alternativos aos de uso pelos estudantes regularmente

matriculados. A amplitude do público atendido e o caráter comunitário das atividades desenvolvidas podem fazer com que esse espaço seja definido como telecentro. Porém, ainda são frequentes os relatos de laboratórios de informática que nem mesmo são utilizados por professores e alunos da própria escola. Em outros casos, a não abertura para uso universal pela comunidade do entorno escolar é justificada pela ausência de pessoal técnico especializado e para a segurança do local.

O caso das escolas exemplifica o desafio da intersectorialidade presente na especialização de funções institucionais conforme o modelo burocrático-weberiano. Ao pleitear o uso de um espaço já instalado para atividades que fogem da atribuição específica da política setorial educacional, concentrada estritamente no ensino formal, surgem variados obstáculos para a não cooperação.

A transversalidade somada à ausência de atribuição institucional exclusiva também geram a situação oposta. Como se verá no Capítulo 5, o governo federal criou, ao longo do período de 2000 a 2010, programas de apoio a telecentros em mais de treze órgãos diferentes, cada qual sendo capaz de justificar institucionalmente o motivo pelo qual deveria atuar na inclusão digital. O desafio da intersectorialidade, nesse caso, trouxe desdobramentos positivos da competição entre instituições, aumentando as alternativas disponíveis e a própria quantidade de espaços colocados à disposição da população, além de ter fomentado a criação de uma massa crítica de recursos humanos no campo da inclusão digital a partir do conjunto de telecentros implantados. Oportunidades de cooperação também foram aproveitadas, tanto em termos de recursos institucionais quanto na criação de fóruns e colegiados formais e informais, locais, regionais e nacionais, de pactuação de compromissos.

Contudo, os riscos da competição predatória também estão presentes nas relações intersectoriais. O exemplo mais premente são os casos das políticas setoriais que fizeram uso dos espaços dos telecentros, sem ter contribuído com recursos para sua implantação, manutenção ou aperfeiçoamento. A opção por criar instâncias específicas que se responsabilizam integralmente pelos custos relacionados traz o risco do não envolvimento intersectorial, esvaziando o telecentro de seu potencial de promoção de direitos de cidadania. Sem a integração das demais políticas públicas, há menos chances de realização de atividades coletivas visando ao desenvolvimento local. A persistência da não cooperação pode levar a

que os órgãos ofereçam padrões mínimos, na lógica da “corrida para o fundo” (*race to the bottom*), identificada em outras políticas públicas (Abrucio e Soares, 2001).

Os desafios da coordenação intersetorial são tratados por Paulo Henrique Medeiros (2004) ao analisar a política pública de governo eletrônico, com foco específico na disseminação do uso das TICs na prestação de serviços e no relacionamento do governo com os cidadãos. Segundo o autor, em arenas políticas em que existem distintos órgãos governamentais atuantes, cada qual tende a formular soluções de maneira isolada das demais, ocasionando sobreposições.

Sendo assim, as considerações levantadas por Abrucio e Soares (2001) relacionadas à cooperação federativa também se aplicam à análise institucional intersetorial da política de inclusão digital: o equilíbrio competição-cooperação depende da criação de redes de coordenação em que os conflitos sejam tratados, as competências, atribuídas; e os consensos, atingidos, sem prejudicar a autonomia institucional de cada política setorial, e de modo a garantir a unidade na diversidade. As condições situacionais e contextuais para que essa construção ocorra também depende de capacidades institucionais, lideranças capazes de costurar os acordos dos representantes em torno das questões, e de mecanismos compensatórios para fortalecer os setores mais fracos ou compensar as eventuais assimetrias intersetoriais, a depender do papel que venham a exercer.

#### *2.1.9. Aspectos destacados na hipótese de pesquisa: orçamento e lógicas institucionais*

Lado a lado com as teorias focadas na competição e na cooperação por recursos escassos entre organizações na implementação de políticas públicas, abordagens institucionais também tratam dos aspectos culturais e simbólicos que influenciam a atuação organizacional. O presente trabalho entende que ambos os aspectos – os recursos institucionais e os aspectos culturais – devem ser levados considerados na compreensão da política pública de inclusão digital. Em que pese a importância de todos os elementos institucionais apresentados até aqui, esta seção aborda aspectos destacados na hipótese da presente pesquisa como os mais importantes para a análise proposta: orçamento e lógicas institucionais. Considerações a respeito de cada um destes aspectos são apresentadas a seguir.

### *2.1.9.1. Orçamento*

Políticas públicas podem alocar recursos para a execução de ações mediante a regulação, a provisão, a produção e a transferência de dinheiro para a formulação e a implementação de programas e ações (Castro e Cardoso Jr., 2006). É comum à análise de políticas públicas se concentrar na investigação dos recursos materiais destinados à execução de programas e políticas. Afinal, desde a constituição do Estado moderno, uma de suas tarefas tem sido a arrecadação de parte da riqueza produzida pela sociedade e a destinação destes recursos conforme necessidades definidas a partir de critérios técnicos e, sobretudo, políticos.

A alocação de recursos orçamentários em políticas públicas de inclusão digital é objeto de controvérsias fundadas nas diferentes concepções sobre a atuação do Estado nas políticas sociais. Conforme apresentado no Capítulo 1, a própria existência de políticas de inclusão digital tem sido priorizada ou descartada, a depender da visão que os governantes tenham a respeito de qual deve ser o motor propulsor do desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação: se apenas o mercado, ou também o Estado e a sociedade. A visão defendida nesta tese, presente nas conclusões conceituais do Capítulo 1, é a de que o desenvolvimento e a disseminação das TICs já ocorrem fortemente conduzidos pela lógica de mercado. Neste sentido, deve haver políticas públicas que permitam à sociedade não apenas usufruir, mas participar deste processo. O Estado, como arena da disputa democrática e instrumento institucional de poder, possui papel fundamental nessa construção.

Uma das estratégias da política pública de inclusão digital são os telecentros e espaços similares de uso das TICs pelos cidadãos. Como também apresentado no Capítulo 1, a disseminação destes espaços ocorre sob concepções variadas. No que diz respeito à gestão e ao financiamento, possuem características distintas que, às vezes, se apresentam de maneira combinada. Nas iniciativas sob gestão pública, os recursos necessários à inclusão digital são financiados exclusivamente ou principalmente pelo Estado, e o uso das TICs é oferecido gratuitamente à população. Há, também, espaços privados que oferecem os serviços comercialmente. Outra modalidade é a comunitária, envolvendo organizações da sociedade civil e sem finalidade de lucro, com oferta de atividades gratuitas e/ou pagas.

A hipótese desta tese pressupõe a alocação de orçamento público, do governo federal, para a garantia dos recursos físicos, digitais, humanos e sociais necessários à inclusão digital,

em escala compatível à realidade brasileira. Além da opção conceitual, a escolha desta variável se justifica pela percepção de que houve, por parte do Poder Executivo Federal, aplicação considerável de recursos orçamentários em iniciativas de disseminação de telecentros no período 2000-2010. Sendo assim, o modelo conceitual de análise proposto, logo mais apresentado no Capítulo 4, considera o atributo orçamento.

O Orçamento Público é a principal base dos estudos sobre alocação de recursos para políticas públicas. Como aponta Fabrício Oliveira (2001), o Orçamento Público possui aspectos técnicos que demandam certo grau de especialização para a compreensão dos processos de elaboração, aprovação e execução. Estes consistem em arenas de tomada de decisão sobre os gastos do Estado e seus objetivos. Se o orçamento, por um lado, reflete o poder político dos decisores – os Poderes Executivo e Legislativo, em especial –, por outro, é também um instrumento de planejamento da ação do Estado e do controle da sociedade sobre ele.

O Orçamento Público brasileiro tem evoluído do ponto de vista da institucionalização de mecanismos condizentes com a democracia, havendo previsão constitucional para que siga princípios tais como o da unidade, da totalidade e da universalidade (reunindo todas as receitas e despesas numa peça única), da anualidade (autorizando o gasto por um exercício), da discriminação e da especialização (havendo detalhamento da origem e destinação dos recursos orçamentários) e da transparência, entre outros (Oliveira, 2001). Estes princípios são tributários da Constituição de 1988, construída no processo de redemocratização. Naquele contexto, a pressão pela desconcentração de poder do Executivo federal também reatribuiu poderes ao Legislativo para modificar a proposta orçamentária, acompanhar e fiscalizar sua execução.

O processo orçamentário brasileiro, desde então, passou a contar com três peças: o Plano Plurianual de Aplicações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA foi criado para estabelecer o planejamento de longo prazo, em ciclos de quatro anos, com início no segundo ano da gestão governamental vigente e validade até o primeiro ano da gestão seguinte; a LDO estabelece regras e metas sobre receitas e despesas, consistindo na peça intermediária com mais alto grau de relevância política em termos da arrecadação e distribuição de recursos; e a LOA detalha o orçamento,

conforme autorizado pela LDO, em três segmentos: o Orçamento Fiscal, o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e o Orçamento da Seguridade Social (Oliveira, 2001).

Uma série de fatores políticos e institucionais compõe a dinâmica de elaboração, aprovação e execução do orçamento público, dos quais apenas uma parte é considerada no escopo de análise da presente tese. Um aspecto relevante sobre a política pública analisada é a previsão legal de recursos. Conforme detalhado por Castro e Cardoso Jr. (2006), além das receitas fiscais oriundas da arrecadação geral do governo, áreas como previdência, saúde, assistência social, educação e proteção ao trabalhador possuem fontes de financiamento próprias, criadas para vincular a arrecadação ao gasto na política social específica. Contudo, o mecanismo de Desvinculação de Receitas da União (DRU), instituído em 1994, e os limites aos gastos orçamentários estipulados anualmente por Decreto, conferem ao Poder Executivo controle sobre a destinação destes recursos.

Na análise do orçamento destinado às políticas sociais entre 1995 e 2002, Castro e Cardoso Jr. (2006) identificaram o impulso à privatização da oferta de bens e serviços sociais, além de ênfase na descentralização de recursos para Estados e municípios, focalização de ações nas parcelas mais pobres da população e aumento da participação do setor privado não lucrativo nas atividades de caráter social. É neste contexto que a inclusão digital emerge na agenda das políticas públicas federais, conforme será detalhado no Capítulo 3.

Em se tratando de uma política pública que depende da presença de recursos materiais para sua efetividade, como apresentado no Capítulo 1, analisar as iniciativas de inclusão digital a partir do atributo orçamento permite verificar a força política desta agenda em âmbito federal. A distribuição dos recursos orçamentários entre os diferentes atributos de efetividade da inclusão digital no desenho das iniciativas analisadas também deve ser considerada. É neste sentido que o modelo de análise proposto no Capítulo 4 contempla o aspecto orçamento e sua relação com a hipótese de pesquisa.

A ênfase na dependência de recursos é, contudo, relativizada pelas abordagens neoinstitucionalistas de vertente cognitiva e normativa. Para Scott e Meyer (1991), na trajetória do campo teórico da análise institucional, os elementos simbólicos serviram de contrapeso a teorias anteriores a respeito de organizações, focadas na contingência, na dependência de recursos e na ecologia populacional, mais voltadas a fatores materiais na análise de interdependência e competição por recursos escassos. Apesar de fundamentais, os

aspectos materiais não são suficientes para a compreensão da dinâmica das políticas públicas. Considerações sobre as lógicas institucionais e aspectos culturais presentes nas organizações envolvidas na política de inclusão digital analisada, que consistem em importante contrapeso à lógica estritamente materialista, são apresentadas a seguir.

#### *2.1.9.2. Lógicas institucionais e aspectos culturais*

O segundo aspecto de capacidade institucional destacado para análise das iniciativas públicas federais de inclusão digital na presente tese são as lógicas institucionais e aspectos culturais das organizações. Entre os atributos apresentados no item 2.7 deste capítulo, este desponta como aspecto importante, em especial pelo peso que pode assumir na explicação dos obstáculos e desafios da implementação das políticas públicas, incluindo a (não) execução dos orçamentos alocados. Na análise das iniciativas de inclusão digital do governo federal no período de 2000 a 2010, a hipótese de pesquisa é a de que o conflito entre lógicas institucionais distintas influenciou a efetividade potencial das iniciativas mais do que a provisão orçamentária.

A discussão sobre culturas organizacionais é útil à construção proposta. Silva e Fadul (2010) identificam diferentes vertentes da análise das culturas organizacionais. A partir delas, concluem que uma organização pode ser pensada tanto como possuidora de uma cultura única e homogênea quanto como portadora de uma cultura organizacional ambígua e paradoxal. Diversos atores e grupos de atores possuiriam sentidos e interesses diferentes sobre os mesmos elementos da organização. Assim, conforme colocam os autores:

A organização deixa de ser vista como unidade totalmente integrada e passa a ser vista como conjunto de indivíduos que, em algum aspecto, podem ter valores totalmente compartilhados entre todos; em outros momentos, alguns valores só conseguem ser compartilhados por alguns indivíduos e alguns grupos, enquanto outros valores apenas são compartilhados temporariamente (Silva e Fadul, 2010, p. 655).

Nesta linha, conclui-se que a cultura organizacional não é necessariamente homogênea e única numa mesma instituição. Funda-se em um imaginário coletivo compartilhado entre as pessoas e está presente nos processos e estruturas institucionais. Pode ser mais ou menos permissiva à incorporação de aspectos das culturas de outras organizações ou grupos.

Como sistematizado por Saraiva (2002), a cultura organizacional influencia informalmente os comportamentos, podendo dar a impressão de grande autonomia a indivíduos que atuam em completa conformidade ao controle por ela estabelecido imperceptivelmente. A própria invisibilidade de uma regra denota seu alto grau de institucionalização, pois demonstra que passou pelos processos de habitualização e sedimentação, conforme teorizado por Tolbert e Zucker (1999). Disso decorre que, na ação coletiva, indivíduos e grupos tendem a se comportar da maneira que esperam de si mesmos, e em conformidade com a expectativa dos demais atores.

Com efeito, o campo teórico institucional possui inúmeras discussões sobre a capacidade do agente, individual ou organizacional, de subverter as estruturas normativas e cognitivas vigentes. Scott (1994) defende, porém, que é possível uma concepção que combine os interesses particulares, o cálculo racional entre opções (ainda que limitadas pelas contingências institucionais), o comportamento estratégico e a inovação. A cultura não deve, portanto, ser encarada como um sistema fechado determinista, que move a ação de indivíduos numa direção unívoca. Scott a apresenta como composta por tijolos que se combinam sob diferentes lógicas organizacionais, de acordo com o contexto. Importa, para a presente análise, que estas características culturais se manifestam em ações práticas de indivíduos e organizações, influenciando a implementação das políticas públicas.

Para compreender a influência dos aspectos culturais, as lógicas institucionais sistematizadas por Alford e Friedland (1991) são um ponto de partida interessante. Segundo os autores, as principais instituições da sociedade moderna ocidental se organizam a partir de lógicas distintas. O mercado capitalista se guia pela lógica da acumulação e da comodificação de toda a existência humana. O Estado, pela racionalização e a regulação da atividade humana por hierarquias burocráticas e legais. A família, pelo sentido de comunidade e lealdade incondicional aos membros e às necessidades reprodutivas. A religião e a ciência no mesmo sentido, pela noção de verdade e a construção simbólica da realidade.

Tais lógicas institucionais possuem fundamentos simbólicos e estão instituídas na forma de estruturas organizacionais. São defendidas politicamente e também constrangidas material e tecnicamente. O comportamento de uma organização pode estar ligado a mais de uma lógica, conforme o caso. Um exemplo são as máfias, que introduzem a lógica da família em relações que seriam de mercado. Sendo assim, o poder explicativo das lógicas



institucionais possui limites históricos e deve ser contextualizado conforme o objeto de análise (Alford e Friedland, 1991).

Tendo em vista as organizações e grupos envolvidos nas iniciativas públicas federais de inclusão digital no período de 2000 a 2010, diferentes lógicas institucionais e aspectos culturais distintos podem ser identificados. Para a análise proposta, considera-se pertinente detalhar elementos que caracterizam as lógicas institucionais ligadas ao Estado, a organizações civis e à academia, por se tratar das principais instituições envolvidas na implementação das iniciativas em análise.

Em interação com estas lógicas institucionais, percebe-se que o conteúdo da política pública analisada demanda conhecer as características dos grupos que moldaram a cultura da internet, apresentadas em seguida. Cabe ressaltar que, conforme anteriormente exposto, a presença dos atributos identificados na lógica de determinado ator institucional não significa que a atuação dos indivíduos ou mesmo das organizações de cada natureza será sempre pautada por esta lógica. A identificação destes atributos é parte da abstração proposta na presente tese, devendo ser compreendida no âmbito da construção do modelo de análise.

#### *a) A lógica institucional do Estado*

Aspecto importante na análise das políticas públicas é a compreensão da lógica institucional do Estado. Segundo Alford e Friedland (1991), as organizações do Estado burocrático tentam converter situações individuais em bases para decisões rotineiras oficiais. A racionalidade burocrática, quando direcionada para determinada finalidade, não pode lidar facilmente com pedidos conflituosos relacionados à ação do Estado. Essa racionalidade também possui dificuldade em tratar das demandas por participação popular no Estado. Cabe salientar que o modelo burocrático-gerencial weberiano convive com traços da cultura patrimonialista que o precedeu historicamente na estrutura do aparato estatal, e lida cotidianamente com a política, aspecto indissociável do Estado.

De acordo com Alford e Friedland (1987), as características essenciais das organizações burocráticas são: 1) tarefas especificadas e justificadas; 2) critérios de *accountability* de *performance* e sanções por falhas de *performance*; 3) capacidades técnicas; 4) procedimentos para selecionar pessoal conforme suas habilidades para desempenhar

determinada tarefa e procedimentos para premiá-los ou removê-los; 5) uma hierarquia de oficiais encarregada de implementar as tarefas e levar a cabo esses requisitos essenciais. Os objetivos organizacionais são escolhas estratégicas e não refletem valores sociais.

Alford e Friedland (1985) discorrem sobre as características burocráticas do Estado ao longo da teorização que realizam sobre a abordagem gerencial. Destacam que a centralização burocrática domina a história do desenvolvimento do Estado em sociedades industriais. O Estado sofre pressão de organizações privadas poderosas e interesses que o fragmentam, ao mesmo tempo em que deve desenvolver capacidade técnica para monitorar uma sociedade em rápida mudança e crescente complexidade. Isso cria um conflito entre a racionalidade pública e a privada, e emergem no Estado formas corporativistas para agregar interesses e gerenciar a tensão entre centralização e fragmentação. A questão central, na visão dos autores, é a capacidade de a elite política e burocrática encontrar mecanismos que possam coordenar tanto a pressão rumo à centralização quanto a capacidade de interesses organizados em fragmentar a autoridade do Estado.

Tais características diferenciam o Estado de outras instituições cujos princípios de organização possuem caráter não burocrático (família, clãs, instituições patrimoniais, feudais, seitas, organizações voluntárias).

#### *b) A lógica institucional do associativismo civil*

Como se verá no Capítulo 3, as organizações da sociedade civil impulsionaram a criação das políticas públicas federais de inclusão digital. Cabe, portanto, apresentar as características destas organizações, sobretudo naquilo em que se contrapõem à lógica institucional do Estado. As contribuições teóricas de Ilse Scherer-Warren (1994 e 2006) e Maria da Glória Gohn (2000) permitem identificar tais características.

Ilse Scherer-Warren (1994) traça um panorama da discussão teórica sobre o conceito de sociedade civil e sua distinção em relação ao Estado e ao mercado. O panorama traçado por Scherer-Warren se inicia nos pensadores jusnaturalistas do século XVIII (Hobbes e Rousseau) e chega até as abordagens latino-americanas do final do século XX, que estabelecem diálogo com a teoria habermasiana da ação comunicativa. Nessa trajetória, a autora destaca o conceito tocqueviliano de associativismo como organização que garante

civilidade nas sociedades democráticas, as formas que assumem essas associações (comunidades, movimentos ou organizações) e o papel destas na intermediação das relações entre a sociedade e o Estado como instituição.

Tanto Scherer-Warren (1994) quanto Gohn (2000) evidenciam as diferenças entre as organizações não governamentais (ONGs) e outras formas de associação nesse contexto. Segundo Scherer-Warren, o termo ONG se popularizou no início da década de 1990 na América Latina, em especial a partir da ECO-92, conferência mundial sobre o meio ambiente realizada no Rio de Janeiro em 1992. A autora identifica ONGs de três tipos, segundo o campo de atuação: filantrópicas, de desenvolvimento e de cidadania. Apesar de terem pontos de partida distintos – respectivamente o assistencialismo, os projetos de efeito demonstrativo e as lutas por libertação –, Scherer-Warren considera que a atuação das diferentes organizações se modificou rumo à solidariedade, ao desenvolvimento justo e sustentável, e à luta pela democracia.

Além de perceber a modificação no perfil de atuação das entidades mais identificadas com cada um destes tipos, Scherer-Warren também notou uma crescente tendência ao que chamou “intercruzamentos” entre estas dinâmicas de ação. O intercâmbio entre organizações ocorre em múltiplas redes, sob diferentes formatos: redes temáticas, fóruns de ONGs, associações de ONGs, redes de informações, redes de reflexões e interfaces de experiências (Scherer-Warren, 1994).

Maria da Glória Gohn (2000) também identificou o crescimento quantitativo de organizações, fundações, associações, movimentos e outras formas de ação coletiva criados para promover o desenvolvimento econômico e social nos anos 1990. Esse aumento do chamado terceiro setor consistiu, segundo a autora, em um fenômeno do mundo ocidental e não apenas da América Latina.

Gohn atenta que o terceiro setor é heterogêneo e contraditório, pois inclui entidades progressistas e conservadoras, ambas falando em nome da cidadania. As ONGs seriam a face mais visível do terceiro setor. No Brasil, Gohn as classifica em dois tipos: militantes e propositivas. As militantes teriam como características a cultura participativa, identitária e autônoma, construída no processo de luta pela redemocratização política no Brasil nos anos 1970-1980. As propositivas atuariam segundo ações estratégicas, utilizando-se de lógicas

instrumentais, racionais e mercadológicas, associadas à ideologia da redução do Estado e das ações pontuais, tendo crescido a partir da década de 1990.

Entre as características comuns a essas organizações, estariam a agilidade, a criatividade, a inovação, a facilidade em trabalhar com a diversidade e com contratemplos. O modelo de gestão das ONGs seria próximo aos arranjos informais da sociedade civil, como a família e os movimentos sociais. Outra característica destacada por Gohn é a atuação em redes. Ao operacionalizar a ação coletiva, as ONGs produzem novos saberes e agregam conhecimentos cotidianos dispersos, contribuindo para qualificar essas ações. A autora também aponta para o caráter móvel, fluido, flutuante e fragmentado do terceiro setor. Identifica ser raro às ONGs estruturarem programas de longa duração, com exceção do setor de meio ambiente.

Já os movimentos sociais funcionam sob outra lógica. Ilse Scherer-Warren (2006) destaca o dinamismo da realidade dos movimentos sociais, sobretudo no contexto da globalização e da informatização da sociedade. Suas características principais são a diversidade identitária dos sujeitos, a transversalidade nas demandas por direitos, e as formas de ativismo e de empoderamento por meio de articulações em rede. A autora destaca a tensão na relação entre o movimento social e o Estado, diante da legitimidade atribuída a espaços de mediação como fóruns, redes e conselhos, por um lado, e a busca por autonomia, por outro.

Sendo assim, o associativismo civil possui características peculiares, conformadoras de uma lógica institucional distinta do Estado e de um conjunto de aspectos culturais não homogêneos, presentes em associações, organizações, grupos e movimentos sociais.

### *c) A lógica institucional da academia*

Como também será apresentado no Capítulo 3, o setor acadêmico teve papel relevante na constituição da política pública de inclusão digital perante o governo federal brasileiro. Sendo assim, cabe apresentar as características de sua lógica institucional.

A academia é um *locus* valorizado como detentor do conhecimento relevante para a sociedade. A meritocracia é uma característica ainda mais forte na academia do que no aparelho do Estado, estando ligada a títulos e produção acadêmica, e ao *status* científico das pesquisas realizadas. A legitimidade do saber acadêmico perante a sociedade leva, por sua

vez, à discriminação de outros saberes, tais como a religião e o conhecimento popular, considerados inferiores do ponto de vista intelectual (Feyerabend, 1989).

A lógica da ciência fundamenta a lógica institucional acadêmica. A visão clássica desta lógica está presente em Karl Popper (1993), segundo o qual existem critérios de demarcação do conhecimento científico, daquilo que pode ser chamado de ciência. Contudo, a imposição do racionalismo científico produziu, segundo críticos como Paul Feyerabend (1989), um conhecimento inacessível às pessoas comuns e empenhou-se em destruir os conhecimentos que o antecederam para ser alçado a uma posição privilegiada. No aspecto político, o racionalismo científico foi bem-sucedido, passando a orientar a ação do Estado a partir dos interesses particulares da ciência. O destino do mundo em geral sucumbiu ao conhecimento científico, por sua pretensa objetividade.

A prática e o pensamento científico construídos na modernidade se fundamentam em princípios como verdade, neutralidade e objetividade. A modernidade legitimou o método científico – racional, objetivo, neutro e imparcial – como o único capaz de revelar ou aproximar-se progressivamente da origem dos fatos, e encontrar leis universais que permitiriam compreendê-los. Nessa visão, seria possível e necessário que o cientista se posicionasse de maneira neutra e objetiva na prática científica, desprovido de subjetividades ou julgamentos de valor. A manifestação, ainda que involuntária, de um ponto de vista individual consistia em motivo para invalidar o conhecimento produzido. A objetividade consistiria na eliminação da subjetividade, dos juízos de valor produzidos por crenças não racionais, como as religiosas, ideológicas e políticas.

Apesar da crítica pós-moderna aos valores da Modernidade, os princípios da racionalidade, da objetividade, da neutralidade e da imparcialidade predominam no universo científico, consistindo em aspectos fundamentais da cultura acadêmica, aliados à meritocracia e à crença no progresso tecnológico. Essas características são descritas no tópico a seguir, pois fazem parte de uma das camadas culturais que deu origem à internet.

#### *d) A cultura da internet*

Em se tratando da política pública de inclusão digital, cabe destacar as características da cultura da internet, teorizada por Manuel Castells (2003). Segundo o autor, a cultura dos

produtores e primeiros usuários da internet teria moldado a configuração deste meio. A cultura da internet, para o autor, se estrutura em quatro camadas culturais que se dispuseram hierarquicamente na construção da rede: a cultura tecnomeritocrática, a cultura hacker, a cultura comunitária virtual e a cultura empresarial. Enquanto a cultura tecnomeritocrática contribuiu com a estruturação técnica da internet, possibilitando a própria existência da interconexão de computadores em âmbito mundial, a cultura hacker teria incorporado normas e padrões de trabalho cooperativo de projetos tecnológicos. A cultura das comunidades virtuais, por sua vez, teria acrescentado a dimensão social ao compartilhamento tecnológico, fazendo uso da internet como meio de interação social e integração simbólica. Já a cultura empresarial seria a responsável pela disseminação da internet na sociedade.

Conforme apresentado no Capítulo 1, a internet teve origem na comunidade acadêmica e científica, contratada pelo governo dos Estados Unidos para fins militares. A raiz na academia conferiu à cultura tecnomeritocrática papel fundamental na cultura da internet. De acordo com Castells:

Trata-se de uma cultura da crença no bem inerente ao desenvolvimento científico e tecnológico como um elemento decisivo no progresso da humanidade. Está, portanto, numa relação de continuidade direta com o Iluminismo e a Modernidade (...). Sua especificidade, porém, está na definição de uma comunidade de membros tecnologicamente competentes, reconhecidos como pares pela comunidade. Nessa cultura, o mérito resulta da contribuição para o avanço de um sistema tecnológico que proporciona um bem comum para a comunidade de seus descobridores. (...) Valores acadêmicos padrão especificaram-se em um projeto orientado para uma missão: construir e desenvolver um sistema de comunicação eletrônico global (até universal, no futuro) que una computadores e pessoas numa relação simbiótica e cresça exponencialmente por comunicação interativa (Castells, 2003, p. 36).

As características da tecnomeritocracia estariam enraizadas na tradição acadêmica do exercício da ciência, da excelência acadêmica, do exame de pares e abertura de achados, sempre creditados aos autores das descobertas. Como características específicas da tecnomeritocracia voltada à cultura da internet, têm-se (Castells, 2003):

- a) a descoberta tecnológica em TICs como valor supremo;
- b) o *status* do indivíduo na comunidade, que depende de uma contribuição real ao aperfeiçoamento tecnológico global;

c) a definição da relevância de uma descoberta pelos pares e o pertencimento à comunidade dependente do desempenho individual de cada um para o desenvolvimento da rede, sendo a reputação central ao ingresso e ao progresso individual na comunidade;

d) a coordenação dos projetos por figuras de autoridade, que possuem o controle dos recursos (máquinas) e, ao mesmo tempo, o respeito éticos e tecnológico dos pares;

e) a reputação na comunidade, que depende de uma atuação condizente com as normas formais e informais da comunidade, entre elas, a partilha dos avanços obtidos em rede e a não apropriação individual de descobertas em detrimento de outros membros; e

f) a lógica do software de código aberto, fundamental ao processo de produção colaborativa, similar à regra básica da academia de comunicação aberta de descobertas para exame, crítica e eventual replicação pelos pares. A reputação de um membro está diretamente ligada à submissão de suas descobertas a este processo de análise e reconhecimento.

Para Castells, os valores tecnomeritocráticos teriam se disseminado na cultura hacker. Hackers se distinguem de crackers, sendo estes últimos os invasores de sistemas para fins criminosos. Os hackers herdaram da tecnomeritocracia o culto à inovação tecnológica, e objetivam, com seus projetos, a excelência no desempenho da tecnologia. Acrescentam a isso a liberdade como valor supremo: de criação, de apropriação do conhecimento, de sua recombinação para novos usos e da redistribuição deste conhecimento sob qualquer forma ou canal.

O hacker encara o desenvolvimento tecnológico como um desafio pessoal, não como um contrato de trabalho, sendo comum que utilize as horas de folga em projetos paralelos ao que é efetivamente pago para entregar. A cooperação também faz parte da ética e da prática hacker. A reputação está diretamente ligada à relevância daquilo que o hacker produz e doa à comunidade. Segundo observa Castells, esta doação não consiste apenas em retribuição de generosidade. É também satisfação pessoal ao exibir capacidade e engenhosidade aos pares, e contribuir com um produto que possui valor de uso, mais do que de troca, para todos.

O culto à criatividade pessoal também faz parte da ética hacker, aproximando-a do mundo da arte neste sentido (Castells, 2003). O impulso da criação e a existência intelectual do hacker independem das estruturas institucionais formais, estando diretamente ligados a

comunidades autodefinidas, construídas em torno de redes de computadores. O sentimento comunitário é fundamental e baseado em estruturas informais de reconhecimento, valores, regras e comportamentos compartilhados. A autoridade de um membro na comunidade decorre da excelência e da superioridade tecnológica, conformando uma hierarquia que obedece a seus “líderes”, desde que exerçam seu poder em benefício da comunidade como um todo. Como resume Castells:

Esses costumes e normas sociais são praticados e impostos colaborativamente na (inter)Net. As sanções à transgressão assumem a forma de mensagens iradas abertas, censura pública e, se os pecados forem graves, exclusão da comunidade e, assim, da rede de criação coletiva de software inovador (Castells, 2003, p. 44).

Castells também observa que a comunicação entre os membros da comunidade hacker acontece prioritariamente no ambiente da internet, ainda que participem de encontros presenciais. É comum que se conheçam apenas pelas identidades (apelidos) que utilizam na internet. A virtualidade e a informalidade seriam, assim, características específicas da cultura hacker, que a distinguiriam da cultura acadêmica e de outras manifestações da cultura tecnomeritocrática. “É uma cultura de criatividade intelectual fundada na liberdade, na cooperação, na reciprocidade e na informalidade” (Castells, 2003, p. 45). Tendo o autodidatismo como valor e prática, esses desenvolvedores de sistemas não dependem da instituição acadêmica para cancelar a estrutura meritocrática que os move, sendo comum contestarem o saber institucionalizado das universidades.

O elemento ciberpunk também influencia a ética hacker. Parte dos membros da comunidade hacker luta pelos valores de autonomia e liberdade contra todas as formas de poder institucionalizado. Seus principais alvos são os governos e as grandes corporações, controladoras da mídia, dos provedores de conteúdos e das redes técnicas. Esse componente político, não necessariamente presente em toda a comunidade hacker, é tributário do anarquismo e de conceitos da pós-modernidade, críticos ao controle dos corpos e mentes tanto por meio de grandes estruturas quanto às relações de micropoder.

Segundo Castells (2003), a outra cultura presente na cultura da internet é a das comunidades virtuais. Enquanto os hackers e acadêmicos se voltavam ao desenvolvimento tecnológico da rede, também montavam as primeiras comunidades de interação *online*, tais como a Usenet, a Fidonet e as BBS (Bulletin Board System), precursoras das listas de e-mail,



salas de bate-papo, troca de mensagens instantâneas e jogos de múltiplos usuários em rede. Inicialmente utilizadas pelos próprios criadores e desenvolvedores da internet, essas comunidades foram incorporando usuários de outras origens, conformando até mesmo redes comunitárias de participação e luta de movimentos sociais, como a Alternex, que será mencionada no Capítulo 3.

De acordo com Castells (2003), a cultura comunitária virtual foi influenciada pelo movimento da contracultura e pelos modos de vida alternativos da década de 1960. A região considerada um dos berços da internet como a conhecemos hoje é São Francisco, na Califórnia (EUA). O local concentrava ex-hippies e anarquistas que promoveram experimentos de comunidades *online* na década de 1970 e início da década de 1980. As características da contracultura foram incorporadas à lógica de construção e ampliação das comunidades virtuais, em que o compartilhamento, a busca pela autonomia e a crítica ao *mainstream* da sociedade de consumo se faziam presentes.

Desde então, com a disseminação da internet comercial, as comunidades passaram a incorporar usuários de origens culturais e interesses diversos, e dissolveram a crítica ao *mainstream*, pois também se tornaram parte dele. As comunidades virtuais mantiveram, contudo, algumas características presentes na sua gestação, tais como a comunicação livre e horizontal, e a formação autônoma de redes. A possibilidade de expressão sem necessidade de pedir autorização aos demais membros da comunidade e a auto-organização em torno de temas, interesses, valores e usos comuns são, portanto, aspectos da cultura comunitária presentes na cultura da internet.

Já a cultura empresarial passa a fazer parte da cultura da internet a partir da década de 1990. Após a construção da rede pelas comunidades acadêmica e hacker, as finalidades comerciais se tornaram as propulsoras da disseminação da internet pelo mundo. Castells (2003) identifica no Vale do Silício (Califórnia, EUA) as características culturais empresariais que foram incorporadas à cultura da rede. Por um lado, isso se traduz na possibilidade de que ideias e inovação sejam propulsoras da criação de produtos de valor comercial, mais do que o investimento de capital, a partir de “empresas de garagem”. Por outro, a lógica que move estes negócios é a de que tais produtos valem por aquilo que irão representar em termos de lucratividade no futuro e a velocidade com a qual conseguirão atingir esta lucratividade.

Para que o sucesso comercial da criação tecnológica aconteça, os criadores se aliam a

capitalistas de risco, que “compram o futuro” das empresas de garagem. O ciclo inovação-dinheiro-poder e a velocidade deste processo criam milionários instantâneos. Esses empresários se caracterizam por valores como individualismo e ausência de vínculos afetivos de longa duração, informalidade no trabalho e na vida (quebrando códigos de vestimenta e hábitos associados ao mundo corporativo tradicional), baixo engajamento cívico e consumismo supérfluo.

Essas quatro culturas – a acadêmica, a hacker, a comunitária e a empresarial – estruturam, segundo Castells, a cultura da internet:

A cultura da internet é uma cultura feita de uma crença tecnocrática no progresso dos seres humanos através da tecnologia, levado a cabo por comunidade de hackers que prosperam na criatividade tecnológica livre e aberta, incrustada em redes virtuais que pretendem reinventar a sociedade, e materializada por empresários movidos a dinheiro nas engrenagens da nova economia (Castells, 2003, p. 53).

A disseminação da internet, conforme apresentado no Capítulo 1, teve sua expansão baseada principalmente em sua comercialização como um serviço oferecido pelo mercado. As características culturais da internet se alteraram a partir desta disseminação, mas conforme destacado por Castells, ainda persistem como motor propulsor da manutenção e da inovação contínua da rede. A persistência dos valores culturais dos fundadores tem respaldo na teoria institucional (Huntington, 1975; Saraiva, 2002). Sendo assim, no desenvolvimento da política pública de inclusão digital, as características culturais de hackers, acadêmicos, comunidades e empreendedores também devem ser consideradas.

#### *2.1.10. Conclusões conceituais sobre análise de políticas públicas*

As políticas públicas de inclusão digital, movidas pelo objetivo de proporcionar ao conjunto da população a oportunidade de apropriação das tecnologias da informação e comunicação, são implementadas em contextos dinâmicos de arranjos e capacidades institucionais, envolvendo recursos materiais e aspectos culturais. A interação entre instituições faz parte do processo de desenvolvimento das políticas sociais, sendo

fundamental compreender os mecanismos pelos quais conseguem ou não promover a garantia de direitos de cidadania à população.

A contribuição teórica da abordagem institucional se mostra adequada à análise de políticas públicas proposta nesta tese. O presente capítulo situou a opção analítica pelo aspecto burocrático do Estado e conseqüentemente pela abordagem organizacional, associada a uma leitura de mundo que também considera relevantes as ideias e interesses em disputa, mas escolhe as instituições como foco de análise.

Foram detalhados os aspectos mais importantes referentes à análise institucional na abordagem de políticas públicas. Entre elas, a definição de instituições como regras formais e informais que orientam, propiciam e limitam a ação dos indivíduos. Também foram apresentados conceitos de institucionalização, capacidades institucionais e detalhados os atributos orçamento e lógicas institucionais, aprofundados naquilo que se mostram pertinentes à presente análise.

Percebe-se que a diversidade de instâncias institucionais (três esferas governamentais, sociedade civil, setor privado), as desigualdades regionais, a necessidade de execução descentralizada num país federativo e a multiplicidade de lógicas institucionais envolvidas tendem a intensificar a tensão competição-cooperação entre as instituições envolvidas na implantação das políticas públicas. Sendo assim, a capacidade de coordenação se apresenta como aspecto-chave para a compreensão da implementação das iniciativas.

Esses elementos teóricos compõem o quadro de análise no qual se apoiam as variáveis dependentes da hipótese apresentada, relacionadas à institucionalidade das iniciativas. Combinados aos elementos da variável independente, a efetividade da inclusão digital, tais aspectos serão tratados no Capítulo 4, em que o modelo conceitual de análise é construído e do qual se deriva o método a ser aplicado aos dados empíricos de pesquisa.

Antes, contudo, é necessário conhecer o panorama em que se desenvolve o objeto de análise. Sendo assim, apresenta-se a seguir o contexto histórico e institucional da política pública de inclusão digital no Brasil.

### **3 – O contexto das políticas públicas para telecentros no Brasil**

Este capítulo pretende contemplar o primeiro objetivo específico deste trabalho, que é o de evidenciar o contexto histórico e institucional em que emergem as iniciativas de implantação de telecentros no governo federal brasileiro.

Para a consecução deste objetivo específico, neste capítulo busca-se responder à seguinte pergunta:

Em que contexto histórico e institucional emergem as políticas federais de apoio a telecentros?

Para responder à pergunta colocada, o capítulo apresenta dados empíricos estruturados a respeito da política pública de inclusão digital brasileira, com base em fontes documentais e bibliográficas. A resposta à pergunta se realiza mediante a contextualização da dinâmica de disseminação das TICs na sociedade brasileira no período 2000-2010 e a apresentação da trajetória de iniciativas de implantação de telecentros no Brasil, partindo das experiências de organizações da sociedade civil e poderes públicos locais até a emergência na política pública federal de inclusão digital.

#### **3.1. Contexto histórico e institucional das iniciativas federais de apoio a telecentros**

##### *3.1.1. O Brasil na “Sociedade da Informação”*

As políticas de inclusão digital se inserem em um contexto de sociedade globalizada capitalista. Como explicitado no Capítulo 1, referente a esta questão, o acesso e uso das TICs pela população não apenas refletem como aprofundam desigualdades socioeconômicas entre pessoas e entre países. Na virada do século XX para o XXI, segundo Eisenberg e Cepik (2002), a posição do Brasil neste contexto era semiperiférica, com parte minoritária da sociedade brasileira pertencente ao núcleo central da rede globalizada capitalista, e o restante, à periferia sem poder de influência efetiva na dinâmica de desenvolvimento tecnológico. No

Brasil, apesar da crescente disseminação das tecnologias digitais de informação e comunicação em todas as esferas da vida social, a desigualdade em termos de acesso e uso reproduzia as persistentes desigualdades socioeconômicas individuais e regionais.

Em 1999, segundo compilação de dados do Banco Mundial e da NUA Internet Surveys (Afonso *et alii*, 1999), o Brasil possuía 3,3 milhões de usuários de internet, o que correspondia a 2,01% da população. Havia dificuldade em obter dados mais precisos sobre a penetração das TICs no país, tendo em vista que o órgão oficial, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), colhia dados apenas sobre alguns itens relacionados à disseminação dessas tecnologias, quando da realização do Censo (a cada dez anos), e anualmente, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

O Censo 2000 registrou 4.684.859 lares com ao menos um microcomputador (10,97%) e 17.283.495 com linha telefônica fixa instalada (40,47%) de um total de 42.707.925 domicílios particulares permanentes pesquisados (Brasil, 2000b). Não havia coleta de dados sobre acesso à internet, nem sobre utilização de TICs em ambientes que não o domicílio dos entrevistados. A PNAD 2001 apontou a existência de microcomputador em 12,6% dos domicílios. Pela primeira vez, incluiu informação sobre o percentual de domicílios que tinham microcomputador com acesso à internet: 8,6%. Também passou a consolidar os dados sobre presença de linha telefônica, incluindo fixa e/ou móvel (58,9%), e domicílios atendidos somente por linha móvel celular (7,8%) (Brasil, 2001a).

A evolução seguinte em termos de indicadores se deu com a PNAD 2005, na qual o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) contratou um módulo específico de perguntas relacionadas ao acesso e ao uso de TICs no país. O objetivo era incorporar informações que registrassem algo além da presença dos bens e serviços em cada domicílio. Naquele ano, 24,8 milhões de cidadãos residiam em domicílios com microcomputador conectado à internet (13,66% do total) e 31,9 milhões de pessoas (21% da população à época) haviam acessado a internet nos três meses anteriores à pesquisa. Dessas, 3,2 milhões o haviam feito em centros públicos gratuitos (telecentros) (Brasil, 2005a).

O IBGE não manteve o módulo TICs nas PNADs 2006 e 2007. Somente voltou a pesquisar a informação sobre acesso à internet nos anos 2008 e 2009, com os seguintes resultados: em 2008, 55,9 milhões de pessoas (29,43% da população) haviam acessado a internet nos três meses anteriores à pesquisa, dos quais 3,1 milhões em centros públicos

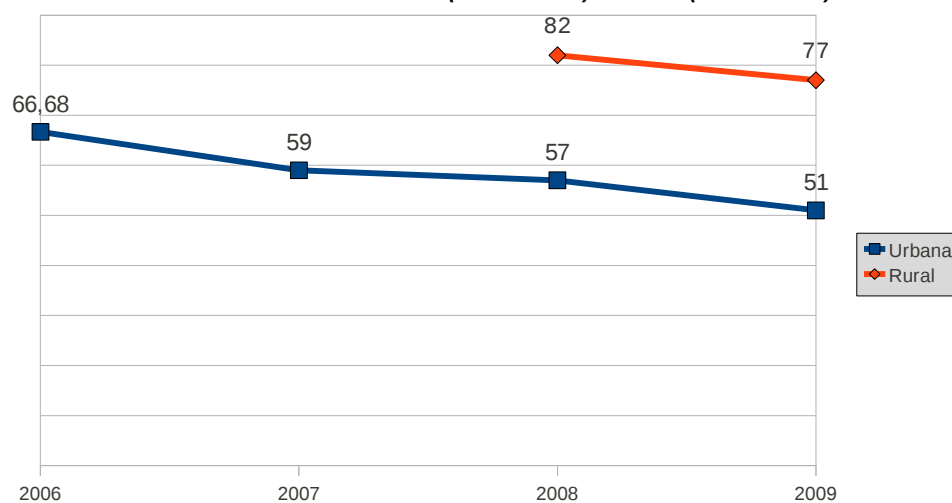
gratuitos; em 2009, 67,9 milhões ou 35,4% da população; e o IBGE não divulgou os locais de acesso (Brasil, 2009a).

Com base na metodologia e nos resultados obtidos pelo IBGE na PNAD 2005, o Centro de Estudos sobre TICs (Cetic.br) do CGI.br passou a realizar uma pesquisa anual, de amostragem menor, denominada “TIC Usuários e Domicílios”. Inicialmente, a coleta de dados se concentrava em áreas urbanas, e os resultados eram extrapolados estatisticamente para indicar o panorama nacional de acesso às tecnologias. A partir de 2008, a amostra passou a incluir a população residente em área rural.

Um dos dados importantes apresentados pelas pesquisas do Cetic.br é a distribuição do acesso à internet por faixa de renda e classificação social (A, B, C e D/E). Segundo a pesquisa de 2009, enquanto 85% de indivíduos da classe A tinham acesso frequente à internet, o percentual se reduzia progressivamente conforme decrescia a condição socioeconômica do respondente: 72% da classe B, 42% da classe C e somente 14% das classes D e E.

Mais importante ainda para as políticas públicas de inclusão digital é o indicador de percentual de indivíduos que nunca havia tido acesso à internet no Brasil nas áreas urbanas: 67,8% em 2005, 66,7% em 2006, 59% em 2007, 57% em 2008 e 51% em 2009. Até a presente data, não haviam sido divulgados dados referentes ao ano de 2010. O Gráfico 1 permite visualizar a progressão entre 2005 e 2009:

**Gráfico 1 – Percentual de pessoas que nunca havia acessado a internet Residentes em área urbana (2005-2009) e rural (2008-2009)**



Fonte: Pesquisas TICs Usuários e Domicílios 2005-2009 – Cetic.br (Cetic.br, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009).

Contudo, na população residente em área rural (não urbana), o percentual de pessoas que nunca utilizou a internet era maior: 82% em 2008, e 77% em 2009. Esses números estão disponíveis apenas a partir de 2008, pois apenas naquele ano a pesquisa “TIC Usuários e Domicílios” passou a entrevistar pessoas residentes em áreas rurais.

Cabe discutir, porém, o motivo de se utilizar como indicador de inclusão digital as estatísticas de acesso à internet. Um dos pontos positivos deste indicador é que o acesso a infraestrutura é um requisito para a inclusão digital. Sem a interação em rede proporcionada pelo acesso à internet, não se pode afirmar que há efetividade plena. São, também, os únicos dados relativamente confiáveis existentes, com série histórica. O principal ponto negativo é que os dados se restringem a informações sobre acesso, sendo insuficientes quando se parte de um conceito de inclusão digital que exige acesso, habilidades e usos múltiplos como parâmetros de análise.

Os dados indicam que, apesar do expressivo aumento no contingente de cidadãos brasileiros com acesso cotidiano à internet, há um percentual relevante (45% em 2009) e um número absoluto da casa de dezenas de milhões de pessoas que nem sequer tiveram uma única vez a oportunidade de fazer uso da rede. Esses cidadãos são, potencialmente, o público principal de políticas públicas baseadas em telecentros como espaços de inclusão digital.

Um complemento importante aos dados de acesso se refere aos motivos apontados por aqueles que nunca utilizaram a internet para não o terem feito. Segundo a PNAD 2005, naquele ano, 37,2% do contingente que não havia usado a rede apontou como motivo principal não ter acesso a microcomputador. Outros 20,9% não achavam necessário fazer uso da internet, e 20,5% afirmavam que o principal motivo era não saber utilizá-la. Esses três fatores consistiram no maior contingente (78,6%) entre os motivos para o não uso da rede. Tais aspectos reforçam a compreensão de que a efetividade da inclusão digital demanda garantir não apenas recursos físicos, mas também digitais, humanos e, sobretudo, sociais, como apontado no Capítulo 1.

### 3.1.2. *Inclusão digital comunitária: embriões da experiência nacional*

No Brasil, as iniciativas de ONGs e movimentos sociais, com enfoques e projetos políticos distintos, foram pioneiras como iniciativas de democratização das TICs. Um papel importante foi desempenhado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), organização não governamental criada por militantes que haviam retornado do exílio político ao Brasil, como Herbert de Souza, o Betinho; e Carlos Alberto Afonso, especialista em democratização das TICs. De acordo com Carlos Afonso (Mattar, 2006), o Ibase foi a primeira organização da sociedade civil brasileira a possuir um microcomputador em 1981, data de sua fundação. Desde 1984, fazia parte do projeto internacional Interdoc, que permitia a troca de mensagens, à época ainda não de forma instantânea, entre organizações da sociedade civil de todo o mundo. Em 1988, essa rede permitiu, por exemplo, a difusão da notícia do assassinato do líder seringueiro Chico Mendes, no interior do Acre, fazendo a informação chegar a todo o mundo e ganhar notoriedade a partir da Europa, antes mesmo de se fazer conhecida no resto do Brasil.

A proposta do Ibase evoluiu para um serviço de *Bulletin Board System* (BBS) destinado à conformação de redes entre as entidades civis brasileiras. Em 1989, com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Ibase criou a rede Alternex, difundida a partir do trabalho montado para a conferência mundial sobre meio ambiente da Organização das Nações Unidas (ONU), a ECO-92, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992. Segundo Carlos Afonso, a própria conexão internacional do Brasil em tempo real à internet, como uma rede permanentemente conectada, nasce na ECO-92:

**Carlos Afonso** – (...) Nem as telefônicas conheciam equipamento de Internet. Nem a Embratel. O Ibase é que trouxe isso para o Brasil. Instalamos redes de computadores conectadas à Internet em todos os espaços da Eco-92, tudo interconectado. Foi a primeira vez que se fez isso no Brasil (Mattar, 2006).

É em parte dessa experiência que deriva a criação, em 1997, da organização não governamental Rits – Rede de Informações para o Terceiro Setor. Fundada como instituição independente no âmbito do programa Comunidade Solidária do governo federal, tinha como missão original ser uma rede virtual de informações e desenvolver atividades para que entidades da sociedade civil fizessem uso das TICs para compartilhar informações e realizar



interação de atividades. A Rits mantinha portais de informações na internet voltados às entidades e oferecia serviços de e-mail, hospedagem de sites e outras ferramentas eletrônicas a instituições que se associassem e pagassem pelo serviço, realizado sem finalidade lucrativa (Cardoso *et alii*, 2002). Como se verá mais adiante, os portais foram utilizados na mobilização de políticas públicas para telecentros pelo governo federal e a Rits foi uma das instituições diretamente envolvidas na proposição de desenhos de gestão.

Mais importante para o foco desta tese, contudo, são as experiências de promover o uso de computadores por pessoas moradoras de comunidades de baixa renda e outros direitos fundamentais não garantidos. No Brasil, ações nesse sentido emergem em múltiplos lugares, provavelmente em função da disseminação, em meados da década de 1990, do uso de microcomputadores conhecidos como PCs (*personal computers*) em empresas e domicílios de famílias de maior renda. Segundo registros jornalísticos, em 1993, a aquisição de um computador por essas famílias já era uma realidade. O consumidor brasileiro pagaria ao menos 1,5 mil dólares por um PC, se o adquirisse no exterior (A hora..., 1993). A meta da indústria de equipamentos em 1995, quando a internet começou a se popularizar, era produzir computadores ao preço máximo de mil dólares (A rede..., 1995). Já naquele momento, o ritmo de atualização dos aparatos técnicos tornava os equipamentos periodicamente obsoletos<sup>9</sup>, e as pessoas com possibilidade financeira de trocar seus computadores, em geral, optavam pela doação do antigo a quem ainda não possuía.

Nesse contexto, o Ibase em conjunto com a Fase, organização não governamental com sede no Rio de Janeiro, realizam a campanha “Informática para Todos” em 1994, na qual um grupo de voluntários promoveu a arrecadação de computadores usados para a montagem de laboratórios de informática em comunidades de baixa renda da cidade. A experiência de tentar colocar os computadores usados para funcionar e realizar processos de alfabetização digital da população teve início na favela Santa Marta, no morro Dona Marta. Com o envolvimento de instituições locais (Grupo ECO e Centro Cultural Padre Velloso) e cinco computadores novos doados pela C&A Modas, foi inaugurada a primeira Escola de Informática e Cidadania (EIC)

---

9 A “obsolescência programada” faz parte da lógica de desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação, conforme descrito no Capítulo 1. Resumidamente, significa que todo equipamento ou software é criado dentro de um ciclo que prevê sua superação tecnológica e substituição por outro com maior capacidade, novas funcionalidades e/ou atributos de *design* que impulsionam as vendas de hardware e software.

do Comitê para Democratização da Informática (CDI), instituído formalmente como ONG em 1995 (Dias, 2003; Medeiros, 2005).

As EICs montadas a partir desse piloto seguiram, segundo o CDI, um modelo de “franquia social”. O desenho que se disseminou ao longo dos anos 1990 e início dos 2000 envolvia a doação dos equipamentos usados por empresas e da licença do software de sistema operacional pela Microsoft a uma instituição local. Voluntários com algum conhecimento técnico instalavam os equipamentos e treinavam os primeiros monitores locais, que também atuavam como voluntários. A escola oferecia à comunidade cursos básicos de informática, seguindo uma metodologia sistematizada pelo CDI matriz. Cada aluno pagava entre R\$ 5,00 e R\$ 10,00 pelo curso<sup>10</sup>, ao final do qual ganhava um certificado. A conexão à internet não fazia parte do modelo, nem a utilização dos equipamentos para pessoas não matriculadas nos cursos (Dias, 2003).

Ao longo dos anos, o CDI disseminou sua proposta de ação sob o formato de “franquia social” para a constituição de EICs no Brasil e no exterior, obtendo diversos apoios institucionais: organizações privadas de fomento a parcerias entre empresas e o terceiro setor, organismos internacionais e multilaterais (como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Banco Mundial/Infodev, Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional – Usaid, Unicef e Unesco), programas de fundações ou de responsabilidade social de empresas (Microsoft, Accenture Foundation, Fundação Telefonica, Fundação Vale do Rio Doce, Banco UBS, Xerox, Fundação W.K. Kellogg, Organizações Globo, entre outras). Em determinados Estados, foram instituídas unidades regionais do CDI, que articularam suas próprias parcerias (Cruz, 2004; Dias, 2003; Medeiros, 2005).

Com foco no mesmo perfil de população, em 1999, o projeto Sampa.org foi concebido em São Paulo pelo Instituto de Políticas Públicas Florestan Fernandes. Segundo informações dos gestores do projeto à época, a proposta era envolver empresas, entidades da sociedade civil, entidades sindicais e instituições de ensino e pesquisa na implantação de telecentros comunitários na periferia paulistana. O desenho pressupunha, desde a concepção, que os espaços fossem conectados à internet. Tinha como foco principal criar um modelo de democratização de uso das TICs que integrasse a política pública municipal proposta no

---

<sup>10</sup> Em maio de 1995, o valor nominal do salário-mínimo era R\$ 100,00 reais; em 2000, R\$ 151,00 (Brasil, 2006a).

programa de governo do Partido dos Trabalhadores que disputaria as eleições de 2000 em São Paulo (Assumpção, 2001).

De acordo com um dos executores da proposta, a novidade do Sampa.org foi propor um modelo que efetivamente democratizava o acesso: espaços públicos de uso gratuito, geridos pela comunidade, que oferecessem não apenas aulas de informática, mas também acesso livre à internet e possibilitassem construir projetos coletivos de uso das tecnologias, tais como a produção de conteúdos locais, oficinas de robótica e arte, mapeamento de serviços do bairro, entre outras que a própria comunidade criaria a partir da disponibilidade das ferramentas (Dias, 2003).

Os telecentros do Sampa.org foram implantados nos bairros do Campo Limpo, Jardim Ângela e Capão Redondo, periferia da Zona Sul da cidade de São Paulo. O projeto estabeleceu parcerias com entidades de base local após um trabalho de diagnóstico e articulação. Além do Instituto Florestan Fernandes, os recursos para a instalação dos espaços foram obtidos com empresas que doaram equipamentos, softwares e infraestrutura de rede (3COM, Mitsca, Microsoft, Microtec) e uma instituição de ensino superior, o Centro Universitário Adventista, localizado na mesma região, que se responsabilizou pelo suporte e a manutenção dos equipamentos e pela formação técnica de monitores das comunidades (Assumpção, 2001).

Os primeiros seis telecentros começaram a funcionar em 2000. O projeto cedia os computadores às instituições locais em regime de comodato e também repassava recursos para o pagamento do serviço de conexão à internet, apoio ao custeio de manutenção física (limpeza, energia elétrica, abastecimento de água, telefonia) e oferta de auxílio financeiro, como ajuda de custo aos monitores. Havia uma rede de voluntários envolvida. As regras de funcionamento eram estabelecidas por cada instituição local, dentro de diretrizes comuns: funcionamento no mínimo 8 horas por dia, ao menos 30% do tempo total disponível para acesso livre à internet pelos usuários e no máximo 10% dedicados a atividades da própria entidade (Assumpção, 2001).

A iniciativa envolveu ainda a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Escola do Futuro da Universidade de São Paulo e outras entidades do terceiro setor, incluindo o CDI e o Comitê pela Democratização da Informática de São Paulo (CDISP), e o Instituto Latino Americano de Desenvolvimento Econômico Social (Ildes) da Fundação Friederich-Ebert, por

meio de um comitê técnico. Outras instituições foram estabelecendo parcerias após o início da implantação para projetos específicos, incluindo políticas sociais da prefeitura do município já sob gestão do Partido dos Trabalhadores, com os programas Bolsa Trabalho e Começar de Novo, relacionados à geração de emprego e renda; a Fundação Chasquinet de mobilização da rede latino-americana Somos@Telecentros e a Rits – Rede de Informações para o Terceiro Setor (Encontro, 2001; Assumpção, 2001; Assumpção e Falavigna, 2004).

Em 2002, os dez telecentros implantados pelo Sampa.org foram incorporados pela política pública da prefeitura do município para telecentros. O principal avanço, na opinião dos gestores originais, foi conseguir que o poder público assumisse a garantia de manutenção das condições físicas e operacionais dos espaços. Na visão do projeto, somente o Estado possui os recursos necessários para garantir o direito de acesso às tecnologias da informação e comunicação pela população em escala nacional (Assumpção, 2001; Dias, 2003).

Duas mudanças foram destacadas na transição para o programa de telecentros da prefeitura. Primeiramente, os telecentros passaram a utilizar softwares livres, substituindo os softwares que haviam sido doados pela Microsoft no início do projeto. A segunda foi a necessidade de seguir determinadas regras padronizadas pela gestão municipal, tais como o estabelecimento de horário fixo de atendimento à população, restrições à instalação de softwares pelo próprio telecentro e a divisão do tempo de atendimento entre cursos e acesso livre. Isso teria gerado um “choque de culturas”, distendido após negociações e um período de acomodação (Dias, 2003).

Destaca-se que a implantação e a disseminação de iniciativas como as descritas e outras em andamento no período contaram com o apoio de organismos internacionais, tais como Banco Mundial, BID, Unesco e Unicef; agências e institutos de fomento vinculados a governos de outros países, como Usaid, dos Estados Unidos, e *Institute for Development Research Centre* (IDRC), do Canadá; e outras organizações estrangeiras com atuação no Brasil, vinculadas a empresas (como a Fundação W.K. Kellogg e a Fundação Telefonica) ou partidos (como a Fundação Friederich Ebert, da Alemanha). Corporações como Microsoft e IBM também patrocinaram esses e outros projetos similares à época, tais como o VivaRio, Kidlink, Porto Digital, entre muitos outros de atuação local, não apenas na região Sudeste, como em outras partes do Brasil (Cruz, 2004; Delgadillo, Gomes e Stoll, 2002; Dias, 2003; Takahashi, 2000).

### 3.1.3. Poder público e telecentros: as primeiras iniciativas

Na esteira do que acontecia como movimento da sociedade civil, atores públicos também iniciaram projetos e ações para promover a inclusão digital em comunidades. Em 1999, um estudo realizado pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) para a Empresa de Informática e Informações da Prefeitura do Município de Belo Horizonte (Prodabel) recomendava a implantação de unidades de acesso a quatro computadores conectados à internet, instalados em escolas da rede municipal de ensino, de modo a permitir o uso pelos moradores das localidades mais distantes do centro da cidade. Previa um “agente de popularização da internet” em cada uma das unidades, formados e mantidos pela Prefeitura, ficando a Prodabel responsável pela oferta, a instalação, o suporte e a manutenção dos equipamentos, redes e contratação do serviço de conexão à internet (Cepik *et alii*, 1999).

A iniciativa proposta no documento também incluía a participação de entidades da sociedade civil organizada no projeto de popularização do acesso, porém não como espaços de uso pela população. A preocupação era com a falta de segurança das sedes das associações comunitárias. Recomendava-se, ainda, que o projeto fosse gerido por uma ONG seria criada para ter em seu conselho deliberativo movimentos sociais e instituições mais consolidadas da sociedade civil, com maior poder de intervenção na cidade (CUT, Dieese, pastorais, federações das associações comunitárias, entidades ambientalistas de grande porte, entre outras). Acerca das vantagens, uma das contribuições da nova organização seria a possibilidade de vínculo à Rits – Rede de Informações para o Terceiro Setor, que, segundo o documento, somente aceitava como membros entidades abrangidas pela “Lei do Terceiro Setor”<sup>11</sup>, o que excluiria sindicatos e outros setores da sociedade civil organizada considerados importantes no município de Belo Horizonte (Cepik *et alii*, 1999).

As primeiras unidades de acesso pela população, projeto denominado Internet Cidadã, começaram a ser implantadas em 2002, em escolas municipais e no Centro de Cultura de Belo Horizonte, para uso gratuito pela população (Dias, 2003). Iniciativa similar à época, mas que

---

11 Lei n. 9.790/1999, que “Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências” (Brasil, 1999a).

previa o uso do próprio laboratório de informática das escolas para o acesso pela comunidade, era o programa N@ Escola, da Prefeitura de Santo André (SP). Contava com a parceria do CDISP, organização que havia começado suas atividades como representante do CDI em São Paulo e que dele se desvinculou em 1995 (Dias, 2003).

Outra iniciativa do poder público foi a do Governo do Estado de São Paulo, que iniciou uma política de infocentros (outro nome para telecentros) no ano 2000. Os infocentros foram implantados em espaços do próprio governo estadual e em parceria com prefeituras do interior do Estado (São Paulo, 2010). A Companhia de Processamento de Dados do Estado (Prodesp) era responsável pela infraestrutura e a Imprensa Oficial do Estado, pela geração de conteúdo e o pagamento de pessoal e custeio, o que incluía a contratação de dois monitores por telecentro, capacitados pela Escola do Futuro da USP. O link de acesso à internet era cedido pela empresa Telefonica. Os infocentros ofereciam principalmente acesso gratuito, além de estimular monitores e usuários à participação na rede (Dias, 2003).

A Prefeitura de São Paulo implantou a rede de telecentros públicos do município na gestão 2001-2004, programa ao qual foram incorporadas as unidades do projeto Sampa.org. Os telecentros do município foram instalados em espaços mantidos pela prefeitura, nos Centros Educacionais Unificados (CEU) que estavam sendo implantados e também em parceria com associações e entidades de base local, como era o caso das unidades implantadas pelo Sampa.org. Na iniciativa municipal, os locais foram escolhidos com base no mapa de exclusão social resultante de pesquisa que referenciou o conjunto de políticas públicas daquela gestão.

Para a implantação dos telecentros, o poder público municipal se responsabilizava pela reforma do espaço, pela instalação e manutenção da infraestrutura técnica, softwares, monitores (remuneração e capacitação) e material de escritório. Os telecentros ofereciam gratuitamente curso de informática básica e acesso livre, além de outras atividades que foram sendo incorporadas conforme as demandas de cada local. Contudo, o principal diferencial desses telecentros, além da aposta no uso de software livre numa rede de centenas de unidades, era a instituição de um conselho gestor local, com membros eleitos pela comunidade. Além da institucionalização de processos participativos de gestão nos telecentros, defendia mecanismos nesse sentido para a própria política pública, a partir de um Conselho Municipal da Inclusão Digital (Dias, 2003).

A Prefeitura de Porto Alegre também implantou uma rede municipal de telecentros na gestão 2001-2004, inspirada no desenho de articulação comunitária do Sampa.org e atrelada à política de Orçamento Participativo do município. A primeira unidade foi montada em 2001 em bairro periférico da cidade, com computadores usados doados pela Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (Procempa), responsável pela gestão do projeto. As unidades seguintes contaram com equipamentos de maior capacidade de processamento, opção de dois sistemas operacionais (proprietário e livre) e conexão à internet em banda larga oferecida pela própria empresa municipal. Os monitores inicialmente eram voluntários e atuavam na oferta de cursos de informática básica à população, além de orientar o acesso livre e gratuito à internet. Nesses telecentros também houve desdobramentos de atividades, como projetos culturais e de alfabetização de adultos (Dias, 2003).

As iniciativas fazem parte de um conjunto expressivo de programas e projetos de abrangência local, municipal ou estadual para o apoio a telecentros que se estabeleceram entre 2000 e 2010 (Dias, 2003; Portal Inclusão Digital; ONID), fazendo parte do contexto no qual se desenvolveram as iniciativas federais objeto de estudo desta tese.

### **3.2. A política pública de inclusão digital em âmbito federal**

Esta seção contextualiza a maneira como o tema das tecnologias da informação e comunicação foi tratado pelo governo federal no período de 2000 a 2010, portanto, nas gestões dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

As iniciativas de disseminação de centros públicos de acesso promovidas pelo governo federal no período são detalhadas no Capítulo 5, cabendo a este Capítulo 3 traçar o panorama dentro do qual se desenvolvem.

#### *3.2.1. Contexto da inclusão digital no governo federal – período 2000-2002*

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), as principais ações governamentais para difusão das TICs no Brasil foram: a) o ProInfo, para instalação de

computadores em escolas públicas, lançado em 1997; b) a privatização do sistema de telecomunicações, em 1998; c) o Programa Sociedade da Informação (Socinfo), realizado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), tendo lançado o *Livro Verde da Sociedade da Informação* em 2000 (Takahashi, 2000); d) a constituição do Comitê Executivo de Governo Eletrônico, órgão colegiado formado por ministros e presidido pela Casa Civil para definir a atuação da administração federal acerca do desenvolvimento das TICs na gestão pública, tendo como motivação principal ações para evitar problemas com o “bug do milênio” (virada do ano 1999 para o 2000 nos sistemas informatizados do governo) (Brasil, 2000a); e e) a criação do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), órgão criado na Casa Civil da Presidência da República para cuidar das chaves públicas de certificação digital do país.

A maior parte destas ações possuía como foco o uso de TICs pelo Estado para a gestão, baseado em um conceito de cidadão-cliente, usuário de serviços de governo eletrônico. Davam prioridade ao mercado e à formação de mão de obra na capacitação da população para o uso das tecnologias. Os documentos oficiais não utilizavam a denominação “inclusão digital” para se referir às iniciativas de ampliação do acesso e do uso das TICs. Ainda assim, a necessidade dessa ampliação estava presente como desafio no *Livro Verde da Sociedade da Informação*, que, em seu capítulo “Universalização de Serviços para a Cidadania”, trazia uma definição de telecentros como espaços de acesso às TICs (Brasil, 2000, p. 34), e incluía entre as ações estruturadoras o “Apoiar diretamente a montagem de 1.000 centros comunitários modelo para acesso à internet, como piloto para alcançar a meta de 5.500 desses centros” (Takahashi, 2000, p. 42).

O texto do *Livro Verde* afirmava que as iniciativas de promoção de acesso comunitário à internet no Brasil eram lideradas por organizações não governamentais (ONGs), com apoio dos setores privado e público. A publicação destacava a atuação das seguintes instituições do terceiro setor que desenvolviam ações de inclusão digital em comunidades de baixa renda: VivaRio, Comitê para a Democratização da Informática (CDI) e Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits), além de Rede Mineira, Rede de Mulheres no Rádio (conduzida pelo Cemina – Comunicação, Educação e Informação em Gênero) e Rede Voluntária do Programa Voluntários do Conselho da Comunidade Solidária (programa de voluntariado do governo federal). O *Livro Verde* se posicionava favoravelmente ao envolvimento dessas instituições



nas ações de desenvolvimento da Sociedade da Informação no Brasil: “Não há dúvidas de que um dos esteios fundamentais do Programa deverá ser o Terceiro Setor brasileiro” (Takahashi, 2000, p. 38). Os movimentos sociais não eram mencionados no texto do *Livro Verde*, que por sua vez trazia as universidades e o setor privado como outros dois atores de peso no desenvolvimento das ações.

Em termos institucionais, o programa Sociedade da Informação havia sido criado pelo Decreto n. 3.294, de 15 de dezembro de 1999 (Brasil, 1999b), instrumento que instituía o programa e atribuía sua coordenação ao Ministério da Ciência e Tecnologia, sem detalhar diretrizes, ações e normas de execução. Como ação orçamentária, o programa estava presente no Plano Plurianual de Aplicações (PPA 2000-2003), sob a responsabilidade do Ministério da Ciência e Tecnologia, conforme registrado nos Relatórios de Prestação de Contas do Presidente da República de 2000, 2001 e 2002 (Brasil, 2000c; Brasil, 2001b; Brasil, 2002a). Entre suas realizações, registra-se a produção do *Livro Verde* em 2000. O restante das ações se relacionava à pesquisa e à produção acadêmica para apoio ao setor privado em desenvolvimento de softwares, automação, digitalização de produção acadêmica e infraestrutura da Internet II, rede de transmissão de dados de alta velocidade para uso exclusivo de instituições de ensino superior e pesquisa.

O balanço de dois anos do Comitê Executivo de Governo Eletrônico afirma:

No seu conjunto, os projetos para disseminação de terminais eletrônicos pretendiam a instalação de mais de 250 mil equipamentos, até o final de 2003, sob diversos formatos e arranjos institucionais, configurando meta demasiado otimista. Não há informação sistemática que abranja todas as diversas iniciativas em andamento, inclusive aquelas patrocinadas no âmbito da sociedade civil, as quais se desenvolvem de forma independente, mas que poderiam gerar sinergias favoráveis a partir de uma aproximação com os trabalhos do GT e do Governo Eletrônico. Considera-se que a realização de um levantamento de tais iniciativas permitiria subsidiar com mais segurança e fundamentação o planejamento de ações nessa área (Brasil, 2002b, p. 27).

Do ponto de vista do orçamento federal, cabe destacar que os últimos seis anos da gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso foram fortemente marcados pelo ajuste fiscal das contas públicas, centralizada no governo federal (Abrucio, 2001). Destacam-se nos documentos das iniciativas de inclusão digital do período 2000-2002 registros de contingenciamento de recursos como motivo de não execução de projetos (Brasil, 2000a; Brasil, 2001b; Brasil, 2002a).

Outro ponto a ser destacado no contexto até 2002 foi o fortalecimento das relações do governo com o chamado terceiro setor. O momento coincidia com o crescimento deste setor no Brasil e no mundo ao final do século XX (Gohn, 2000; Scherer-Warren, 1994). Foi um momento em que o terceiro setor se firmou como potencial parceiro das políticas públicas, tendo na Lei das Oscips, Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999, um marco normativo importante neste sentido (Brasil, 1999a).

A lei foi criticada por segmentos ligados ao associativismo militante, por querer moldar as organizações da sociedade civil à lógica da gestão empresarial (Sposito e Carrano, 2003). Se, por um lado, este contexto institucional beneficiava entidades de caráter menos militante do que aquelas oriundas da luta política pela redemocratização do país e dos movimentos sociais, por outro, a norma se ajustava à gestão que o governo federal desejava imprimir ao Estado, no contexto da reforma administrativa.

Também nesse contexto, se desenvolveu o programa Comunidade Solidária, coordenado pela socióloga Ruth Cardoso na condição de primeira-dama. O programa impulsionou a atuação do terceiro setor como parceiro do governo federal na execução de ações nas comunidades de baixa renda do país, abarcando as primeiras iniciativas de inclusão digital, como será apresentado no Capítulo 5. Na análise de Sposito e Carrano:

Assim como nas demais ações do consórcio público/privado do Programa Comunidade Solidária, torna-se difícil identificar a real presença do poder público nos relatos sobre a iniciativa, ainda que a formulação inicial propugne o subsídio a iniciativas de parcerias entre o Estado e a sociedade civil (Sposito e Carrano, 2003, p. 29).

Considerando os diferentes aspectos do período, percebe-se a presença do tema “governo eletrônico” na agenda governamental e a percepção, pelos atores institucionais, de que a inclusão digital não havia decolado. Na opinião de atores entrevistados por Paulo Henrique Medeiros:

A grande barreira ou omissão presente na política de 2000 a 2002 foi identificada como a falta de ação e de políticas do governo federal com relação à inclusão digital. Esse assunto mereceu citações especialmente dos entrevistados do Terceiro Setor, nas quais foram destacados os progressos na política de e-gov, mas sem a devida contrapartida em políticas de inclusão digital. (...) Outros aspectos citados pelos entrevistados quanto à política de inclusão digital (ID) no período 2000-2002 foram (1) a falta de recursos – especialmente a não-utilização de recursos do FUST – e (2) a falta de escala

nas ações de ID, que contaram, essencialmente, com iniciativas do Terceiro Setor e, de modo esporádico, da iniciativa privada (Medeiros, 2004, p. 108).

Esses aspectos, em especial os relacionados ao uso do FUST, estão detalhados no Capítulo 5, na explanação de uma das iniciativas do período, o FUST Bibliotecas.

### *3.2.2. Ações do governo federal – período 2003-2010: o Programa Inclusão Digital*

Na gestão de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), a política federal para TICs passou a ter como diretrizes a indução, a regulação e o financiamento estatal para a inclusão digital. O mercado de informática, no período 2006-2008, beneficiou-se de isenção fiscal, expansão do crédito, expansão econômica e do câmbio real-dólar favorável, permitindo ao país atingir 50 milhões de computadores instalados em 2008. O mercado de telecomunicações continuou funcionando sob o regime da privatização. Para a expansão da oferta de internet em banda larga, o grande projeto do governo no período consistiu na negociação da troca de obrigações de metas de universalização de telefonia fixa das concessionárias pela extensão do *backhaul* de internet a todos os municípios brasileiros e pela instalação e a manutenção de banda larga nas escolas públicas urbanas.

Em 2009 e 2010, foi mantida a política de estímulo ao mercado interno de eletroeletrônicos, incluindo computadores e celulares, e aprovado o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), com a reativação da empresa estatal Telebrás para a utilização de fibras ópticas públicas na expansão e no estímulo à concorrência na oferta de acesso à internet em todo o país.

Na educação, combinaram-se os programas de oferta de computadores (ProInfo), o de Banda Larga nas Escolas e o de formação de professores no uso intensivo de TICs nos processos pedagógicos, além da criação do programa Um Computador por Aluno (UCA). Os telecentros passaram a ser uma estratégia de ação da política governamental e se disseminaram pelo país. A inclusão digital passou a estar presente nas ações de diversos ministérios, com concepções e formas de atuação heterogêneas entre si.

O impulso dado aos telecentros pelo poder público federal na gestão do Presidente Lula decorreu, principalmente, da nomeação de dirigentes de tecnologia da informação entre atores que haviam sido responsáveis pelas políticas municipais de Porto Alegre e São Paulo

entre 2000 e 2004, incluindo representantes da sociedade civil e dos governos locais. Com esse movimento, os telecentros comunitários entraram na agenda política federal.

O governo federal passou a enxergar a inclusão digital como um direito em si e como ferramenta necessária à garantia de direitos civis, políticos, sociais e difusos. Esta abordagem partia da premissa de que a possibilidade e a capacidade de uso das TICs no mundo de hoje influenciam e transformam as formas de agir, pensar e produzir. Entendida como direito de cidadania, a inclusão digital deveria ser universal e, portanto, objeto de políticas públicas que garantissem seu usufruto por todos os cidadãos (Brasil, 2004a; Brasil, 2010a).

Teve início em 2003 a execução de programas federais de implantação e manutenção de telecentros com intenção de larga escala. Realizados sob modelos distintos e pulverizados por diferentes órgãos, sendo mais comunitários ou mais “comerciais”; focados em acesso, alfabetização digital e/ou direitos, sem um padrão unificado. Os programas constituídos eram diferentes em concepção, implantação, gestão e números. Foram implementados sob desenhos distintos, modos diferentes na descentralização, e oferecendo de maneira não uniforme os recursos necessários à inclusão digital. Ao final de 2010, foi possível observar os variados resultados obtidos em termos de escala e efetividade.

No período, foi também criado o Cadastro Nacional de Telecentros do Observatório Nacional de Inclusão Digital (ONID), parceria do governo federal com organizações da sociedade civil, lançado em 2006. Progressivamente, o cadastro coletou dados de localização de espaços implantados com e sem o apoio do governo federal em todo o país. Até outubro de 2008, havia confirmado informações de 5.120 telecentros. Em setembro de 2010, eram 8.219 telecentros mapeados e outros 7 mil registros de espaços apoiados pelo governo federal em análise para possível inserção.

Esse conjunto de dados fica disponível em um site na internet ([www.onid.org.br](http://www.onid.org.br)), em que são apresentados a partir do mapa do país. Traz informações combinadas a outras estatísticas, como, por exemplo, a proporção de telecentros em determinada Unidade da Federação em relação à população daquela UF. A definição de telecentro para que conste no mapa do ONID é: espaço de acesso público, sem fins lucrativos, que dispõe de tecnologias da informação e da comunicação, conectado à Internet, para uso livre pela população (ONID).

Um telecentro, neste sentido, não se confunde com um laboratório de informática de uso restrito, como costumam ser os das escolas públicas, ONGs e escolas de informática. Por não possuir finalidade comercial, também não é um cibercafé ou uma *lanhouse*.

### 3.2.3. A discussão da política pública

Para a discussão da política pública de inclusão digital, o governo federal organizou em 2001, em parceria e por pressão das organizações não governamentais atuantes na temática, a 1ª Oficina para Inclusão Digital, realizada em Brasília. O evento contou com 2 mil participantes, a maioria dos quais servidores públicos federais e representantes do terceiro setor. A Oficina produziu um documento final extenso com reivindicações relacionadas à inclusão digital em si e também à política de telecomunicações, governo eletrônico e sociedade da informação de maneira mais ampla.

Em 2002, não houve o evento. Entre 2003 e 2010, ele foi realizado anualmente, sempre em uma cidade diferente. Brasília por três vezes, São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador, Belém e Belo Horizonte foram os locais de realização das edições. O evento contou com 1 a 3 mil participantes por edição, em média. Nesse período, houve mudança no público participante, que passou a ser constituído de monitores de telecentros e educadores, gestores governamentais das três esferas, ONGs e movimentos atuantes na inclusão digital.

As cartas reivindicatórias, produzidas pelos representantes da sociedade civil ao final de cada edição, tiveram como pontos principais: a demanda pela coordenação dos esforços federais; solicitação a políticas de apoio a agentes locais de inclusão digital e sua formação; a demanda por critérios objetivos e transparentes na implantação dos projetos; a pressão sobre a política de (tele)comunicações; a integração de demandas de movimentos tais como o de software livre e pela flexibilização dos direitos autorais e da propriedade intelectual; e a discussão de temas relacionados à governança da internet (Oficina, 2001, 2003, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010)<sup>12</sup>.

Na edição de 2010, além de defender a inclusão digital como direito universal e política pública consolidada, uma das principais reivindicações da sociedade civil foi o

---

<sup>12</sup> As cartas foram produzidas pelos participantes de organizações e grupos da sociedade civil presentes aos encontros. Disponíveis em: <<http://oficina.inclusaodigital.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

relacionamento entre governo e as organizações e movimentos sociais, solicitando ao governo: “Rever a forma como está se estabelecendo as relações entre o Governo e Sociedade Civil, qualificando a burocracia governamental para buscar formas diferenciadas de tratamento para as entidades sociais” (Oficina, 2010).

Esta reivindicação possui relação direta com a abordagem desta tese e será retomada na análise dos aspectos institucionais que influenciam a efetividade das iniciativas de inclusão digital, desenvolvida a seguir.

#### **4 – Efetividade e institucionalização: construção do modelo de análise**

Este capítulo pretende contemplar o segundo objetivo específico da tese proposta, a saber, propor um modelo conceitual que contemple a relação entre institucionalização e efetividade de políticas públicas de inclusão digital, bem como um método de avaliação da efetividade de potencial de iniciativas e análise baseada em seus atributos institucionais.

Com base no marco teórico apresentado nos Capítulos 1 e 2, propõe-se a construção de um modelo conceitual a partir do qual seja possível identificar as relações entre efetividade da inclusão digital e institucionalização da política pública. O modelo desdobra-se em um método e em um roteiro de análise de dados empíricos, elaborados a partir do modelo conceitual e dos atributos destacados na hipótese de pesquisa: orçamento e lógicas institucionais.

Para o alcance do objetivo específico, o capítulo busca responder às seguintes perguntas:

- a) Qual modelo conceitual permite visualizar a relação entre aspectos institucionais e efetividade na política pública de inclusão digital?
- b) Como identificar, a partir de dados empíricos, a efetividade potencial das iniciativas públicas federais de disseminação de espaços de inclusão digital?
- c) Como analisar a influência dos aspectos “orçamento” e “lógicas institucionais” na efetividade e na institucionalização da política de inclusão digital?

O Capítulo apresenta a construção do modelo de análise que apoia a resposta à pergunta “a”, detalhando o quadro referencial e a metodologia de construção dos parâmetros de efetividade criados pela autora com base nas contribuições teóricas levantadas. Em seguida, em resposta à pergunta “b”, propõe um método para a classificação da efetividade potencial das iniciativas, destacando os aspectos institucionais que fundamentam a hipótese de pesquisa. Por fim, é proposto o desdobramento do método na forma de um roteiro para a análise da influência relativa dos atributos orçamento e lógicas institucionais na implementação de iniciativas com potencial de efetividade elevado, em resposta à pergunta “c”.

#### **4.1. Parâmetros de efetividade de iniciativas de inclusão digital**

Para que seja possível identificar a relação entre efetividade e institucionalidade, os programas do governo federal objeto de análise devem ser comparados a partir de uma base de parâmetros comum. Para os fins desta tese, considera-se que uma política pública de disseminação de telecentros deve proporcionar a apropriação das tecnologias da informação e comunicação pela comunidade na qual cada telecentro está instalado. Isso demanda proporcionar que estejam disponíveis nas comunidades os recursos elencados por Warschauer (2006), detalhados no Capítulo 1 desta tese. São eles:

- I - Recursos físicos (infraestrutura);
- II - Recursos digitais (conteúdos, softwares);
- III - Recursos humanos e sua formação (desenvolver/ aperfeiçoar o uso das TICs);
- IV - Recursos sociais (legitimidade e força política de atuação).

A construção do quadro de análise desta tese pressupõe que garantir esses recursos requer a institucionalização da gestão da política pública, em termos de mobilização de capacidades institucionais, arranjos verticais e horizontais, e a coordenação desses esforços. A hipótese tem como foco principal as capacidades institucionais, com destaque para o orçamento e as lógicas institucionais.

Não se pode, contudo, compreender de maneira estática a disponibilidade desses recursos. Assim, para a elaboração do modelo conceitual, além da contribuição de Warschauer (2006), vale considerar as discussões realizadas no Capítulo 1 em relação ao conceito de inclusão digital, que pode ser visto de maneira evolutiva como acesso a infraestrutura, somado à alfabetização digital, e sendo plenamente atingida quando ocorre o uso efetivo e a apropriação das tecnologias.

São relevantes, nesse sentido, os aprendizados sobre telecentros comunitários sistematizados a partir da prática pela Fundação Chasquinet (Delgadillo, Gomez e Stoll, 2002). Nesse trabalho, os autores apontam a necessidade do apoio aos processos locais, de maneira a garantir a participação da comunidade, e destacam aspectos não apenas econômicos



relacionados à sustentabilidade. Consideram, ainda, que pessoas da localidade atuando como monitores, facilitadores ou educadores nos espaços são um recurso estratégico, sendo fundamental sua presença e formação permanente. Por fim, destacam que a conectividade dos espaços à internet é importante, mas não suficiente para garantir a inclusão digital, uma vez que os componentes estritamente técnicos de infraestrutura não asseguram o desenvolvimento humano (Delgadillo, Gomez e Stoll, 2002, p. 21). Os autores sistematizam as observações na forma de tópicos, dirigidos a iniciativas de telecentros:

Lições sobre telecentros comunitários:

- 1 – Diversidade.
- 2 – Apoio aos processos locais.
- 3 – Incidência além do local.
- 4 – A sustentabilidade não é só econômica.
- 5 – Operadores e operadoras (monitores) são um recurso estratégico.
- 6 – A capacitação permanente é a chave.
- 7 – As relações de gênero são importantes.
- 8 – Os telecentros comunitários fortalecem a autoestima.
- 9 – O monitoramento e a avaliação são instrumentos de aprendizagem.
- 10 – A conexão é importante mas não suficiente (Delgadillo, Gomez e Stoll, 2002, contracapa).

Diagnósticos similares, obtidos a partir da prática, podem ser extraídos de documentos produzidos pela sociedade civil brasileira no âmbito da Oficina para Inclusão Digital (Oficina, 2001, 2003, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010). Além do reforço à necessidade de garantir os recursos de infraestrutura, conteúdos digitais, manutenção de pessoas e formação, a reivindicação apresentada pela sociedade civil nestes eventos destacou a necessidade de escala e cobertura abrangente das políticas públicas de inclusão digital, para atender a toda a população, em todo o território nacional.

Em 2001, o documento final da 1ª Oficina para Inclusão Digital, realizada em Brasília, afirmava:

A toda a população deve ser garantido o direito de acesso ao mundo digital, tanto no âmbito técnico/físico (sensibilização, contato e uso básico) quanto intelectual (educação, formação, geração de conhecimento, participação e criação). (...) As ações de Inclusão Digital devem alcançar todos os pontos do território nacional (Oficina, 2001).

No documento da edição de 2003 do evento, realizada também em Brasília, foram ressaltadas a participação do Estado na inclusão digital, a multiplicidade das dimensões da

apropriação das TICs, bem como a importância do envolvimento do nível local e dos poderes públicos das três esferas nas políticas públicas:

1. O acesso à informação e o direito à comunicação são direitos inalienáveis do ser humano e, por isso, o acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e a produção da informação com seu uso devem ser compreendidos como um novo direito humano fundamental, garantidos e promovidos pelo Estado brasileiro.

2. Inclusão digital e produção de conhecimento são fatores fundamentais para o desenvolvimento econômico, cultural, político e social do país. O processo de inclusão digital deve ser entendido como acesso universal ao uso das tecnologias de informação e comunicação e usufruto universal dos benefícios trazidos por essas tecnologias. (...)

10. As ações de inclusão digital devem ser realizadas em nível local, buscando-se a articulação das políticas públicas de inclusão digital entre os governos federal, estadual e municipal, como executores e indutores dessas práticas, dando um tratamento diferenciado aos pequenos municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mais baixo (Oficina, 2003).

Em 2006, o documento da 5ª Oficina, realizada em Porto Alegre, destacou a escala das iniciativas como um dos principais desafios da política pública: “O alcance e a dimensão dos projetos de inclusão digital no País não estão respondendo à complexidade e à enorme demanda em todo o território nacional” (Oficina, 2006).

A importância dos investimentos tanto em infraestrutura quanto em formação, incluindo recursos humanos, presente no documento da primeira edição do evento em 2001, foi reforçada no documento da 8ª Oficina, realizada em Belo Horizonte, em 2009:

Almejamos que o Projeto Telecentros.BR, o Plano Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades em vias de ser lançado pelo Governo Federal possa, além de contemplar e atender aos sempre reivindicados problemas de infraestrutura material das unidades de inclusão digital, também contemple o apoio à formação humana, capacitadora e requalificadora de forma integral, ampla e universal (Oficina, 2009).

Também os governos realizaram diagnósticos das iniciativas de inclusão digital e de seus principais desafios. No Brasil, o governo federal conduziu, em 2007, discussões internas para coordenar a política pública de disseminação de espaços de inclusão digital, incluindo telecentros e espaços difundidos sob outras nomenclaturas. O diagnóstico apontou para a necessidade de atuação pública federal na garantia de equipamentos de informática e sua manutenção, de conectividade em banda larga, de formação e manutenção contínua de

agentes de inclusão digital, além da criação de mecanismos de avaliação, orçamento e coordenação institucional (Brasil, 2007a).

Além dos aspectos apontados, referentes ao compromisso público das esferas governamentais, à importância da dimensão local, ao equilíbrio dos investimentos entre os diferentes tipos de recursos necessários, e à necessidade de manutenção de esforços contínuos pelos diferentes atores institucionais envolvidos na inclusão digital, os diagnósticos também indicam que a evolução tecnológica deve ser considerada na avaliação de efetividade das iniciativas.

Em debates sobre parâmetros para a avaliação de projetos coletivos de inclusão digital, envolvendo gestores de iniciativas e especialistas, foi destacada a necessidade não apenas de instalação e manutenção de equipamentos e softwares, mas também de sua substituição sempre que se tornarem obsoletos (Seminário, 2006a e 2006b). Essa preocupação é pertinente tendo em vista não apenas o caráter de rápida evolução próprio da dinâmica de desenvolvimento e disseminação dessas tecnologias, conforme apresentado no Capítulo 1. A concepção de inclusão digital como apropriação das TICs significa, em última instância, participar ativamente do processo de atualização tecnológica para que este ocorra segundo as prioridades e necessidades de diferentes atores sociais.

Tendo em vista o conjunto de estudos realizados pelos diferentes atores ao tratar de telecentros e outros espaços físicos de inclusão digital de uso público não comercial, depreende-se que há quatro estágios principais que devem ser observados para cada um dos recursos de efetividade da inclusão digital – físicos, digitais, humanos e sociais – levantados por Warschauer (2006). Esses estágios estão encadeados entre si e evoluem em “fluxo espiral”, ou seja, se retroalimentam, alterando o contexto anterior e provocando mudanças em si mesmos.

Os quatro estágios podem ser sistematizados em termos de:

- a) aquisição, obtenção, produção ou contratação do recurso em questão;
- b) instalação do recurso, colocando-os à disposição de quem deve utilizá-los;
- c) manutenção, do ponto de vista técnico e de disponibilidade contínua; e
- d) atualização tecnológica e também das pessoas envolvidas, incluindo formação continuada, renovação e inovação.

A efetividade potencial de uma iniciativa de inclusão digital pode ser considerada alta se os quatro estágios são garantidos pelo programa ou projeto para todos os recursos (físicos, digitais, humanos e sociais). Além da existência material dos recursos, destaca-se a importância de apropriação da gestão pela comunidade local. Desenvolver a apropriação local significa que a política pública deve se ocupar não apenas de alocar os recursos em questão, como também propiciar que os responsáveis locais se apropriem dos usos e da capacidade de geri-los de maneira contínua. Isso significa trabalhar para que construam conhecimento a respeito dos processos de aquisição, instalação, manutenção e atualização envolvidos na efetividade da inclusão digital.

Em termos de recursos físicos, aquisição significa o conjunto de equipamentos (computadores e periféricos) e redes (entre os equipamentos e, principalmente, conexão à internet). A instalação consiste em torná-los disponíveis e configurados para o uso pelos frequentadores do telecentro. Manutenção envolve tanto o conserto de defeitos de equipamentos e redes quanto o custeio do serviço de conectividade, permitindo o uso continuado da infraestrutura. Atualização significa a substituição planejada dos equipamentos de maneira a acompanhar a evolução das TICs, incluindo velocidade de processamento e novas funcionalidades no caso dos equipamentos, e também o aumento progressivo da velocidade da banda de conexão à internet.

Considera-se de alta efetividade a garantia de aquisição, instalação, manutenção e atualização de todos os recursos físicos necessários à inclusão digital, relacionados a equipamentos de informática, redes e conectividade à internet. A efetividade potencial é média se estão garantidas a instalação e a manutenção da infraestrutura, sem atualização. A baixa efetividade consiste na instalação sem garantia de manutenção e atualização.

No caso dos recursos digitais, os conteúdos e softwares seguem a mesma lógica da infraestrutura. Podem ser consideradas de alta efetividade potencial iniciativas que obtêm, instalam, mantêm e atualizam de maneira continuada os conteúdos e softwares disponíveis para o funcionamento do telecentro, além de promoverem a produção desses recursos digitais pela própria comunidade. De maneira similar à infraestrutura, a efetividade média é indicada pela instalação e a manutenção de conteúdos e softwares, sem atualização, e com poucos conteúdos produzidos pela comunidade. E a efetividade baixa se caracteriza pela instalação, sem manutenção, atualização ou estímulo à produção local de conteúdos digitais.

Os recursos humanos e sua capacitação são o aspecto de maior complexidade envolvido nas políticas públicas de inclusão digital, e se relacionam com a apropriação local da gestão de todos os tipos de recursos. Para os fins da análise aqui proposta, os recursos humanos envolvem contratação (comprometimento com a atividade, em bases remuneradas ou não), qualificação inicial, manutenção contínua e atualização. Para que o público frequentador desenvolva as habilidades de uso das tecnologias ali disponíveis, é necessário que o telecentro promova atividades de formação. A estratégia pode envolver mecanismos de educação à distância, porém, dificilmente prescinde de um agente de inclusão digital presencial, disposto e qualificado a atuar com os frequentadores para que efetivamente se apropriem das TICs.

Portanto, a efetividade das iniciativas públicas de inclusão digital depende da contratação e da disponibilidade desses agentes locais. A qualificação inicial permite que ofereçam algum tipo de atividade de alfabetização digital à população frequentadora do espaço, ainda que tal atividade permaneça restrita à assistência pontual aos usuários. A promoção do uso efetivo pode ser evolutiva e depende de formação continuada dos agentes locais, em constante diálogo com a realidade de seu próprio contexto e em intercâmbio permanente com outros contextos, construindo redes de apoio e inovação. A manutenção tanto desses agentes (sua remuneração ou outro tipo de vínculo que possa ser criado) quanto de processos de formação dos agentes e da população é um segundo estágio a ser considerado para a efetividade em termos de recursos humanos e sua formação.

A atualização da qualificação dos agentes e da formação oferecida à população é o terceiro estágio da efetividade neste aspecto. A atualização da formação está relacionada à evolução dos meios tecnológicos e também à ampliação e à complexificação de usos que podem ser dados a essas ferramentas. A efetividade somente se completa em termos de recursos humanos quando há autonomia (apropriação) local na elaboração e na realização de processos de formação e multiplicação de agentes locais capazes de promover não apenas a alfabetização digital, mas o uso efetivo das TICs por parte da população.

Os recursos sociais, relacionados às estruturas comunitárias, institucionais e da sociedade em apoio ao acesso às tecnologias, conferem legitimidade e força política às ações de inclusão digital. Nas iniciativas públicas de telecentros, a garantia de recursos sociais pode ser traduzida em termos de mecanismos de articulação e mobilização social. Pode-se

considerar como momento inicial a “instalação” de mecanismos de participação e interlocução, como conselho gestor do telecentro ou comitê de inclusão digital na localidade, no município e/ou na gestão da iniciativa. O funcionamento continuado desses mecanismos de participação e interlocução produz efetividade no âmbito dos recursos sociais, enraizando a proposta de inclusão digital cada vez mais na comunidade local por meio dos grupos que a constituem.

A legitimidade e a força política tendem a aumentar se houver a atualização dos mecanismos de participação, com a renovação periódica de representantes e das estruturas de participação. Este processo somente faz sentido se proporcionar autonomia local, o que pode ajudar a promover desdobramentos políticos e conquista de legitimidade da ação de inclusão digital implementada, que passa a ser encarada como direito pela população local e, dessa forma, objeto de políticas públicas.

O processo completo de instalação, manutenção e atualização de mecanismos de participação confere alta efetividade à inclusão digital. Considera-se de média efetividade iniciativas que promovem a instalação e manutenção de mecanismos de participação, mas que não atualizam tais mecanismos ou seus membros, e tampouco obtêm desdobramentos em termos de apoio político e legitimidade. A baixa efetividade neste aspecto se caracteriza por processos de implantação *topdown* (definidos desde instâncias superiores de poder, sem diálogo com as instituições locais) ou que envolvem a participação apenas de um grupo específico, sem legitimidade ou representatividade perante a comunidade na qual o telecentro se encontra.

Para todos os estágios desta dinâmica e tipos de recursos envolvidos, o grau mais alto de efetividade diz respeito à apropriação local da gestão desses processos. É importante ressaltar que o conceito de apropriação local não se refere apenas à autonomia na utilização dos recursos. A apropriação tem o sentido de uma compreensão profunda sobre as tecnologias utilizadas e a capacidade de gestão dos recursos, incluindo a sua transformação para finalidades outras que não necessariamente as previstas pelo programa que originalmente os ofereceu.

A apropriação local é fortemente influenciada pelo contexto da própria comunidade, que pode ter um histórico de maior ou menor organização social, a depender de sua trajetória. Quanto menor o grau de organização local, mais difícil tende a ser a apropriação local das

tecnologias e seu processo de gestão. Nesses casos, torna-se ainda mais importante o apoio continuado das políticas públicas para promover alta efetividade.

Levando-se em conta os elementos apresentados, a proposta de matriz de avaliação de efetividade potencial relacionada aos recursos necessários à inclusão digital e à dinâmica de disponibilidade desses recursos é sistematizada no Quadro 2.

**Quadro 2 – Parâmetros de efetividade potencial conforme a dinâmica de cada recurso**

<b>Recursos/ Efetividade</b>	<b>Alta</b>	<b>Média</b>	<b>Baixa</b>
Infraestrutura técnica	- obtenção - instalação - manutenção - atualização - apropriação local da gestão	- obtenção - instalação - manutenção	- obtenção - instalação
Softwares e conteúdos digitais	- obtenção - instalação - manutenção - atualização - apropriação local da gestão	- obtenção - instalação - manutenção	- obtenção - instalação
Recursos humanos e sua capacitação	- compromisso e formação inicial (capacitação inicial de agentes locais de ID/ oferta de capacitação à população) - manutenção (dos agentes/ da capacitação) - atualização (da qualificação dos agentes/ da capacitação) - apropriação local da gestão	- compromisso - formação inicial - manutenção	- compromisso - formação inicial
Recursos sociais	- instalação (de mecanismos de participação e interlocução, como conselho gestor) - manutenção (de mecanismos de participação e interlocução) - atualização (dos mecanismos de participação) - apropriação local da gestão	- instalação - manutenção (há mecanismos de participação, mas não se atualizam nem se desdobram em apoio político e legitimidade)	- instalação (processos topdown/ dominado por grupo específico sem legitimidade nem representatividade perante a comunidade)

Fonte: Elaboração própria.

Além dos quatro requisitos propostos por Warschauer (recursos físicos, digitais, humanos e sociais), um quinto requisito de efetividade a ser considerado no caso de políticas públicas de âmbito federal passa pela escala em que tais requisitos são garantidos. Aspecto

reivindicado pela sociedade civil organizada no contexto da política pública de inclusão digital no Brasil, o número de espaços apoiados pelo governo federal a partir de suas iniciativas deve ser compatível com o tamanho da demanda nacional. Pode-se considerar que iniciativas de telecentros em um país de dimensão territorial e populacional como o nosso possuem alta efetividade se garantirem os recursos necessários à inclusão digital na ordem de milhares de unidades. A efetividade média estaria na ordem de centenas de telecentros, e a baixa, na ordem de dezenas.

O aspecto quantitativo da efetividade potencial é apresentado no Quadro 3.

**Quadro 3 – Complemento da matriz de efetividade - Escala**

<b>Escala/ Efetividade</b>	<b>Alta</b>	<b>Média</b>	<b>Baixa</b>
Escala da iniciativa	Milhares de unidades em funcionamento.	Centenas de unidades em funcionamento.	Dezenas de unidades em funcionamento.

*Fonte: Elaboração própria.*

Outros requisitos de efetividade poderiam incluir abrangência geográfica e critérios de estratificação sociodemográfica, indicadores do alcance potencialmente universal das iniciativas. Contudo, tendo em vista se tratar de programas constituídos há menos de uma década pelo poder público federal, a obtenção de dados confiáveis a respeito desses dois elementos não é trivial. A própria ausência de indicadores desta natureza é um elemento a ser considerado na análise da institucionalidade das iniciativas. Sendo assim, para os fins da matriz de efetividade proposta, esta é composta pelos cinco aspectos levantados (recursos físicos, digitais, humanos e sociais) e aos indicadores de alta, média ou baixa efetividade referentes a cada um, expostos nesta seção.

Após detalhar os parâmetros segundo os quais as políticas públicas de inclusão digital devem estar atentas para a construção de sua efetividade, apresenta-se a seguir o modelo conceitual de análise que permite relacionar esta variável aos aspectos institucionais.



#### **4.2. Efetividade e institucionalização: um modelo conceitual de análise**

O modelo conceitual de análise para relacionar efetividade da inclusão digital aos aspectos institucionais se fundamenta nos referenciais teóricos apresentados nos Capítulos 1 e 2. Conforme detalhado no Capítulo 1, a dinâmica de disseminação das TICs é fortemente baseada na lógica de mercado. A aquisição de bens e serviços relacionados a elas e o uso cotidiano dessas ferramentas é mais acessível para os segmentos de maior renda e escolaridade, que se encontram no topo da pirâmide social. São também esses segmentos que definem o desenvolvimento das ferramentas, que controlam sua produção, disseminação e evolução, seja como consumidores, seja como a força pensante por trás da produção tecnológica e, principalmente, como dirigentes condutores dos processos de produção e consumo. Além do aspecto político, de ampla complexidade, a mera possibilidade de uso cotidiano e do domínio dessas ferramentas é um fator de desigualdade social. Pessoas mais vulneráveis sob múltiplos aspectos socioeconômicos e políticos, em especial de menor renda e escolaridade, tendem a estar apartadas, a usufruir marginalmente ou de maneira primária das novas formas de compreensão e relações sociais proporcionadas pela disseminação das TICs.

Segundo Warschauer (2006), a inclusão digital demanda a disponibilidade de recursos físicos, digitais, humanos e sociais nas localidades em que se promovem ações de apropriação das tecnologias digitais da informação e da comunicação. Conforme apresentado na seção anterior, estudos demonstram que essa disponibilidade pode ser entendida em diferentes níveis. Pode englobar desde a obtenção, a instalação e a manutenção até a atualização dos recursos físicos e digitais, estar compreendida como acompanhamento da evolução das tecnologias e, até mesmo, a participação neste processo evolutivo. Também pode envolver a formação continuada de pessoas nos usos das tecnologias em diferentes níveis de complexidade, incluindo a apropriação e a recriação dessas ferramentas em seu cotidiano, uma vez que os usos também evoluem e se modificam continuamente, em interação dinâmica com o desenvolvimento tecnológico dos aparatos físicos, redes e recursos digitais.

Uma das estratégias colocadas em curso por governos de diferentes esferas para diminuir a desigualdade no acesso e uso das TICs é promover ações de inclusão digital em comunidades socialmente vulneráveis, atuando direta ou indiretamente nesses territórios. O desafio é similar ao das demais políticas públicas. Envolve relações com os grupos

organizados de cada localidade, enfrenta o desafio da legitimidade e da participação, pode ter por objetivo que a comunidade local se aproprie dos processos e da gestão. O papel do Estado nessa dinâmica pode variar, conforme as necessidades e contextos, a orientação política dos governantes, a capacidade das instituições públicas e das próprias comunidades.

Políticas públicas de apoio a espaços de inclusão digital nos territórios, como é o caso das iniciativas de disseminação de telecentros, possuem desafios específicos relacionados às características do Brasil, país federativo, de grandes dimensões territoriais e diversidade identitária, cultural e socioeconômica. Aqui, o governo federal é a instância governamental supostamente mais distante dos cidadãos. Mais próximo a eles, há os governos municipais e, em posição intermediária, os dos Estados, instâncias com autonomia administrativa para promover políticas públicas. Nos casos em que a distribuição de responsabilidades não está constitucionalmente definida, como a inclusão digital, as ações governamentais podem se sobrepor ou se dar de maneira cooperativa. Ao mesmo tempo em que é espaço de mediação política, o Estado é uma instituição administradora de recursos públicos que, ao menos por princípio, deve direcionar o uso racional desses recursos, de modo que se realize de maneira idônea, eficiente e transparente.

As organizações da sociedade civil são, por sua vez, outro ator bastante presente na política pública de inclusão digital. Medeiros (2004) identifica a legitimidade da participação do que chama de “Terceiro Setor” como um dos poucos aspectos institucionalizados na política federal de governo eletrônico na transição entre os mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. As organizações não governamentais, formas específicas de associativismo civil, mostram-se presentes no contexto da política pública de inclusão digital do período de 2000 a 2010.

Ao observar tal contexto, quando o governo federal decide se envolver na execução de políticas de inclusão digital com base em telecentros, surgem questões como: O que deve fazer? Como fazer? Quais resultados são esperados? Como devem ser medidos esses resultados? Se, por um lado, toda política pública depara constantemente com essas questões, por outro, há que se considerar o grau de maturidade da política federal para telecentros, cuja trajetória se inicia no ano 2000, como apresentado no Capítulo 3.

A escolha do período 2000-2010 para a presente pesquisa coincide com um momento de inovação institucional no governo federal em relação à inclusão digital. Reconstruir esta

trajetória, da primeira década em que a inclusão digital passou a fazer parte da agenda de políticas públicas em âmbito federal, ajuda a compreender as políticas colocadas em prática, seus desenhos e desafios.

Como apresentado no Capítulo 3, o governo federal foi o último dos atores institucionais a se envolver em iniciativas de apoio a telecentros no Brasil. A dianteira das ações práticas de inclusão digital em comunidades foi protagonizada por organizações da sociedade civil, apoiadas pelo setor privado e organismos internacionais, seguidas de projetos de governos municipais e estaduais que promoveram ou financiaram as primeiras experiências significativas de políticas públicas de inclusão digital com base em telecentros.

E de que forma o governo federal lidou com essa “novidade”? Como se relacionou com os atores institucionais que já estavam em campo antes dele? Quais desafios encontrou? Qual o papel que lhe coube? Sob quais desenhos de políticas públicas conformou diretrizes e as colocou em prática? Que instituições envolveu para o alcance dos objetivos propostos e sob quais mecanismos de cooperação interinstitucional?

Essas inquietações conformam um complexo conjunto de variáveis, dificilmente capturáveis por uma única pesquisa. Por isso, a presente tese formula um quadro compreensivo desta dinâmica para fazer nele um recorte, a partir do qual propõe o aprofundamento da análise.

A formulação teórica para compreensão em nível mais amplo se apoia em dois conceitos principais: institucionalidade e efetividade. A institucionalidade é composta pelos aspectos institucionais mobilizados para a execução da política pública, conforme se faz presente nas abordagens neoinstitucionalistas, que tratam de organizações formais e informais, regras, ritos, e na teorização sobre processos de institucionalização. A efetividade é entendida como a capacidade de uma determinada ação produzir um efeito. No caso em tela, o efeito desejado é garantir a inclusão digital da população.

A efetividade está, portanto, relacionada ao efeito desejado de promover a inclusão digital da população a partir de uma política pública. Essa efetividade depende da disponibilidade dos recursos físicos, digitais, humanos e sociais essenciais à inclusão digital (Warschauer, 2006). Trata-se de dispositivos como computadores e outros equipamentos que realizam processamento de dados, conexão à internet para comunicação em rede, softwares, conteúdos, pessoas, atividades de formação, participação social. Garantir que esses recursos

estejam presentes nas comunidades é, ou deveria ser, o primeiro objetivo das iniciativas de telecentros de caráter público e comunitário.

Além da obtenção e a instalação dos recursos físicos e digitais, e da mobilização dos recursos humanos e sociais, a efetividade também demanda a manutenção de todos esses elementos ao longo do tempo, bem como sua constante atualização. Os processos serão mais efetivos quanto maior for a apropriação local desses elementos. No caso de espaços comunitários implantados para promover a inclusão digital, essa apropriação significa não apenas abrir as portas para a população, mas ter a comunidade participando das atividades e da gestão. Considera-se ainda que, diante do tamanho da população brasileira, a efetividade de iniciativas de inclusão digital deve se traduzir também em escala. É relevante à análise, portanto, o número de unidades em que esses processos se efetivam.

Para garantir que os recursos essenciais à inclusão digital estejam disponíveis para a população, a política pública precisa mobilizar capacidades e arranjos institucionais sob uma gestão coordenada. Os desenhos institucionais das políticas traduzem essa mobilização da capacidade de cada organização que participa da ação e os arranjos estabelecidos entre elas. Um determinado desenho permite que as organizações participantes coloquem determinadas capacidades institucionais à disposição da política pública.

Entende-se por “capacidades institucionais” elementos que, ao mesmo tempo, caracterizam uma instituição e, principalmente, proporcionam suas condições de atuação. São elementos de capacidade institucional a atribuição e a legitimidade da instituição para atuar, sua autoridade política, os recursos financeiros e materiais de que dispõe, seu corpo de pessoal, tanto técnico quanto de dirigentes, o grau de controle que possui sobre a gestão dos processos que implementa e a cultura organizacional sob a qual se desenvolvem os fluxos de ação institucional. A lógica institucional influencia a cultura organizacional, presente em regras, normas e procedimentos, formais e informais, que se desenvolvem em relação dinâmica com os indivíduos da instituição e influenciam suas ações.

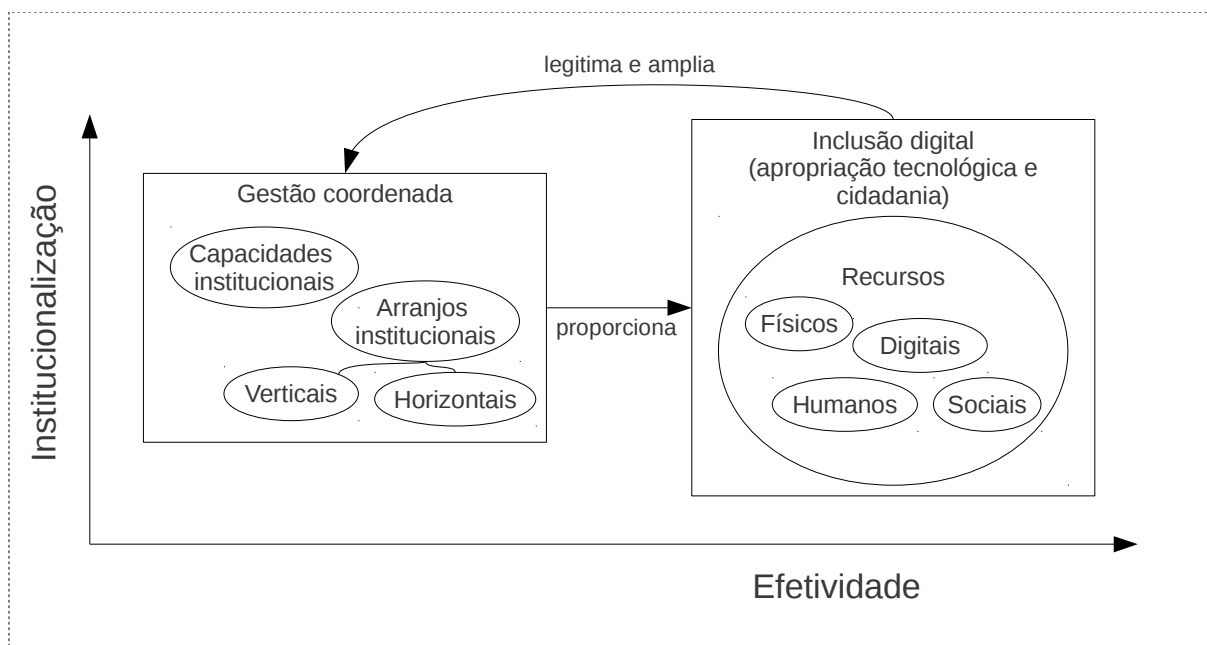
Já os arranjos institucionais são os acordos de ação conjunta estabelecidos entre organizações. Quando envolvem organizações que fazem parte de uma mesma esfera de atuação, como os Ministérios responsáveis por diferentes políticas setoriais no governo federal, são chamados de arranjos horizontais. Quando estabelecidos entre instituições que

atuam em diferentes esferas, tais como Estados, municípios e organizações da sociedade civil, são conhecidos como arranjos verticais.

As capacidades e os arranjos institucionais são elementos constitutivos dos desenhos das políticas públicas, sendo seus principais atributos de institucionalidade. Ao combinar organizações com capacidade de atuação condizente com os objetivos propostos e arranjos que possibilitam a mobilização coordenada dessas capacidades, busca-se garantir a efetividade de uma política pública. Em especial no caso dos telecentros, a efetividade se traduz na disponibilidade de recursos físicos, digitais, humanos e sociais necessários para a apropriação das TICs pela população em comunidades de todo o território nacional.

Considera-se, portanto, que a institucionalização influencia a efetividade da política. Essa efetividade será maior quanto mais institucionalizadas forem as capacidades e arranjos condizentes com os objetivos da ação proposta. O Quadro 4 permite visualizar essa formulação, abordagem macro na qual a tese se fundamenta.

**Quadro 4 – Relação entre institucionalização e efetividade das iniciativas**



Fonte: Elaboração própria.

Está além das pretensões e possibilidades do presente estudo aprofundar a análise de todos os elementos constitutivos deste quadro com base em dados empíricos. Contudo, é possível trabalhar a partir de um recorte específico.

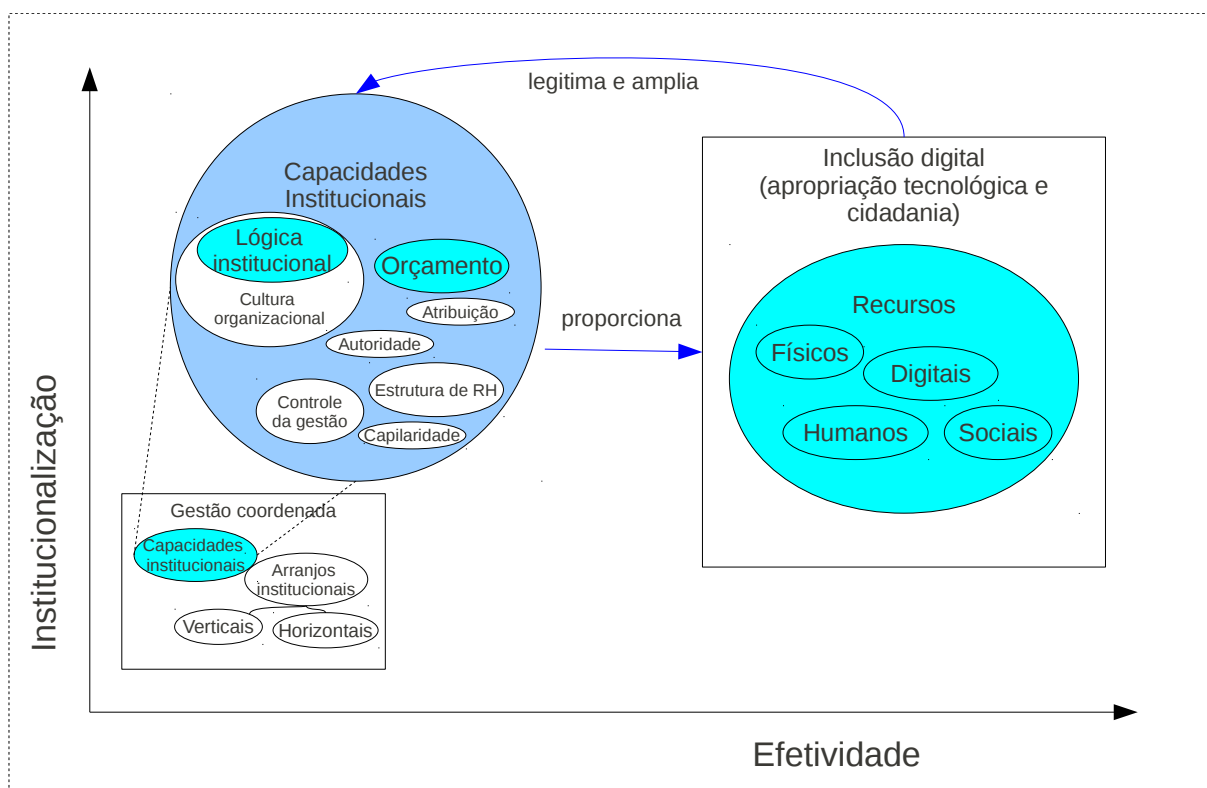
Entre os elementos constitutivos da institucionalização, um aspecto importante a ser analisado são as capacidades institucionais mobilizadas na política pública. Este primeiro recorte significa, portanto, considerar a influência das capacidades institucionais na efetividade das políticas implantadas. Compreende-se que as capacidades e os arranjos institucionais se influenciam mutuamente. Arranjos formais, tais como os que são estabelecidos por órgãos do governo federal para a execução de políticas públicas, somente são possíveis caso alguns requisitos relacionados a capacidades institucionais estejam preenchidos. Em termos práticos, isso significa que não adianta estabelecer acordos entre instituições que não possuem capacidades mínimas de agir conjuntamente para o alcance do objetivo proposto.

A capacidade institucional de uma organização, por sua vez, constitui-se de múltiplos elementos. É necessário um novo recorte para trazer à análise os aspectos que parecem possuir maior relevância na garantia de recursos de efetividade para a inclusão digital. Os dois principais elementos que emergem neste sentido são os recursos financeiros (orçamento) destinados pelo governo federal à ação e as lógicas institucionais presentes nas instituições mobilizadas.

Esse recorte não significa desconsiderar relações mútuas entre os aspectos destacados e aqueles sobre os quais a análise não poderá se aprofundar. Há um reconhecimento da multiplicidade de aspectos envolvidos e uma avaliação de que, diante de sua complexidade, o trabalho acadêmico requer a escolha de variáveis. Pesquisas futuras poderão se aprofundar nos elementos não trabalhados no presente trabalho e que se mostrem relevantes para a compreensão das políticas públicas objeto de análise.

Tendo em vista a delimitação do escopo de pesquisa, a tese se concentra, portanto, em dois aspectos da variável “capacidades institucionais” e sua influência na efetividade das iniciativas de inclusão digital. O Quadro 5 apresenta os aspectos destacados para análise tendo em vista a hipótese de pesquisa apresentada.

Quadro 5 – Relação entre capacidades institucionais e efetividade das iniciativas



Fonte: Elaboração própria.

O modelo de análise proposto, sistematizado no Quadro 5, foi formulado pela autora, com base no referencial teórico e nas pesquisas bibliográfica e documental apresentadas nos Capítulos 1 e 2. O modelo conceitual construído serve à análise das relações entre institucionalidade e efetividade, ponto de partida para a proposição de um método de avaliação de efetividade potencial de iniciativas e de análise dos atributos orçamento e lógicas institucionais, cuja elaboração é apresentada a seguir.

#### 4.3. Método de avaliação de efetividade potencial de iniciativas

No modelo conceitual proposto, a efetividade potencial de iniciativas de disseminação de espaços públicos e comunitários de inclusão digital está relacionada a atributos institucionais dos quais se destacam o orçamento e as lógicas institucionais.

Antes de detalhar o roteiro de análise que considera estes dois atributos, apresenta-se o método de avaliação da efetividade potencial das iniciativas públicas federais, objeto de estudo desta tese. O método é construído a partir de um conjunto de critérios que buscam correlacionar a efetividade potencial a elementos anteriores aos próprios atributos destacados para a análise.

Conforme apresentado anteriormente neste capítulo, são aspectos necessários à efetividade potencial de uma iniciativa de inclusão digital a garantir de recursos físicos, digitais, humanos e sociais em larga escala, compreendendo os estágios de obtenção, instalação, manutenção e atualização contínua desses recursos. Neste sentido, há aspectos de disponibilidade de recursos materiais, combinados a capacidades institucionais e um horizonte temporal mínimo de implantação para que seja possível analisar o grau de efetividade de uma iniciativa.

Do ponto de vista da disponibilidade de recursos, conforme apresentado no Capítulo 2, o orçamento alocado para a cobertura dos gastos envolvidos na oferta de meios físicos e digitais, no apoio a agentes locais de inclusão digital, na formação dessas pessoas e em mecanismos de participação é um fator fundamental a ser considerado. Antes disso, contudo, por se tratar também da análise da institucionalização da política pública de inclusão digital, há que se considerar a natureza jurídica dos atores institucionais que conduzem os processos.

Como se apresenta no Capítulo 5, um conjunto de órgãos públicos da administração federal direta (tais como ministérios e autarquias públicas) e indireta (tais como empresas estatais e de economia mista), bem como institutos e fundações a eles vinculados, compõem o quadro de organizações responsáveis pela condução dos programas e projetos de inclusão digital implementados pelo governo federal no período de 2000 a 2010.

Neste contexto, há que se considerar a contribuição de cada um desses atores institucionais no processo de institucionalização da política pública de inclusão digital no âmbito do governo federal. As empresas estatais e de economia mista do governo federal responsáveis por iniciativas no período – Banco do Brasil, Petrobras, Eletronorte, Serpro – atuam em segmentos de mercado específicos, não tendo como finalidade precípua promover a inclusão digital da população de baixa renda. Suas iniciativas de inclusão digital do período foram conduzidas como parte de programas de responsabilidade social das empresas, seja por meio de áreas internas ou de institutos e fundações (caso da Fundação Banco do Brasil).



Destaca-se que ações de responsabilidade social empresarial são criadas sob uma lógica diversa das políticas de Estado. O desenvolvimento e a implantação de uma iniciativa de responsabilidade social dependem de decisões voltadas aos interesses da empresa à qual o projeto está subordinado. Iniciativas dessa natureza podem ser aderentes a diretrizes de governo e participar da política pública por ele coordenada, contribuindo para seu desenvolvimento. Podem também optar por trilhar caminhos próprios, com maior ou menor grau de controle sobre a gestão dos recursos. Os resultados serão também dependentes de aspectos institucionais a influenciar a efetividade das iniciativas.

Sendo intenção deste trabalho esboçar uma análise sobre o processo de institucionalização da política pública de inclusão digital no Brasil, prioriza-se a avaliação de efetividade potencial de iniciativas conduzidas por órgãos da administração direta e autárquica. Além da força política, da capacidade de alocação de recursos orçamentários, da coordenação institucional e da escala, considera-se que os ministérios e autarquias estão subordinados a regras comuns para a execução de suas atividades. Essas incluem a previsão de recursos no Plano Plurianual de Aplicações e no Orçamento Geral da União, a execução financeira mediante o Sistema Integrado de Informação Financeira do Governo Federal (Siafi) e a divulgação de suas ações em relatórios, tais como a Prestação de Contas do Presidente da República/ Balanço Geral da União, permitindo bases concretas de comparação entre iniciativas e análises sobre sua contribuição à institucionalização da política pública federal de inclusão digital. Em que pesem as empresas estatais também seguirem parte dessas regras, suas fontes de financiamento e formas de execução de recursos atendem a outro conjunto de normas, fugindo do escopo da presente análise.

Outro critério prévio ao próprio método de avaliação de efetividade potencial se refere ao tempo de execução das iniciativas. Para a análise aqui proposta, uma iniciativa deve ter estado em andamento por pelo menos cinco anos consecutivos dentro do período analisado (2000 a 2010). O processo de implantação de um programa de apoio a espaços descentralizados no território atende a uma série de procedimentos que frequentemente fazem com que a execução prática das ações se torne viável apenas meses após a data de início da implantação. Obstáculos não imaginados na concepção dos projetos também se impõem ao longo da implantação e mudam com o passar do tempo. O prazo mínimo de existência de

cinco anos, que corresponde a um ciclo de governo completo e mais um ano, foi considerado o mínimo para que fosse útil realizar a análise da efetividade potencial de uma iniciativa.

Esses dois primeiros critérios – natureza da instituição responsável e tempo de existência – permitem selecionar para análise iniciativas que potencialmente tenham contribuído de maneira mais contundente para o processo de institucionalização da política pública de inclusão digital. Apresentam-se a seguir os atributos do método de avaliação de efetividade potencial a ser aplicado às iniciativas que atendam aos dois critérios.

O primeiro atributo a ser observado na avaliação da efetividade potencial se refere à escala pretendida no momento de concepção ou ao longo do desenvolvimento de um programa ou projeto. Ainda que seja o aspecto complementar da matriz de efetividade proposta no início do presente capítulo, não cabe empreender esforços para analisar iniciativas que nunca pretenderam alta efetividade em termos quantitativos. Conforme exposto anteriormente, há demanda na sociedade por políticas públicas de abrangência nacional e há expectativa pela atuação do governo federal neste sentido. No contexto do período analisado, experiências de pequena e média escalas já haviam sido executadas em âmbito local, e até mesmo em alguns municípios e Estados, cabendo ao governo federal pensar e executar políticas de escala nacional.

O segundo aspecto a ser observado na avaliação de efetividade potencial de iniciativas é o orçamento alocado para as ações. Este atributo assume que os recursos financeiros investidos numa ação pública são indicadores de sua prioridade política e institucional. Além disso, parece fazer sentido empreender esforços de análise de efetividade das ações governamentais para as quais foram alocados recursos financeiros em montante consideráveis. Outro fator relevante se refere à necessidade de abrangência dos estágios de obtenção, instalação, manutenção e atualização, presentes na matriz de efetividade potencial das iniciativas, proposta no início deste Capítulo. Garantir essa dinâmica para o conjunto de recursos necessários à inclusão digital demanda aporte de recursos pelo poder público, de maneira contínua, ao menos até que se efetive sua apropriação local ou por outros arranjos institucionais que os assegurem. A alocação de orçamento é um indicador dessa intenção, bem como o montante alocado.

Identificada a existência de orçamento destinado ao desenvolvimento da iniciativa, cabe observar sua distribuição entre os itens que compõem os recursos necessários à inclusão

digital. Tal distribuição permite identificar a concepção de inclusão digital do programa ou projeto – acesso, alfabetização digital, uso efetivo – ou se houve escolha institucional por um ou mais dos aspectos em detrimento de outros, por diferentes motivos. A análise da destinação de orçamento a recursos físicos, digitais, humanos e sociais permite verificar a compatibilidade entre a efetividade pretendida pela iniciativa e os meios financeiros de que dispôs para realizar seus objetivos.

Quanto à valoração da distribuição dos recursos orçamentários nessas categorias, tendo em vista o conceito de inclusão digital defendido como premissa desta tese – que pressupõe não apenas o acesso aos meios físicos, mas a apropriação e uso efetivo das tecnologias da informação e comunicação pelas pessoas –, considera-se que, para atingir alta efetividade, as iniciativas devem investir em recursos humanos e sociais de maneira, no mínimo, equivalente ao que aplicam em recursos físicos e digitais. Observa-se, ainda, que a proporção de distribuição entre recursos pode ter sido alterada ao longo do desenvolvimento da iniciativa, o que também deve ser analisado conforme o caso.

Essa distribuição nem sempre é evidente. Sendo assim, cabe separá-los em unidades de análise identificáveis. Entre os recursos físicos, distinguem-se aqueles destinados a equipamentos (informática ou dispositivos multimídia) e ao serviço de conexão à internet. Tendo em vista a alocação de recursos para adequação do espaço físico local – em parte das iniciativas, sendo algo necessário à instalação dos equipamentos –, este atributo também é considerado na análise da distribuição de recursos.

No caso dos recursos digitais, trata-se principalmente de sistemas operacionais e softwares, conteúdos digitais produzidos nos telecentros e para uso nos telecentros. Esses conteúdos estão, na maior parte das iniciativas, vinculados a estratégias de formação de agentes locais de inclusão digital, o que pode torná-los indistinguíveis dos recursos alocados para atividades dessa natureza.

Sobre o aspecto da formação para o uso e para o ensino ou facilitação do uso das tecnologias pela população, cabe destacar que estas envolvem, na maior parte das iniciativas, recursos humanos que oferecem atividades de qualificação aos agentes locais. Neste sentido, o método de avaliação de efetividade proposto considera a oferta de remuneração a recursos humanos locais de maneira separada da formação.

Por fim, temos os investimentos em recursos sociais, que ocorrem no âmbito da formação, das plataformas digitais de interação e do desenvolvimento ou aperfeiçoamento da capacidade de articulação dos atores locais. São os recursos mais difíceis de serem isolados do ponto de vista de quantitativos orçamentários alocados, devendo ser considerados como constantes nos demais e analisados em termos de desenhos e estratégias de articulação, mais do que em termos financeiros.

Sendo assim, diante daquilo que é possível extrair dos dados empíricos, propõe-se adaptar a matriz de recursos necessários à efetividade da inclusão digital às possibilidades concretas de distinção do percentual alocado a cada um na distribuição orçamentária. Para isso, os recursos de efetividade (físicos, digitais, humanos e sociais) são incorporados a esse passo do método de avaliação da seguinte forma:

- a) equipamentos e dispositivos multimídia (equipamentos);
- b) conexão à internet (conexão);
- c) espaço físico local;
- d) conteúdos digitais;
- e) remuneração de agentes locais (RH local); e
- f) formação.

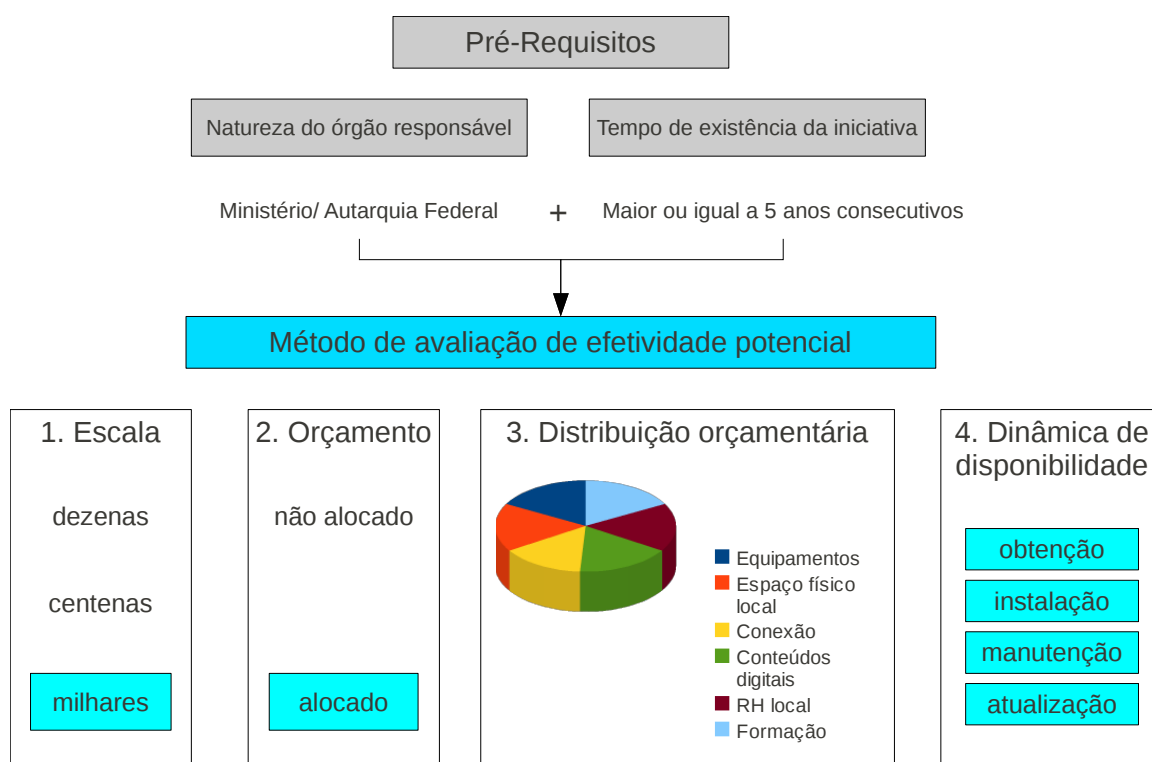
O terceiro passo do método de avaliação de efetividade potencial consiste em identificar o percentual de recursos orçamentários alocados para cada uma das categorias anteriores. Destaca-se que esse nível de detalhamento nem sempre é passível de identificação na atuação prática das iniciativas, em especial no que se refere a conteúdos digitais, remuneração de agentes locais e formação, que podem ser realizados de maneira conjunta.

Por fim, o método de avaliação de efetividade potencial se encerra com a identificação das estratégias definidas pelas iniciativas para cobertura dos quatro estágios da dinâmica de disponibilidade de recursos – obtenção, instalação, manutenção e atualização – e da promoção de atividades para a apropriação local da gestão desses processos. Identifica-se, neste passo, se a iniciativa dispôs de recursos orçamentários e de outros mecanismos institucionais para a realização de cada um dos estágios de disponibilidade. Cabe ressaltar também que tal atributo não é estanque, uma vez que as iniciativas podem ter modificado a destinação de recursos a

cada um dos estágios para cada tipo de recurso ao longo do desenvolvimento prático das ações.

O Quadro 6 sintetiza o método de avaliação da efetividade potencial das iniciativas.

**Quadro 6 – Método de avaliação de efetividade potencial de iniciativas públicas federais de disseminação de telecentros**



Fonte: Elaboração própria.

O método proposto deve ser aplicado às iniciativas do governo federal do período de 2000 a 2010, de modo a verificar quais delas se preocuparam em garantir maior efetividade. Identificadas as iniciativas que mais atenderam a esses critérios, a elas se aplicará o roteiro de análise de capacidades institucionais, apresentado a seguir.

#### 4.4. Roteiro para análise de orçamento e lógicas institucionais

O roteiro para análise de capacidades institucionais construído para a presente tese considera os atributos orçamento e lógicas institucionais como fatores influenciadores da

efetividade real das iniciativas de inclusão digital. Pretende-se com a elaboração do roteiro definir um referencial para a análise da implementação das iniciativas consideradas de maior efetividade potencial, observando suas trajetórias orçamentárias e identificando elementos que possam indicar conquistas e obstáculos na realização dos objetivos propostos. A análise se debruça, também, sobre as lógicas institucionais, buscando identificar pontos de conflito e cooperação interinstitucionais que possam ter influenciado a implementação das iniciativas.

#### *4.4.1. O orçamento como atributo de capacidade institucional*

Diante do modelo conceitual de análise e do método de avaliação de efetividade potencial, esta seção detalha um dos atributos destacados no quadro de análise proposto e que conformam a hipótese desta pesquisa. Conforme exposto no Quadro 4, o presente estudo se concentra na influência dos atributos orçamento e lógicas institucionais na efetividade das iniciativas de inclusão digital do período 2000-2010, implantadas pelo governo federal.

Em relação ao atributo orçamento, este é aspecto fundamental quando se tem em vista que a implementação de telecentros como política pública de inclusão digital requer a mobilização coordenada de recursos de efetividade, relacionados a infraestrutura (equipamentos e conectividade à internet), conteúdos digitais (softwares e produtos digitais), recursos humanos e sua formação, e recursos sociais.

A dimensão do gasto demonstra o esforço institucional na oferta dos recursos para atendimento às necessidades envolvidas. A destinação de recursos financeiros para iniciativas de inclusão digital indica a relevância dessas ações no âmbito do governo. Por outro lado, a distribuição do gasto entre as diversas necessidades da implementação de uma política específica revela as opções dos atores institucionais responsáveis pela execução. A partir da previsão orçamentária destinada a cada componente (recursos físicos, digitais, humanos, sociais), é possível perceber a importância relativa conferida a cada um dos elementos constitutivos da efetividade.

Já a trajetória da execução orçamentária pode indicar a existência de obstáculos não previstos, dimensionados de maneira equivocada pelos formuladores ou desafios não superados na implementação. Percebe-se assim que, se a alocação de orçamento denota importância, a execução – e em especial a não execução – dos recursos financeiros traz à tona

aspectos relacionados às outras capacidades institucionais mobilizadas e aos arranjos estabelecidos entre os atores envolvidos na política. Assim, a evolução do gasto de cada iniciativa selecionada ao longo de sua trajetória para análise é um elemento de análise a ser considerado.

O roteiro para esta análise tem como ponto inicial a previsão orçamentária de recursos por parte do órgão responsável pela iniciativa. No momento de elaboração do Plano Plurianual de Aplicações (PPA) e da proposta para o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), construídos pelo Poder Executivo, cada órgão público federal apresenta e negocia suas demandas orçamentárias para o ciclo correspondente. Apesar de ser comum a expressão de que o PPA e mesmo a Lei Orçamentária Anual são peças de ficção (Oliveira, 2001), a inclusão dos recursos de uma iniciativa na previsão orçamentária é indicador de capacidade institucional do órgão responsável.

A prioridade política conferida à iniciativa pode ser identificada na manutenção da previsão de recursos ao longo da trajetória de aprovação da proposta orçamentária pelas instâncias superiores do próprio Poder Executivo, que define o montante a ser apresentado ao Congresso como proposta (PLOA), enviada ao Congresso para aprovação. Outro teste de relevância política acontece no próprio Legislativo, cujo processo orçamentário pode reduzir ou ampliar os recursos alocados para cada ação proposta pelo Poder Executivo, e também criar ações. Após a Lei Orçamentária Anual (LOA) estar aprovada pelo Congresso, os recursos ainda podem ser alvo de contingenciamento, conforme os limites estabelecidos pelo próprio Poder Executivo, de acordo com as prioridades técnicas e políticas do governo.

Além da proposta de recursos no PPA e na PLOA, outro mecanismo que pode ser utilizado na previsão orçamentária é a aprovação de emenda parlamentar. As emendas são um dos mecanismos pelos quais o Poder Legislativo participa da alocação de recursos na peça orçamentária anual, incluindo recursos conforme a sua percepção da demanda. As possibilidades de alocação desses recursos seguem regras definidas pela Comissão de Orçamento do Congresso. Comissões setoriais, bancadas partidárias, parlamentares individualmente e o próprio parlamentar relator do orçamento costumam estar aptos a propor emendas. Em caráter excepcional, o Poder Executivo também solicita ao Legislativo a inclusão de recursos caso necessários e ausentes do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

O orçamento aprovado e autorizado consta na Lei Orçamentária Anual (LOA) e pode ter seus limites contingenciados por Decreto do Poder Executivo. Cada órgão recebe um teto máximo de despesas para o ano e o distribui internamente, conforme suas prioridades. Com os recursos disponíveis, o órgão governamental mobiliza suas capacidades institucionais para a execução. Os programas finalísticos, tais como as iniciativas de inclusão digital, são implementados por meio de duas principais formas de execução de recursos: gastos diretos e transferências voluntárias. Os gastos diretos decorrem de contratos que seguem as regras de compras públicas, despesas com as quais o governo arca diretamente. As transferências voluntárias consistem em descentralização de recursos financeiros para que outros órgãos públicos ou organizações da sociedade civil realizem as contratações de bens e serviços necessários à execução dos objetivos.

No caso de Ministérios e suas autarquias, a execução dos recursos somente se realiza por meio do Sistema Integrado de Informação Financeira do Governo Federal (Siafi), em que são registrados a origem e o destino dos recursos. O Siafi também registra em que etapa do gasto estão os recursos: se reservados para uso (empenhados), se confirmados para uso naquela finalidade (liquidação do empenho) e se foram realmente pagos, o que depende de disponibilidade financeira do Tesouro Nacional. Nesse fluxo, uma série de procedimentos deve ser seguida, envolvendo processos licitatórios, pareceres técnicos, autorização dos gastos por dirigentes e um conjunto de normas que têm a intenção de promover impessoalidade, moralidade e transparência na execução dos recursos públicos. Tais ritos buscam garantir controle máximo sobre a destinação dos recursos, em consonância com o aspecto burocrático característico do Estado como instituição.

Como se verá no detalhamento dos procedimentos de pesquisa, os dados do Siafi e de outros sistemas, portais e relatórios produzidos periodicamente pelo governo federal permitem observar a trajetória dos recursos, incluindo muitas vezes os motivos pelos quais sua execução ocorreu de modo distinto do que havia sido planejado pelo órgão responsável pela iniciativa. Nem sempre, contudo, os registros contendo as justificativas existem ou explicam por completo a execução. Por isso, a análise da trajetória das iniciativas sob o aspecto orçamentário também deve se debruçar sobre relatórios internos produzidos pelos próprios órgãos responsáveis e informações colhidas perante os gestores responsáveis.



O roteiro de análise das capacidades institucionais relacionadas ao atributo orçamento inclui, assim, identificar a maneira como os recursos orçamentários foram executados pelas iniciativas, e relacionar esta execução aos objetivos de efetividade propostos. Percebe-se que é justamente nas relações institucionais envolvidas na execução de recursos orçamentários que se encontram os principais obstáculos para o alcance de efetividade pela política pública. As observações e análises de atores institucionais envolvidos, como se verá, são registradas em documentos públicos oficiais, permitindo a construção de análises sobre a trajetória das iniciativas relacionadas aos objetivos desta pesquisa.

A análise do orçamento permite, pois, visualizar a relação intrínseca dessa trajetória com o atributo “lógicas institucionais”, aspecto detalhado a seguir. Tais elementos se mostrarão importantes para a compreensão da influência dos atributos de capacidade institucional escolhidos na construção da efetividade da política pública de inclusão digital e de sua institucionalização.

#### *4.4.2. O conflito entre lógicas institucionais como atributo de análise*

Finalizando o roteiro de análise de capacidades institucionais para os fins propostos, detalha-se o atributo “lógicas institucionais”. Conforme apresentado no Capítulo 2, a cultura organizacional não é necessariamente homogênea numa instituição. Trata-se de valores e elementos simbólicos muitas vezes imperceptíveis aos indivíduos, presentes nas estruturas formais e informais que organizam a ação coletiva. Para fins de análise, devem ser consideradas as lógicas institucionais e características culturais presentes nos grupos e organizações envolvidos na política pública de inclusão digital.

No Capítulo 2, marco teórico da pesquisa, foram descritas características das seguintes lógicas institucionais:

- a) o Estado como instituição;
- b) as organizações civis;
- c) a academia; e
- d) a cultura da internet, por sua vez composta por quatro camadas:
  - d.1) a tecnomeritocracia;
  - d.2) a cultura hacker;

- d.3) a cultura comunitária virtual; e
- d.4) a cultura empresarial.

Propõe-se, como roteiro de análise das lógicas institucionais presentes nas iniciativas de inclusão digital, a identificação de características e pontos de conflito e cooperação entre as distintas lógicas dos grupos e organizações envolvidos na execução conjunta de ações, conforme apresentado a seguir.

*a) Características do Estado*

No que diz respeito ao Estado como instituição (item “a”), as características que podem ser identificados consistem em:

- I – racionalidade burocrática, mediante: a) tarefas especificadas e justificadas; b) critérios de *accountability* de *performance* e sanções por falhas de *performance*; c) capacidades técnicas; d) procedimentos para selecionar pessoal conforme suas habilidades para desempenhar determinada tarefa e procedimentos para premiá-los ou removê-los; e) uma hierarquia de oficiais encarregada de implementar as tarefas e levar a cabo esses requisitos essenciais;
- II – tendência a evitar a participação popular;
- III – tendência à centralização burocrática;
- IV – busca de mecanismos para conter a tendência à fragmentação da autoridade estatal, decorrente da pressão de interesses privados e de outras organizações; e
- V – traços da cultura patrimonialista.

Essas características podem estar presentes em documentos, normas, procedimentos e em outros registros da atuação do Estado perante as organizações da sociedade, do mercado e da academia.

*b) Características das organizações sociais*

Quanto ao item “b”, organizações da sociedade civil, além de sua diferenciação em relação a comunidades e movimentos sociais, podem ser caracterizadas como filantrópicas/solidárias, de desenvolvimento justo e sustentável, e de cidadania (luta por libertação e democracia). Tais instituições também atuam em redes inter cruzadas (Scherer-Warren, 1994). Para fins desta pesquisa, é útil sua classificação como militantes e propositivas (Gohn, 2000).

Em ambos os casos, suas características comuns são:

- I – agilidade;
- II – criatividade;
- III – inovação
- IV – facilidade em trabalhar com a diversidade e com contratempos;
- V – modelo de gestão próximo aos arranjos informais da sociedade civil, como a família;
- VI – atuação em redes, fóruns, associações de ONGs e interfaces de intercâmbio;
- V – envolvimento em programas de curta duração.

É possível identificá-las nos relatos de outros atores institucionais, como o Estado e seus dirigentes, bem como em manifestações das próprias organizações atuantes na política pública.

*c) Características da academia*

Em relação ao item “c”, as características que permitem identificar a cultura organizacional acadêmica são:

- I – autopercepção como *locus* detentor do conhecimento relevante para a sociedade;
- II – busca da excelência acadêmica e tecnológica;
- III – meritocracia como princípio de *status*, a partir de títulos e produção acadêmica;

III – racionalismo científico, baseado nos princípios da objetividade, da neutralidade e da imparcialidade, buscando eliminar a subjetividade e os juízos de valor produzidos por crenças religiosas, ideológicas e políticas;

IV – discriminação de outros saberes, como a religião e o conhecimento popular; e

V – crença no progresso tecnológico.

Também neste caso, cabe identificar essas características nas produções próprias e nos registros da relação da academia com outras lógicas institucionais presentes nas iniciativas analisadas. Outras características da lógica institucional acadêmica são detalhadas como subitem da cultura da internet, a tecnomeritocracia, apresentada a seguir.

#### *d) Características da cultura da internet*

Quanto ao item “d”, cada uma das quatro camadas da cultura da internet pode ser identificada pelas características presentes em cada subitem.

No caso do subitem “d.1”, a tecnomeritocracia tem como valores culturais:

I – a descoberta tecnológica em TICs como valor supremo;

II – o *status* do indivíduo na comunidade baseado em seu desempenho individual;

III – a coordenação dos projetos por figuras de autoridade, que possuem o controle dos recursos (máquinas) e ao mesmo tempo o respeito ético e tecnológico dos pares;

IV – a reputação na comunidade, que depende de uma atuação condizente com as normas formais e informais do grupo; e

V – a lógica do software de código aberto, fundamental ao processo de produção colaborativa, similar à regra básica da academia de comunicação aberta de descobertas para exame, crítica e eventual replicação pelos pares.

As características da tecnomeritocracia podem ser consideradas lado a lado com a lógica institucional acadêmica, apresentada no item “6.2.c”.

Quanto ao subitem “d.2”, são características da cultura hacker:

I – liberdade como valor supremo: de criação, apropriação do conhecimento, recombinação deste para novos usos e redistribuição sob qualquer forma ou canal;

II – autodidatismo e desenvolvimento tecnológico como um desafio pessoal, não como um contrato de trabalho;

III – cooperação como parte da ética e da prática hacker;

IV – reputação diretamente ligada à relevância daquilo que produz e doa à comunidade, baseada em generosidade, engenhosidade pessoal e contribuição coletiva a partir de um produto que possui valor de uso, mais do que de troca;

VI – culto à criatividade pessoal;

VII – comunicação prioritariamente no ambiente da internet (virtualidade), ainda que participem de encontros presenciais;

VIII – reconhecimento mútuo a partir de identidades (apelidos) que utilizam na internet, caracterizado pela informalidade; e

IX – contestação dos saberes e poderes institucionalizados (academia, governos e grandes corporações).

Em relação ao subitem “d.3”, a cultura comunitária virtual apresenta as seguintes características:

I – é influenciada pelo movimento da contracultura e modos de vida alternativos da década de 1960 (hippies e anarquistas);

II – pratica o compartilhamento de conhecimentos;

III – crítica ao *mainstream* da sociedade de consumo;

IV – busca de autonomia em relação ao *mainstream*;

V – membros fazem uso de comunicação livre e horizontal; e

VI – estimulam a formação autônoma de redes, com possibilidade de expressão sem necessidade de autorização e com auto-organização em torno de temas, interesses, valores e usos comuns.

Por fim, quanto ao subitem “d.4”, a cultura empresarial da internet tem como características:

I – individualismo e ausência de vínculos afetivos de longa duração;

II – informalidade no trabalho e na vida (quebrando códigos de vestimenta e hábitos associados ao mundo corporativo tradicional);

III – baixo engajamento cívico; e

IV – consumismo supérfluo.

Tais como as demais, essas características são identificáveis nos registros da atuação conjunta entre grupos e organizações, e também nas manifestações próprias de cada ator institucional. Nos casos específicos da cultura da internet, as plataformas e os registros *online* consistem em importantes fontes de pesquisa.

#### *4.4.3. Cooperação e conflito entre lógicas institucionais distintas*

As diferenças entre características das lógicas institucionais e aspectos culturais identificados demonstram não apenas a existência destes fatores como elemento influenciador da atuação de distintos grupos de atores. Há um potencial de conflito em aspectos específicos, sobretudo quando as características de determinadas lógicas são opostas. Por outro lado, características aderentes podem auxiliar na atuação cooperativa entre as organizações.

##### *4.4.3.1. Conflitos potenciais*

A análise de cada característica de cada lógica institucional permitiria identificar potenciais de conflito em praticamente todas elas em relação às demais. Para a finalidade da presente pesquisa, destacam-se a seguir os principais conflitos potenciais entre lógicas institucionais e culturas presentes nas políticas públicas de inclusão digital, compondo o roteiro de análise sugerido:

a) o controle burocrático estatal em conflito com a gestão informal de organizações sociais;

b) a liberdade e a contestação hacker em conflito com o controle burocrático estatal;

c) a discriminação do conhecimento científico acadêmico em relação ao autodidatismo da cultura hacker e ao saber popular difuso das organizações sociais;

d) a pressão por participação democrática de organizações sociais militantes em conflito com a tentativa estatal de controlar a participação;

e) a comunicação horizontal, autônoma e auto-organizada das comunidades virtuais em conflito com a tendência à centralização burocrática;

f) o individualismo e o baixo engajamento cívico da cultura empresarial da internet em contraposição às organizações sociais militantes.

É possível, contudo, que nem todos os conflitos potenciais estejam presentes e/ou sejam identificáveis no substrato empírico de análise.

#### *4.4.3.2. Cooperação potencial*

Pontos em comum também seriam passíveis de identificação entre lógicas institucionais, com potencial para influenciar positivamente a relação entre as organizações envolvidas nas políticas públicas de inclusão digital. Os mais relevantes pontos de convergência para a análise proposta são:

a) os princípios da cooperação e da colaboração entre pares, comuns à ética hacker, às comunidades virtuais, às organizações sociais e à academia;

b) a informalidade característica de hackers, comunidades virtuais, organizações sociais e cultura empresarial da internet;

c) a meritocracia formal como valor comum da academia, da tecnomeritocracia e da burocracia estatal;

d) a busca por soluções voltadas à ação prática, comum a hackers, comunidades virtuais e organizações sociais;

e) os valores de liberdade e horizontalidade, comuns à ética hacker, a comunidades virtuais e organizações sociais;

f) o autodidatismo como característica comum a hackers, empresários da internet e organizações sociais.

Da mesma forma que os potenciais conflitos, os pontos de convergência levantados servem apenas como roteiro para a identificação desses aspectos no material empírico a ser analisado.

#### *4.4.4. Síntese dos aspectos de conflito e cooperação entre lógicas institucionais*

Percebe-se que há uma tendência de conflito potencial maior entre as lógicas institucionais do Estado e da academia em relação às organizações sociais, à cultura hacker e às comunidades virtuais. No mesmo sentido, os pontos em comum também tendem a agregar Estado e academia, de um lado, e organizações sociais, hackers e comunidades virtuais, de outro.

Como mencionado no Capítulo 2, isso não significa que a ação seja determinada de maneira fechada por essas lógicas institucionais. Contudo, os aspectos normativos e cognitivos da ação desses grupos e organizações tendem a ser fortemente marcados por suas respectivas características, influenciando as relações entre atores institucionais.

A estratégia de análise deste atributo consiste em identificar as manifestações das características culturais indicadas, bem como os potenciais de conflito e cooperação levantados em documentos, diálogos e registros das relações entre os diferentes grupos envolvidos nas políticas públicas.

Desse modo, tem-se definido o roteiro de análise dos dois atributos presentes na hipótese de pesquisa, orientando o levantamento e a apresentação dos dados a respeito das iniciativas de inclusão digital cuja avaliação de efetividade potencial seja considerada relevante para o aprofundamento da análise. Apresentam-se, a seguir, os procedimentos de pesquisa.

## **4.5. Organização da pesquisa**

A presente pesquisa foi realizada a partir dos seguintes procedimentos:



a) Referencial teórico: fundamentado em pesquisa bibliográfica conceitual relacionada à inclusão digital e à análise de políticas públicas a partir de abordagem neoinstitucionalista (Capítulos 1 e 2);

b) Contextualização do objeto: realizada com base em pesquisa bibliográfica e documental. O contexto macro da inclusão digital como tema é detalhado no Capítulo 1, como parte da conceituação teórica proposta. O contexto da inclusão digital como política pública no Brasil é detalhado no Capítulo 3, no qual são analisadas as iniciativas concretas implantadas no período de 2000 a 2010 pelo governo federal;

c) Estruturação do modelo de análise: formulação da autora com base na pesquisa bibliográfica de referencial teórico e na análise de material documental.

d) Aplicação do modelo de análise, realizada em duas etapas:

d.1) Avaliação de efetividade potencial: parâmetro de relevância construído a partir do referencial teórico, aplicado a dados coletados a partir de pesquisa bibliográfica e documental;

d.2) Análise de capacidades institucionais de iniciativas exemplares no período: realizada principalmente a partir de pesquisa documental e bibliográfica, além de três entrevistas com informantes-chave.

#### *4.5.1. Características metodológicas da pesquisa*

A pesquisa foi realizada a partir de uma abordagem quanti-qualitativa. Pode-se afirmar que a preocupação central de pesquisa possui caráter qualitativo, ao propor um método de análise de efetividade relacionado à necessidade de garantir determinados recursos para a população e à mobilização de capacidades institucionais para que isso aconteça. Já o caráter quantitativo está presente na opção pelo uso do orçamento como atributo destacado de análise e na ênfase ao fator “escala” como aspecto-chave de classificação da efetividade das iniciativas analisadas. Não se trata, contudo, de uma abordagem estatística dos dados coletados diretamente pela pesquisadora, como se mostrará a seguir.

Foram utilizadas como fontes de dados suporte bibliográfico para a construção das categorias e modelos de análise, e material documental e bibliográfico para o levantamento das evidências empíricas. A construção das categorias de análise se referenciou em

bibliografia relacionada ao desenvolvimento de políticas de inclusão digital no Brasil e em outros países, bem como em abordagens no campo da análise de políticas públicas e instituições, conforme especificado no marco conceitual apresentado nos Capítulos 1 e 2.

Para o levantamento de evidências empíricas, foram utilizados, principalmente, registros oficiais, tais como documentos dos programas e projetos de apoio a telecentros implantados pelo governo federal entre 2000 e 2010, instrumentos legais, normas, projetos, apresentações, editais, relatórios de atividades, pesquisas realizadas por órgãos governamentais acerca das iniciativas, balanços do governo, dados contidos nos sistemas de gestão governamental (SIGABrasil, SIGPlan, ONID) e relatos contidos em *blogs*, listas de discussão, comunidades, fóruns e outras ferramentas de troca de informações por meio digital. Outras fontes secundárias consultadas foram teses, dissertações e monografias elaboradas a respeito das iniciativas estudadas. Subsidiariamente, foram utilizadas atas e anotações de reuniões, notícias publicadas em revistas e sites especializados.

Apenas como apoio à contextualização do objeto, foram apresentados dados estatísticos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e das pesquisas anuais “TIC Usuários e Domicílios”, do Centro de Informações do Comitê Gestor da Internet Brasil (Cetic.BR).

Na coleta de dados empíricos, as fontes documentais e bibliográficas referentes às iniciativas analisadas foram organizadas de modo a permitir identificar com quais dados cada uma contribuiu para a construção das informações pertinentes à análise, bem como o grau de confiabilidade e eventuais restrições advindas das características da fonte.

As fontes documentais e bibliográficas foram classificadas como:

a) fontes oficiais:

- a.1) normas: leis, decretos, portarias, editais e respectivos anexos;
- a.2) bases de dados oficiais: SIGA, SIGPlan, Portal da Transparência, ONID;
- a.3) relatórios anuais de gestão: Prestação de Contas do Presidente da República (Balanço Geral da União – BGU), relatórios de gestão dos ministérios e autarquias;
- a.4) registros próprios das iniciativas: atas de reuniões, documentos propositivos, relatórios, informativos e comunicados veiculados pelos sites e endereços de e-mail oficiais das iniciativas e de seus parceiros institucionais;

b) relatórios de pesquisas específicas: documentos contendo os resultados de projetos de mapeamento, avaliação, sistematização e/ou a análise das iniciativas contratadas pelos órgãos gestores perante universidades e pesquisadores, ou realizadas diretamente por instituições oficiais, como o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea);

c) fontes acadêmicas: dissertações de mestrado, teses de doutorado, trabalhos de conclusão de curso, artigos e pesquisas científicas sobre as iniciativas;

d) fontes jornalísticas: matérias, artigos, colunas e análises publicadas em revistas e sites jornalísticos, além de livros de caráter jornalístico em que as iniciativas são relatadas;

e) relatos: textos produzidos por participantes das atividades propostas pelas iniciativas ou delas decorrentes, publicados em *wikis*, *sites*, *blogs*, listas e fóruns de discussão *online*, ou recebidos por correio eletrônico.

As fontes documentais foram consideradas suficientes para a análise pretendida. A maior parte da documentação coletada estava disponível na internet e em arquivos em meio digital recolhidos ao longo do período como parte da atividade profissional da pesquisadora. Outros foram obtidos entre gestores, coordenadores e profissionais que participaram da implementação das iniciativas analisadas. O conjunto de documentos colhidos por tipo e suporte está descrito no Anexo I.

As fontes oficiais foram consideradas fundamentais para a captura de dados da presente pesquisa. Isso porque a análise proposta se concentra nos aspectos institucionais de execução das políticas públicas em questão e em seu processo de institucionalização. Sendo assim, a informação registrada nos documentos oficiais possui especial relevância. Foram, principalmente, as fontes oficiais que permitiram sistematizar informações sobre o desenho das iniciativas, o orçamento destinado a cada uma delas, a alocação do orçamento para cada um dos aspectos de efetividade considerados e a trajetória das iniciativas analisadas sob o ponto de vista da institucionalização dos programas.

Por outro lado, sabe-se que nem sempre os dados presentes nas fontes oficiais refletem fielmente o que se passa no mundo real. Essa ressalva é de especial importância no que se refere aos registros de metas físicas quantitativas apresentados nas fontes oficiais utilizadas. Isso porque os gestores responsáveis pelo preenchimento dessas informações tendem a utilizar critérios variados para a contabilização de resultados, nem sempre explicitando tais critérios

nos documentos oficiais produzidos. Considerações específicas sobre as bases de dados oficiais (SIGPlan, SIGA, Portal da Transparência) e relatórios gerados a partir dessas bases (BGU) são apresentadas mais adiante neste Capítulo.

Já as pesquisas contratadas, fontes acadêmicas e jornalísticas, se, por um lado, puderam auxiliar na captura de dados nem sempre presentes nos documentos oficiais, por outro, foram também produzidos com objetivos específicos, por autores com pontos de vista, grau de acuidade e conhecimento heterogêneos acerca do objeto. Além de analisar o perfil e a experiência prévia dos autores e instituições envolvidas, foi importante, nesses casos, buscar dados complementares que auxiliaram na confirmação das informações relatadas.

Uma fonte inovadora de dados para a presente pesquisa foram plataformas de conversas e colaboração *online* utilizadas pelas iniciativas para a comunicação entre os participantes e as equipes que conduziam os trabalhos, para a realização de atividades de formação à distância ou como comunidades de relacionamento. Esse material possui uma riqueza específica no caso das iniciativas de inclusão digital, tendo em vista que o uso de suportes digitais interativos faz parte de suas estratégias de ação.

Duas bases de conversas dessa natureza foram analisadas a partir de análise semântica para identificar temas recorrentes, posições institucionais e conflitos entre lógicas institucionais, conforme será detalhado mais adiante. Avaliou-se que essas bases consistem numa fonte interessante a ser explorada como dado de pesquisa, uma vez que trazem registros dos momentos vividos, com pontos de vista e elementos que as análises *a posteriori* dificilmente conseguem capturar, mesmo quando baseadas em entrevistas.

Além das fontes documentais, foram realizadas entrevistas com três informantes-chave, dirigentes governamentais responsáveis pela política pública e pelas iniciativas exemplares escolhidas para análise em maior profundidade. Neste caso, foram selecionados os titulares da Secretaria responsável pela execução da iniciativa que acompanharam a implantação das ações ao longo do período considerado, além do coordenador dos programas de inclusão digital perante a Presidência da República no período 2007-2010. Tais entrevistas serviram de reforço aos dados colhidos nas fontes documentais, não trazendo informações novas. Sua principal contribuição à pesquisa consistiu, justamente, na compreensão do processo de institucionalização das iniciativas a partir da percepção dos dirigentes acerca dos processos. O roteiro das entrevistas consta no Anexo II.

Também foram analisadas entrevistas em estado bruto realizadas por outros pesquisadores com participantes das iniciativas e cedidas a esta pesquisa. O acesso a esse material não trouxe dados significativamente novos à análise pretendida, apenas reforçou informações contidas no material documental utilizado como fonte principal de pesquisa.

#### 4.5.2. *Considerações e justificativas sobre as escolhas metodológicas*

A opção pela análise documental fundamenta-se na percepção de que a abordagem institucional das políticas públicas requer um conjunto de dados que se encontram presentes muito mais em bases oficiais, textos normativos, relatórios e outros registros escritos, do que na percepção, que seria colhida *a posteriori*, dos atores envolvidos nas iniciativas de inclusão digital implementadas entre 2000 e 2010 pelo governo federal. A própria posição desta autora no processo de gestão das iniciativas governamentais, entre 2005 a 2010, como representante de um ministério envolvido nas ações relacionadas ao objeto da tese e, portanto, uma agente política deste processo, não permitiam realizar observações acadêmicas de maneira sistemática, *surveys* ou entrevistas em profundidade no momento em que as políticas estavam sendo implementadas.

Além da sua riqueza intrínseca, a opção pela pesquisa documental também facilitou o processo de distanciamento do objeto de análise. As poucas entrevistas realizadas demonstraram que seria difícil para a autora não ser situada, pelos entrevistados, como representante da posição governamental que ocupava no momento da pesquisa. A alternativa de utilizar assistentes de pesquisa, levantada no momento da qualificação, envolveria custos financeiros não disponíveis, além da necessidade de seleção e capacitação dos auxiliares. Esse esforço não se mostrou oportuno, tendo em vista a consistência do material documental e bibliográfico obtido, a quantidade e qualidade de dados disponíveis nas bases oficiais de dados do governo federal e o acesso a relatórios e pesquisas produzidos por terceiros sobre as iniciativas analisadas.

Sendo assim, pareceu mais pertinente e útil a organização de documentos contendo dados e informações necessários à análise pretendida. Como afirma Cellard, “as capacidades da memória são limitadas e ninguém conseguiria pretender memorizar tudo. A memória pode também alterar lembranças, esquecer fatos importantes, ou deformar acontecimentos”

(Cellard, 2008, p. 295). Segundo o autor, a reconstituição do passado distante ou recente tem no documento escrito uma fonte importante para a pesquisa.

O documento permite operar um corte longitudinal, trazendo a dimensão do tempo à compreensão do que se estuda. O processo permite observar processos de “maturação ou evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, etc., bem como o de sua gênese até os nossos dias” (Cellard, 2008, p. 295).

Assim como Cellard, Richardson e outros (1999) reforçam o papel do documento como instrumento que permite um recorte longitudinal, contribuindo para descrever a trajetória de um acontecimento ao longo do tempo. Os autores destacam a forte presença do registro escrito dos fatos sociais nas sociedades contemporâneas. As ocorrências diárias têm suas principais formas de registro nos jornais, revistas, diários, e também nas obras científicas e técnicas. Já as estatísticas em geral são mantidas por órgãos públicos e privados. Ressaltam ainda que as manifestações da vida social estão reunidas e expressas muitas vezes de maneira dispersa e fragmentária nas fontes documentais. A observação documental tem como objeto não os fenômenos sociais no momento em que se produzem, mas “as manifestações que registram esses fenômenos e as ideias elaboradas a partir deles” (Richardson *et alii*, 1999, p. 228). Assim:

Em termos gerais, a análise documental consiste em uma série de operações que visam estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados. O método mais conhecido de análise documental é o método histórico que consiste em estudar os documentos visando investigar fatos sociais e suas relações com o tempo sociocultural-cronológico (Richardson *et alii*, 1999, p. 230).

A vinculação entre a pesquisa documental e a pesquisa histórica se estabelece pela centralidade do registro escrito dos acontecimentos neste campo (Richardson *et alii*, 1999). Segundo Cellard (2008), os historiadores se preocuparam em definir o documento por se tratar de sua ferramenta principal de trabalho e a definição de Langlois e Seignobos, de 1898, enfatizava o texto, particularmente aqueles de caráter oficial. A abordagem histórica privilegiava, naquele momento, a voz dos “vencedores” e das elites. Ao longo do tempo, explica Cellard, a história social ampliou a noção de documento, passando a considerar

também os de natureza iconográfica, cinematográfica e outros tipos de testemunho do cotidiano.

O importante para fins metodológicos é a definição de documento como todo texto escrito, público ou privado, que pode ser explorado em um contexto de pesquisa. Ele difere dos documentos criados pelo pesquisador, como o registro de observações e entrevistas. O documento de pesquisa é aquele que o pesquisador não pode alterar, por não ser o autor do que foi registrado (Cellard, 2008).

Ainda que a presente pesquisa não tenha caráter essencialmente histórico, seus objetivos guardam relação com o resgate de acontecimentos ocorridos no passado recente, cuja observação direta não pode ser repetida. Diante desse quadro, optou-se pelo uso da pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica consistiu no uso de pesquisas anteriores, registradas em documentos como livros, artigos, teses e relatórios, trabalhados por outros pesquisadores. Em termos de pesquisa documental, foram utilizados textos e dados ainda sem tratamento analítico por outros pesquisadores, consistindo em matéria-prima a partir da qual se desenvolveu investigação e análise próprias (Severino, 2007).

A reunião de um grande número de documentos, por sua vez, demanda lidar com a situação de excesso de informação. Mann (1973) propõe maneiras de classificar documentos e destacava aspectos a ser considerados em cada caso:

a) fontes primárias (colhidas pelo pesquisador) ou secundárias (colhidas por terceiros) – Mann defende o uso da fonte primária, porém tece considerações sobre a real necessidade de se buscar a origem minuciosa de cada informação, que deve ser avaliada pelo pesquisador;

b) contemporâneas (colhidas no momento da ação) ou retrospectivas (relatadas *a posteriori*);

c) registros oficiais (tais como atas de discussões entre atores públicos), com a ressalva de que podem ser editados previamente à publicação;

d) jornais (reportagens feitas por repórteres em campo), sobre os quais recomenda cautela no uso, tendo em vista os interesses envolvidos na edição e na publicação das notícias;

e) estatísticas oficiais (colhidas pelo governo ou órgãos de reputação no campo específico), sobre as quais o pesquisador deve conhecer os aspectos metodológicos e conceituais empregados na produção de dados;

f) diários, memórias e autobiografias (relatadas pelo próprio autor), sobre os quais o pesquisador deve analisar as reais intenções do autor quanto ao caráter privado dos registros ou, no caso de pessoas públicas, de já se constituírem em relatos preparados para divulgação posterior;

g) biografias (escritas por terceiros a respeito de pessoas que se destacam por fama, sucesso ou personalidade), em que devem ser levados em conta a necessidade de autorização e cooperação do biografado, o fato de ser um produto comercial e a confiabilidade do trabalho do biógrafo;

h) correspondências (troçadas entre pessoas), dificilmente disponíveis em volume significativo para fins de abordagem sociológica;

i) documentos históricos (registros de fatos do passado que não podem ser recuperados de outra forma), classificação que o próprio autor relativiza, já que todo documento escrito pode ser considerado histórico. A distinção se daria pela abordagem histórica, diferente da sociológica, uma vez que a última se concentra em sistemas de referência teórica.

Todo documento é, portanto, um saber produzido, reflete um ponto de vista e um conjunto de fatores que estabeleceram as condições de sua produção. Como destaca Cellard (2008), o documento é um instrumento rico e ao mesmo tempo limitado. Seu uso demanda localizar os textos pertinentes, avaliar sua credibilidade e representatividade, identificar a autoria e o contexto de sua produção, além da confiabilidade, da natureza e da lógica interna. Primeiramente, o pesquisador deve reunir um *corpus* satisfatório, de modo a esgotar todas as fontes de informação relevante. Deve, então, proceder à análise preliminar, compondo fontes documentais distintas.

Para avaliar a suficiência dos documentos e garantir sua autenticidade e precisão, Richardson *et alii* (1999) sugere agrupar elementos de evidência externa e interna. Como evidências externas, deve-se buscar corroborar cada dado utilizado por ao menos duas fontes de reconhecida credibilidade, contrastando informações contrárias em relação ao grau de confiabilidade da fonte. No caso das evidências internas, devem ser consideradas as seis perguntas recomendadas por Travers (*apud* Richardson *et alii*, 1999), resumidas nas características a seguir:

a) o grau de expertise do autor do documento em relação ao assunto;



- b) a relação do autor com o acontecimento e seu grau de proximidade com ele;
- c) as pressões exercidas sobre o autor;
- d) a intenção do autor do documento;
- e) a expertise do autor na técnica empregada para o registro dos acontecimentos; e
- f) o estilo de redação do autor e seu compromisso com a exatidão do relato.

Essas preocupações se repetem em Cellard (2008), para quem há cinco dimensões a serem aplicadas na análise documental:

a) o contexto: o pesquisador deve conhecer a conjuntura política, econômica, social e cultural no qual o documento foi produzido e em que estava mergulhado o autor;

b) a identidade do autor ou dos autores: saber quem era o indivíduo produtor do documento, sua posição social, ideologia ou interesses particulares (confessos ou não), as razões que o levaram a escrevê-lo, a tomada de posição que o texto pode transparecer, todos elementos fundamentais para avaliar a credibilidade de um texto. Neste sentido, cabe também ao pesquisador perguntar o motivo pelo qual este documento está acessível, em detrimento de outros, os motivos pelos quais foi conservado ou publicado;

c) a autenticidade e a confiabilidade do texto: análise da qualidade da informação, em que deve ser verificada a procedência do documento e a proximidade do autor em relação ao que é descrito (se é um testemunho direto ou indireto, o tempo decorrido entre o acontecimento e a descrição, se reportam falas de outras pessoas, qual sua posição para fazer as observações e os julgamentos manifestos, e os instrumentos utilizados);

d) a natureza do texto: a finalidade (pública, privada, pessoal, profissional) e o suporte em que o texto se encontra influenciam o grau de abertura do autor e a estrutura do texto. Textos médicos, jurídicos, políticos demandam grau diferenciado de iniciação sobre o contexto de sua produção; e

e) os conceitos-chave e a lógica interna do texto: o pesquisador deve compreender o sentido dos termos empregados, delimitar o sentido das palavras e dos conceitos, identificar jargões profissionais, gírias ou expressões particulares.

Ao levar esses aspectos em consideração, o pesquisador pode proceder ao encadeamento entre seu problema de pesquisa e as observações que extrai da documentação.

Isso lhe permite formular uma interpretação coerente e reconstruir o aspecto que lhe interessa referente aos acontecimentos (Cellard, 2008, p. 304).

#### *4.5.3. Descrição dos procedimentos empregados*

Esta seção pretende descrever os procedimentos empregados, de modo a apoiar o argumento de que os dados bibliográficos e documentais colhidos na presente pesquisa foram suficientes para a análise proposta. Apresenta os procedimentos empregados na coleta dos documentos utilizados, bem como as técnicas empregadas nas análises dos documentos, conforme as características e os objetivos específicos relacionados a cada tipo de fonte.

A coleta e a análise dessa documentação foram facilitadas pela convivência contínua da pesquisadora com o objeto de estudo. Como colocado anteriormente, esta autora participa, desde 2005, da gestão pública governamental em posição de razoável proximidade aos fenômenos analisados. Esse lugar de fala é privilegiado para um aspecto fundamental da análise documental: a compreensão do contexto em que os documentos colhidos foram produzidos. O sentido dos termos utilizados, os autores dos documentos, o lugar de fala de cada um, os interesses e as pressões puderam ser mais facilmente identificados.

A pesquisa buscou utilizar fontes de dados comuns às várias iniciativas públicas de inclusão digital do período de 2000 a 2010, tais como os dados orçamentários anuais e relatórios de gestão. Ressalta-se que esses consistem em um dos poucos mecanismos padronizados e com periodicidade definida de registro de implantação e coleta de resultados dessas iniciativas passíveis de utilização para uma análise comparativa dentro da abordagem proposta.

É um fato relevante a ausência de mecanismos oficiais de registro, acompanhamento e avaliação padronizados e com periodicidade definida nas políticas públicas de inclusão digital, relacionados diretamente aos elementos de efetividade real considerados no modelo de análise sugerido. Tal ausência foi identificada em outras pesquisas do campo social que se debruçaram sobre as iniciativas (Balboni, 2007; Corrêa, 2007; Sartório, 2008). Contudo, conforme apresentado na introdução desta tese, o próprio caráter inovador das políticas públicas de inclusão digital no governo federal no período considerado é um aspecto importante que explica em parte essa ausência de dados. Afinal, faz parte do processo de

institucionalização da política pública a construção de indicadores e parâmetros comuns de acompanhamento e análise comparativa de iniciativas. Esses indicadores e parâmetros evoluíram de maneira considerável entre 2000 e 2010, não chegando, porém, à maturidade necessária para o uso em pesquisas acadêmicas focadas na avaliação dos resultados finalísticos das ações.

Dentro do escopo desta pesquisa, há que se destacar, ainda, a vasta utilização de registros documentais disponíveis em meio digital, seja na internet ou em forma de arquivos armazenados em computadores. O extenso uso de fontes documentais digitais tornou necessário o cuidado com a gravação e o registro da data de acesso a relatos colhidos na internet, bem como a identificação do ano de produção de cada documento acessado. O conjunto de documentos em formato digital foi organizado e classificado. No que se refere às consultas realizadas nas bases de dados oficiais, os resultados foram também arquivados em formato digital, com as respectivas datas de acesso. Cuidou-se para que as consultas a materiais disponíveis na internet fossem armazenadas tais como visualizadas em tela, preservando os dados apresentados no momento da consulta.

Descreve-se a seguir as principais fontes de dados e suas características, acompanhadas de considerações pertinentes ao uso de cada uma delas.

#### *4.5.3.1. Fontes de dados empíricos*

Em relação ao primeiro objetivo específico da tese, o contexto da inclusão digital no Brasil utilizou fontes bibliográficas, como livros, trabalhos acadêmicos, estatísticas produzidas pelo Comitê Gestor da Internet Brasil (CGI.Br), entrevistas e matérias jornalísticas, além de fontes documentais: publicações e bases de dados oficiais, estatísticas produzidas pelo Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE) e documentos produzidos em fóruns da sociedade civil referentes ao tema. Na seção específica que trata deste contexto, cada uma das fontes utilizadas é referenciada, conforme a relevância específica para o assunto abordado.

Para o desenvolvimento do terceiro objetivo específico, relacionado à aplicação do modelo de análise proposto, foram utilizadas as fontes de dados descritas a seguir.

#### 4.5.3.1.1. Fontes de dados do conjunto de iniciativas

Para levantar os dados sobre as iniciativas de inclusão digital promovidas pelo governo federal no período considerado, foi realizada consulta ao Observatório Nacional de Inclusão Digital (ONID), base de dados criada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão disponível desde novembro de 2007 na internet. Também foi utilizado o Portal Inclusão Digital do Governo Federal, lançado em 2006 e mantido até 2010 pela mesma instituição com base em informações prestadas pelos órgãos públicos e iniciativas de todo o país.

A base de dados do ONID relaciona os programas e projetos de apoio a telecentros, a partir de informações colhidas das instituições responsáveis por cada uma delas. O mapeamento de telecentros do ONID utiliza informações declaradas pelos próprios cadastrantes, responsáveis por unidades de telecentros ou pelos programas e projetos aos quais os espaços se vinculam. Os dados, cadastrados mediante formulário disponível na internet, são verificados em contatos por correio eletrônico e/ou telefone com os telecentros cadastrados. Não foram realizadas conferências de dados *in loco* no período analisado.

As informações presentes no ONID foram complementadas por dados registrados pelas iniciativas que se inscreveram na primeira seleção pública do Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades, o Telecentros.BR. O Sistema Integrado de Apoio a Telecentros (SIATC), utilizado pelo programa, permitiu o cadastro das instituições proponentes e suas respectivas iniciativas entre fevereiro e março de 2010. Nesse cadastro, foram prestadas informações sobre o ano de início dos programas e projetos, os recursos alocados ano a ano e a quantidade de telecentros em funcionamento que apoiavam no momento da inscrição.

Os dados sobre as iniciativas que não constavam nos registros do ONID e do SIATC por terem terminado antes da criação desses sistemas (Rede Jovem, Comunidade Brasil e FUST Bibliotecas) foram buscados em relatórios produzidos pelos órgãos responsáveis pelos programas. Também foram utilizadas notícias produzidas à época pela Agência Brasil, órgão vinculado à Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), pesquisadas no banco de dados da agência na internet.

Tais fontes de dados foram utilizadas na elaboração da Tabela 1 – Iniciativas de implantação de telecentros do governo federal (2000-2010), ponto de partida para a avaliação da efetividade potencial de iniciativas. Referem-se a dados de identificação, temporais e quantitativos das iniciativas consideradas.

#### *4.5.3.1.2. Fontes com periodicidade regular de produção de dados*

Para a produção de dados necessários ao restante da avaliação de efetividade potencial e ao roteiro de análise de capacidades institucionais, foram utilizadas fontes com periodicidade regular de produção de dados. Essas consistem nos instrumentos que permitem analisar a trajetória da iniciativa com base em parâmetros que se repetem ao longo do tempo. Trata-se de fontes importantes para o estudo proposto, tendo em vista trazerem informações de cada ano do período de análise considerado. A lista a seguir traz as principais fontes utilizadas, nas quais foi possível encontrar dados referentes ao orçamento alocado para as iniciativas e à execução de suas metas físicas ano a ano e, em um momento posterior; e também vislumbrar a percepção da burocracia quanto ao conflito de lógicas institucionais:

a) Prestação de Contas Anual do Presidente da República, também conhecido como Balanço Geral da União (BGU), produzido pela Controladoria-Geral da União (CGU) com base em informações fornecidas pelo Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) no que se refere às execuções física e financeira, analisadas e justificadas pelo respectivo órgão público federal responsável;

b) Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), base de dados mantida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, contendo dados financeiros de orçamento e execução provenientes do Sistema Integrado de Informação Financeira do Governo Federal (Siafi) e informações sobre execução física, preenchidas manualmente pelos servidores públicos indicados como coordenadores de ação e gerentes de Programas do Plano Plurianual de Aplicações (PPA) pelos respectivos órgãos;

c) Sistema de Informações sobre Orçamento Público do Senado Federal (SigaBrasil), base de dados mantida pelo Senado Federal, contendo dados financeiros provenientes do sistema orçamentário do Congresso Nacional no que se refere ao processo de elaboração das

leis orçamentárias anuais e do Siafi, no que se refere à execução orçamentária dos créditos aprovados;

d) Portal da Transparência, mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU) com base em dados financeiros do Siafi referentes à execução de pagamentos pelos órgãos do governo federal a pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, destinatárias dos recursos;

e) Relatórios de Gestão do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq): além das informações prestadas no relatório da CGU, o CNPq divulga anualmente seu relatório específico de gestão, contendo dados sobre a origem e a destinação dos recursos orçamentários movimentados pela autarquia.

Apresentam-se a seguir considerações referentes a cada uma das fontes de dados utilizadas. A Prestação de Contas Anual do Presidente da República, também chamada de Balanço Geral da União (BGU), consiste em relatórios disponíveis na página da Controladoria-Geral da União na internet<sup>13</sup>. O relatório condensa informações oriundas de cada órgão federal responsável por ação constante do Plano Plurianual de Aplicações. A cada ano, determinadas ações são indicadas para compor o BGU, por sua relevância em termos de recursos orçamentários destinados e/ou sua importância como política pública. As informações sobre a execução física e a financeira das ações escolhidas para compor o BGU são as mesmas preenchidas pelos gestores no monitoramento do PPA. Esse monitoramento é realizado trimestralmente no sistema SIGPlan e consolidado ao final de cada ano, parametrizado nas metas físicas e financeiras que são estipuladas com base na Lei Orçamentária Anual (LOA) e em créditos extraordinários eventualmente aprovados para a ação, e limitados pelo contingenciamento de recursos, também passível de registro no sistema.

Como ressalvas à utilização desta fonte, destaca-se que o BGU pode não trazer informações sobre a iniciativa estudada em todos os anos considerados ou tal informação estar registrada no âmbito de outras atividades realizadas, dificultando a identificação e a acuidade. Os dados físicos informados baseiam-se no produto físico previsto para a ação, mas a execução financeira pode se referir a outros resultados da ação não diretamente relacionados

---

13 Prestação de Contas Anual do Presidente da República/ Balanço Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/index.asp>>. Último acesso em: 14 mai. 2011.

ao quantitativo expresso no produto previsto. Ainda, pode haver resultados expressos no BGU não vinculados à execução orçamentária.

O próprio BGU, em sua introdução, destaca as suas limitações, ao informar:

As Planilhas contendo informações sobre a execução física e financeira das ações indicadas pela Presidência da República e pelos Ministérios foram elaboradas observando que:

- As ações são extraídas pelo órgão executor da ação;
- As ações referentes a Restos a Pagar estão apresentadas em relatório distinto das ações do orçamento do exercício;
- Poderão ser detectadas, em decorrência de ausência de informações ou falhas no preenchimento no SIGPlan, eventuais divergências de dados; e
- Poderá haver diferenças na execução financeira das ações em decorrência de ajustes realizados quando da migração das informações entre os sistemas Siafi, Sidor e SIGPlan (Brasil, 2009b, p. 355).

Os Relatórios de Gestão do CNPq, apesar de apresentarem de maneira mais detalhada a execução orçamentária do órgão, também devem ser analisados com as mesmas ressalvas. A diferença é o grau de detalhamento que o relatório de um órgão específico permite no que se refere à execução financeira, em especial quanto à origem e ao destino dos recursos cuja execução foi operacionalizada pela autarquia.

Já o SIGPlan está disponível na internet somente para usuários autorizados<sup>14</sup>. O sistema traz o registro da execução financeira conforme registrado no Siafi. A execução física depende da alimentação do sistema pelos gestores responsáveis por cada ação orçamentária e não orçamentária prevista no Plano Plurianual de Aplicações. O registro deve ser feito trimestralmente, porém, há diferentes níveis de preenchimento entre órgãos e por um mesmo órgão ano a ano. Além de permitir a verificação da execução física de ações que não compõem o Balanço Geral da União (BGU), o SIGPlan possui espaço para comentários dos gestores acerca das execuções física e financeira. Permite, ainda, observar os recursos inscritos como “restos a pagar” (RAP) no exercício imediatamente anterior e executados no ano da consulta.

Deve-se considerar, no uso dessa fonte, que os registros somente apoiam a confirmação de dados constantes em outras fontes, como o SigaBrasil e no Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República/ Balanço Geral da União (BGU). Deve-se

---

14 SIGPlan – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br>>. Acesso em: 14 mai. 2011.

atentar, neste último caso, para o produto de cada ação, cuja mensuração pode ser ambígua. O produto “projeto apoiado” como meta física, por exemplo, pode significar um projeto realizado com um ente federado que implantou três espaços de inclusão digital. No momento do registro, o gestor pode considerar a meta física realizada como 1 (um) projeto ou 3 (três) unidades. Outra dificuldade ocorre no caso de descentralização de créditos entre órgãos federais, ou seja, quando um órgão recebe recursos do orçamento de outro para executar determinada atividade. Nesse caso, corre-se o risco de a execução física ser computada nas metas físicas de ambos os órgãos, ou nenhuma vez, a depender de como cada órgão realiza o registro da informação.

O SigaBrasil – Sistema de Informações sobre Orçamento Público do Senado Federal está disponível na internet<sup>15</sup> em duas modalidades: o acesso livre, utilizado na presente pesquisa, e o restrito, não utilizado. O sistema consolida informações sobre elaboração e execução orçamentária. Na elaboração, registra a proposta de Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) enviada pelo Poder Executivo ao Congresso, com base no Plano Plurianual de Aplicações vigente, e os ciclos pelos quais a proposta passa no parlamento (setorial e geral) até a aprovação final do orçamento vigente para aquele exercício: a Lei Orçamentária Anual (LOA). Em relação à execução, o SigaBrasil consolida informações do Siafi para cada ação orçamentária aprovada na LOA, incluindo créditos extraordinários aprovados pelo Congresso ao longo do exercício, não previstos originalmente.

Ao utilizar esta fonte, deve-se considerar que o SigaBrasil não registra o contingenciamento de recursos realizado pelo Poder Executivo Federal. O contingenciamento é o limite de gastos estipulado pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento que leva em consideração a Lei Orçamentária aprovada pelo Congresso e a disponibilidade de recursos por parte do Tesouro Nacional. O contingenciamento é realizado por meio de Decreto, ato presidencial que obriga os gestores orçamentários a utilizar somente parte dos recursos aprovados na LOA. Esses limites podem ser descontingenciados ao longo do exercício orçamentário. Caso a ampliação de limites ocorra em momento muito próximo ao final do exercício, pode não haver tempo hábil para a execução financeira do recurso descontingenciado. Conforme registrado por gestores no preenchimento do SIGPlan, o Siafi

---

15 SigaBrasil – Sistema de Informações sobre Orçamento Público do Senado Federal. Disponível em: <[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/SigaBrasil](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil)>. Acesso em: 14 mai. 2011.



não reflete as datas de descontingenciamento, impedindo que esses dados estejam disponíveis no SigaBrasil.

Tanto em relação ao SIGPlan quanto ao SigaBrasil, cabe detalhar de maneira resumida o ciclo da execução orçamentária. Os sistemas registram os recursos autorizados, eventuais ampliações dessa autorização mediante créditos extraordinários, o empenho dos recursos (correspondente a uma reserva de recursos para uma finalidade, quando há compromisso de execução assumido na forma de contrato, convênio ou outro instrumento juridicamente válido), a liquidação e o pagamento. A liquidação indica a existência de documento com validade fiscal para autorizar o pagamento ao destinatário dos recursos. O pagamento efetivado indica que os recursos efetivamente saíram da Conta Única do Tesouro Nacional para o destinatário.

Como será destacado na apresentação dos dados empíricos, nem sempre os recursos empenhados em um ano são pagos no próprio exercício. Nesse caso, podem ser inscritos pelo órgão como “restos a pagar” (RAP), conforme já descrito nas considerações sobre o SIGPlan.

Quanto ao Portal da Transparência, este está disponível na internet de maneira aberta<sup>16</sup>, sendo mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU). Contém informações sobre o destino dos recursos federais em cada exercício orçamentário, com base no Siafi e nas ações previstas em cada Lei Orçamentária Anual, referenciada no respectivo Plano Plurianual de Aplicações. O portal permite consultar a execução de recursos de duas naturezas:

a) Transferências de Recursos: corresponde a convênios e contratos de repasse, modalidades em que os recursos financeiros são descentralizados para a execução por entes públicos federados (estados, Distrito Federal e municípios), instituições privadas sem finalidade lucrativa, tais como organizações não governamentais e organismos internacionais, ou cidadãos diretamente; e

b) Gastos Diretos do Governo: modalidade referente a contratos e pagamentos diretos executados via Siafi, destinados a pessoas físicas e jurídicas, correspondente a obras e compras do governo, diárias pagas a servidores e colaboradores eventuais, além de gastos com cartões de pagamento do governo federal.

A diferença entre as duas formas de execução de recursos é que, no caso dos convênios e contratos de repasse, o governo federal repassa o recurso a uma conta exclusiva

---

<sup>16</sup> Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br>>. Acesso em: 14 mai. 2011.

destinada à execução de um projeto pelo ente conveniado, e este conveniente é o responsável pela realização de todos os procedimentos de aquisição de bens e serviços relacionados à execução do objeto do convênio. Caso não utilize os recursos em sua totalidade, o que sobra deve ser devolvido à Conta Única do Tesouro Nacional ao término da vigência do instrumento.

Nos gastos diretos, o próprio governo federal realiza os procedimentos de aquisição de bens e serviços, firmando contratos com os destinatários dos recursos, em geral prestadores de serviços ou fornecedores de materiais e equipamentos. As diárias pagas a pessoas físicas que se deslocam de seus locais de trabalho para outras cidades em função de atividades profissionais de interesse da administração pública federal são também considerados gastos diretos.

Na utilização dos dados presentes no Portal da Transparência, deve-se considerar que é necessário conhecer a forma de execução dos recursos (contratação direta, por produto, pagamento a pessoas físicas ou jurídicas) para que seja possível relacionar o gasto aos detalhes de implementação das ações orçamentárias nas quais se originam os recursos. Há, também, em alguns casos, incompatibilidade de informações entre o Portal da Transparência e os dados consolidados no SigaBrasil, apesar de utilizarem a mesma base de dados, o Siafi, demonstrando que ainda é necessário o aperfeiçoamento desse mecanismo de prestação de informações à sociedade.

Na utilização dessas fontes para a seleção de iniciativas para a análise, tendo em vista a necessidade de garantir a homogeneidade dos dados de comparação, foram realizados os procedimentos descritos a seguir. Para cada iniciativa que se enquadrava no primeiro recorte de pesquisa, foram coletados, nos relatórios de Prestação de Contas Anual do Presidente da República e no SigaBrasil, as menções e referências à execução de recursos orçamentários e metas físicas, compreendendo o período em que estivessem vigentes entre os anos 2000 e 2010. Caso não houvesse menção à execução nesses instrumentos, eram também analisados os comentários contidos nos demais instrumentos relacionados à iniciativa em questão.

Algumas fontes de dados foram consultadas especificamente no que diziam respeito às iniciativas destacadas no Capítulo 5, a partir do método de avaliação de efetividade potencial para análise aprofundada. Nesses casos, foram consultados os Relatórios de Gestão anuais do

CNPq, órgão que estabeleceu parceria com três delas para a execução de parte das atividades previstas nos projetos.

O Portal da Transparência foi consultado para confirmar informações presentes nas demais fontes a respeito das quais fosse percebida alguma inconsistência ou necessidade de confirmação em uma segunda fonte de dados. No caso das duas iniciativas selecionadas para análise aprofundada (Projeto Casa Brasil e Cultura Digital em Pontos de Cultura), foram realizadas consultas ano a ano, por ação orçamentária e modalidade de aplicação (direta ou transferências). Este trabalho buscou verificar se a execução real de pagamentos correspondia a informações presentes em relatórios sobre a destinação de recursos, o que foi possível em grande parte das ações analisadas. Contudo, houve incompatibilidades entre a soma total do gasto no Portal e nos sistemas SIGPlan e SigaBrasil, estes compatíveis entre si, levando a pesquisa a se pautar pelos dados deste último como fonte sobre os montantes anuais de recursos previstos e executados pelas iniciativas no que se refere à elaboração e à execução da LOA.

#### *4.5.3.1.3. Fontes sem periodicidade regular de produção de dados*

Foram também consideradas fontes sem periodicidade regular de produção de dados os documentos que não seguiam um fluxo anual ou de frequência predefinida de registro e divulgação. Na maior parte dos casos, são publicações únicas. Esses documentos consistem nos normativos produzidos pelas próprias iniciativas, tais como editais, decretos e portarias, seus relatórios de implementação, atas de reuniões, e também pesquisas contratadas, dissertações, teses, monografias e livros produzidos a respeito das iniciativas, bem como matérias jornalísticas, relatos presentes na internet e as plataformas de conversas *online*. As principais fontes são detalhadas a seguir:

a) Documentos produzidos pelas iniciativas: editais, portarias, decretos, atas de reuniões, apresentações divulgadas em eventos, relatórios de andamento produzidos e divulgados pelas próprias iniciativas consistiram em fontes de dados importantes para o detalhamento das alocações de orçamento e sistematização dos desenhos institucionais colocados em prática na implementação das políticas analisadas;

b) Pesquisas contratadas: foram consultadas pesquisas realizadas por bolsistas vinculados diretamente às iniciativas, contratados por meio do CNPq, e também por órgãos externos, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que avaliou o programa Cultura Viva entre 2008 e 2010;

c) Dissertações, teses, monografias: as iniciativas de inclusão digital foram tema de estudo de estudantes universitários em nível de graduação e pós-graduação, e estes materiais foram utilizados na pesquisa, conforme o caso;

d) Livros e matérias jornalísticas: algumas iniciativas ou dirigentes diretamente envolvidos produziram os seus relatos próprios sobre implementação. Destacam-se o livro de Célio Turino (2010), intitulado *Pontos de Cultura – o Brasil de Baixo para Cima*, e o de Maurício Falavigna (2011), *Inclusão digital: vivências brasileiras*. Também foram consultadas notícias veiculadas especialmente via internet, tais como as reportagens da revista ARede, de circulação impressa e também disponível na web<sup>17</sup>. A revista, lançada em 2005, é de periodicidade mensal e especializada na cobertura de iniciativas de inclusão digital;

e) Plataformas de conversa *online*: como parte das atividades de articulação e formação, diversas iniciativas estruturaram redes sociais próprias na internet, a partir das quais promoveram a interação entre as equipes responsáveis pela implementação e as pessoas envolvidas nos espaços de inclusão digital, em especial monitores e coordenadores locais. Para a análise proposta nesta tese, foram utilizados a plataforma Conversê, criada em 2005 para a ativação da rede de Pontos de Cultura à ação Cultura Digital, e o ambiente de gestão do Moodle do Projeto Casa Brasil, estruturado em 2006 para a realização de cursos de formação à distância destinados a monitores e coordenadores de unidades.

As considerações a respeito destas fontes de dados são apresentadas a seguir. Em relação a dados orçamentários, os documentos dos próprios projetos e iniciativas, os editais que lançaram, e os registros em forma de relatórios foram utilizados como fontes de detalhamento das informações. Permitiram conhecer o funcionamento dos programas na prática, em especial a forma de distribuição de orçamento entre recursos físicos, digitais, humanos e sociais necessários à inclusão digital. Apesar da proximidade com a realidade, a ausência de informações sistemáticas relacionadas à implantação não permitiu o uso dessas

---

<sup>17</sup> Revista ARede. Disponível em: <<http://www.arede.inf.br>>. Acesso em: 14 jun. 2011.

informações para traçar um vínculo satisfatório entre a previsão de alocação orçamentária apresentada pelas iniciativas em seus documentos e a execução efetivamente registrada nos sistemas que produzem dados regularmente, já mencionados. Ressalta-se que os documentos produzidos pelas iniciativas devem ser analisados considerando a finalidade e o público aos quais se destinavam. Em relação aos problemas enfrentados, por exemplo, tais documentos somente os explicitam quando há um interesse específico na divulgação dessa informação.

No que diz respeito a documentos produzidos pelo Projeto Casa Brasil, foram considerados relevantes: o texto de apresentação do projeto original (2005); os dois editais realizados (2005 e 2010) e os respectivos instrumentos de apoio; os decretos e portarias normativas do projeto; as atas de reuniões dos Comitês Gestor e Executivo; informações prestadas no site do projeto<sup>18</sup>; e dois relatórios produzidos pela iniciativa – um relatório parcial de atividades de fevereiro de 2008 (Brasil, 2008a), e um relatório de atividades e desafios de autoria da Rede Nacional de Extensão para Inclusão Digital (Reid)/ Casa Brasil, apresentado em 2010 (Brandão, 2010).

Sobre a iniciativa de Cultura Digital nos Pontos de Cultura, foram considerados de maior relevância, entre os documentos produzidos pela iniciativa: o texto de apresentação do programa Cultura Viva (Brasil, 2004b); os editais realizados entre 2004 e 2010; os decretos e portarias normativas; a proposta de trabalho da equipe Cultura Digital contratada por meio do Instituto de Projetos em Tecnologia da Informação (IPTI) em 2004, bem como o relatório apresentado em 2005 e a proposta apresentada para 2006; a cartilha de divulgação do programa (Brasil, 2006b) e as informações prestadas no site do programa Cultura Viva<sup>19</sup>, incluindo notícias.

Quanto às pesquisas contratadas, a confiabilidade de cada uma foi analisada caso a caso. Ressalta-se que as pesquisas em que os bolsistas foram contratados pelo CNPq por indicação das próprias iniciativas possuíam caráter operacional para os programas. Isso porque os pesquisadores também atuavam como extensionistas, articulando a iniciativa ao mesmo tempo em que realizavam pesquisas. Já a pesquisa realizada, por exemplo, pelo Ipea sobre os Pontos de Cultura (Silva e Araújo, 2010) utilizou metodologias consagradas de levantamentos dessa natureza.

---

18 Projeto Casa Brasil. Disponível em: <<http://www.casabrasil.gov.br>>. Acesso em: 15 mai. 2011.

19 Programa Cultura Viva. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/culturaviva>>. Acesso em: 18 set. 2010.

A pesquisa do Ipea consistiu em avaliação dos Pontos de Cultura a partir de um modelo lógico e pesquisa de campo nas entidades conveniadas com o Ministério da Cultura. Os dados foram discutidos em grupo focal composto pelos dirigentes e gestores da Secretaria responsável pela implementação do programa. O trabalho consiste na fonte mais confiável de dados quanti-qualitativos disponíveis a respeito da iniciativa no que se refere à mensuração de resultados finalísticos.

Outra pesquisa externa contratada foi apresentada em 2006 pelo Núcleo de Políticas Públicas de Cultura do Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ/LPP, 2006) ao Ministério da Cultura. A metodologia fez uso de questionário *online*, preenchido por 100 dos 152 Pontos de Cultura conveniados. Os dados foram considerados confiáveis para o uso na presente pesquisa como retrato parcial daquele momento específico do programa Cultura Viva.

Já as pesquisas realizadas pelos bolsistas das iniciativas por meio do CNPq consistiram em material de relevância para o estudo desta tese por um motivo específico: trata-se de relatos realizados por pessoas diretamente envolvidas nas ações, baseados em informações de campo focadas na implementação dos projetos. Mediante a correlação entre autores e atores institucionais envolvidos nas iniciativas, foi possível fazer uso desse material de maneira coerente.

Uma dessas pesquisas se referiu à avaliação do Projeto Casa Brasil, com resultados apresentados no portal da iniciativa (Brandão e Souza, 2007) e também na tese de doutorado da coordenadora de avaliação do projeto perante o CNPq (Brandão, 2009). No âmbito dessas atividades de avaliação, foi realizada pesquisa de opinião com 40 coordenadores de unidade, realizada em junho de 2007. Essas informações acadêmicas consistiram em produto de agente interno à iniciativa, diferentemente dos trabalhos do Ipea e da UERJ sobre os Pontos de Cultura.

A iniciativa Cultura Digital nos Pontos de Cultura também contou com produtos elaborados por bolsistas vinculados ao CNPq e utilizados nesta tese. O primeiro, de maio de 2009, apresenta um diagnóstico de Pontos e Pontões de Cultura Digital em suas regiões de atuação, bem como propostas de instrumentos para a gestão da Ação Cultura Digital (Meirelles *et alii*, 2009). O diagnóstico foi produzido a partir de uma metodologia construída pelo grupo de articuladores selecionado pelo Ministério da Cultura, em interlocução com

professores doutores envolvidos no programa Cultura Viva. O resultado metodológico foi um roteiro de pesquisa e mapeamento utilizado como guia para cada articulador do projeto na coleta de informações em visitas aos Pontos e Pontões de Cultura de sua respectiva área de atuação (estados ou conjuntos de estados).

O produto registra a opção pelo não uso de questionário: “É muito importante que cada articulador(a) tenha em mente que os integrantes de Pontos de Cultura estão, em geral, cansados de responder questionários ” (Meireles *et alii*, 2009, p. 40). Os articuladores foram orientados a produzir relatos após cada visita na ferramenta *Wiki* (plataforma colaborativa na internet) do projeto de pesquisa<sup>20</sup>. A escolha metodológica dos relatos, formulados por cada articulador sem a obrigatoriedade de seguir um modelo fechado, permitiu a coleta de informações de caráter qualitativo e com observações personalizadas. Não houve um esforço para a sistematização das informações em termos quantitativos ou percentuais, diferentemente da pesquisa do Ipea e da avaliação do Casa Brasil.

O segundo produto consistiu na compilação de propostas para a estruturação da Ação Cultura Digital em três eixos: aprendizagem/ formação, sustentabilidade e desenvolvimento (Ação Cultura Digital, 2009b). Neste documento, os articuladores sugerem uma estrutura de articulação da ação em diversas frentes, proposta ao Ministério da Cultura e à própria rede de Pontos e Pontões de Cultura. Trata de aspectos financeiros, trazendo dados relevantes para a análise de lógicas institucionais do presente estudo.

As dissertações, teses e monografias a respeito das iniciativas analisadas foram consideradas da mesma forma. Parte delas foi realizada por pessoas diretamente envolvidas nas iniciativas, com resultados distintos conforme o grau de expertise do autor em relação ao método e aos objetivos de análise. O conhecimento deste contexto permitiu à presente pesquisa identificar os pontos fortes desses materiais, passíveis de uso no estudo aqui proposto.

A tese da coordenadora de avaliação do Projeto Casa Brasil, por exemplo, contém um capítulo de recomendações bastante relevante (Brandão, 2009, p. 89-92). Ao expressar a visão de um membro interno ao projeto sobre a implementação, o referido capítulo consistiu em fonte de informações úteis para o estudo dos aspectos institucionais relacionados à hipótese da

---

20 Ação Cultura Digital. *Wiki de Articulação dos Pontões de Cultura Digital na internet*. Disponível em: <<http://cdcp2010.wikispaces.com>>. Acesso em: 15 mai. 2011.

presente pesquisa. Já a dissertação de Corrêa (2007), ator externo aos programas de inclusão digital do governo federal, foi útil para captar elementos das iniciativas Casa Brasil e Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão – Gesac. A tese de Mendonça (2007), que participou do programa Gesac, também contribuiu com informações sobre aquela iniciativa.

Um trabalho acadêmico bastante útil a esta pesquisa foi a dissertação de mestrado sobre o programa Cultura Viva (Vilutis, 2009), de autoria de uma das coordenadoras das ações de gestão compartilhada realizada pelo Ministério da Cultura em parceria com o Instituto Paulo Freire. A dissertação sistematiza informações que nem mesmo documentos da própria iniciativa traziam à época, contribuindo com dados organizados para a presente análise. Outros trabalhos acadêmicos utilizados foram as monografias de graduação de Leandro Fossá (2006) e Adriana Meireles (2008), envolvidos na ação Cultura Digital antes e depois da produção dos respectivos trabalhos acadêmicos, e a dissertação de Eliane Costa (2011), atuante na área de patrocínios da Petrobras, empresa que realizou parcerias com o programa Cultura Viva.

Em relação aos livros e matérias jornalísticas reunidas para análise, conforme exposto, foi destacada a produção literária do dirigente do programa Cultura Viva sobre a própria experiência. O autor apresenta sua obra com a seguinte proposta:

Com este livro busco refletir sobre o significado deste trabalho em que me envolvo de corpo e alma há mais de cinco anos. Sem dúvida, a reflexão não se esgota aqui e as primeiras teses sobre os Pontos de Cultura e o programa Cultura Viva já começam a ser produzidas nas universidades; há também a reflexão de quem faz os Pontos de Cultura nas comunidades; o lado da burocracia. Ponto de Cultura é mais que uma política pública em construção, é um conceito e talvez uma teoria. Aqui apresento o que vi e vivi em mais de 600 viagens por todos os cantos do Brasil. Com este livro ofereço o meu caminho, e como cheguei até ele (Turino, 2009, p. 14).

Em relação às matérias jornalísticas, foi levado em consideração o grau de conhecimento dos autores (no caso, repórteres) sobre o assunto tratado, e os formatos dos relatos. Foram priorizadas entrevistas exclusivas, realizadas pelos veículos jornalísticos com agentes envolvidos, seja no papel de dirigentes, implementadores ou monitores das iniciativas de telecentros. Avaliou-se que entrevistas exclusivas, ainda que editadas, preservam maior fidelidade à fala do entrevistado do que as aspás eventualmente presentes nas matérias em que a maior parte do texto foi produzida pelo próprio repórter. Uma entrevista relevante neste



sentido foi a realizada pela revista *ARede* com o coordenador nacional e o diretor responsável pela transição do projeto Casa Brasil ao Ministério da Ciência e Tecnologia (ARede, 2010a), fonte de informações confiáveis para a pesquisa pela possibilidade de confirmação dos dados em entrevista diretamente realizada com o principal dirigente ao final de 2010.

Quanto às plataformas de conversa *online*, foi realizado estudo de análise semântica, utilizando os seguintes parâmetros:

- a) Perfil e contextualização da rede: análise da quantidade total de usuários, quantos participaram de conversas e a distribuição dessas conversas ao longo dos anos de existência da rede. Esses dados permitem comparar a rede em questão com outras redes;
- b) Quem fala: quantidade e perfil de grupos organizados criados na rede ou que se apropriaram da plataforma;
- c) Perfil dos usuários e presença de endereços de e-mail institucionais (.gov), bem como de dirigentes institucionais utilizando a plataforma com e-mails não institucionais;
- d) Recorrência dos temas de conflito entre os participantes da rede em relação à burocracia estatal: obtido mediante a taxa postagens e comentários relacionados aos temas ao longo do tempo.

Para o item “d”, foram utilizadas as seguintes palavras-chave, no caso da ação Cultura Digital em Pontos de Cultura:

- 1) convênio;
- 2) conveniamento;
- 3) repasse;
- 4) grana;
- 5) burocracia;
- 6) documentação;
- 7) prestação de contas;
- 8) parcela;
- 9) bolsa;
- 10) bolsista;

- 11) pagamento;
- 12) pagar;
- 13) SPPC;
- 14) liberação (de recursos, parcela, pagamento, bolsa);
- 15) licitação;
- 16) compra (de equipamento, do kit multimídia);
- 17) financeiro;
- 18) recursos financeiros;
- 19) atraso;
- 20) demora;
- 21) orçamento;
- 22) kit multimídia;
- 23) kits;
- 24) valor (no sentido financeiro – aparece muito “valorizar”);
- 25) equipamentos;
- 26) administrativo;
- 27) plano de trabalho;

Para análise da plataforma *online* do Projeto Casa Brasil, foram utilizados todas as palavras-chave anteriores, e também:

- 28) CNPq;
- 29) conta corrente;
- 30) Plataforma Carlos Chagas;
- 31) lattes;
- 32) CPF.

Os resultados da consulta às fontes de dados são apresentados ao longo do Capítulo 5, em que se apresentam os dados empíricos que fundamentam a análise proposta.

#### 4.5.3.1.4. Entrevistas

Foram realizadas entrevistas com três informantes-chave, conforme mencionado. As entrevistas seguiram roteiros predeterminados, presentes no Anexo II, consistindo em estímulos para respostas abertas dos entrevistados. A entrevista com o coordenador de inclusão digital da Presidência da República foi realizada em 17 de dezembro de 2010, em Brasília, com duração de 53 minutos (Entrevista 1). A entrevista com o dirigente responsável pelo projeto Casa Brasil foi realizada em 15 de dezembro de 2010 em Brasília, com duração de 72 minutos (Entrevista 2). A entrevista com o dirigente responsável pelo programa Cultura Viva foi realizada em 8 de janeiro de 2011, em São Paulo, com duração de 78 minutos (Entrevista 3). Todas as entrevistas foram transcritas para fins de análise.

Além das entrevistas realizadas diretamente pela pesquisadora, foram consultadas as transcrições de entrevistas do trabalho de Corrêa (2008), sobre as iniciativas Gesac e Casa Brasil, e os vídeos de entrevistas realizadas para a pesquisa “Qualificação do Uso da Rede – Ações para a Apropriação de Tecnologias de Informação e Comunicação” (Santana *et alii*, 2009).

Conforme mencionado, as entrevistas serviram apenas para confirmar informações coletadas em fontes de dados documentais e bibliográficas, trazendo informações de caráter ilustrativo para a tese.

## **5 – Análise das iniciativas de inclusão digital do governo federal (2000 a 2010)**

Este capítulo contempla o terceiro objetivo específico da tese proposta, que consiste em aplicar o método de avaliação da efetividade de programas públicos federais de disseminação de telecentros proposto no Capítulo 4 às principais iniciativas do período 2000-2010, e realizar a análise dos atributos institucionais orçamento e lógicas institucionais, presentes na hipótese de pesquisa.

O capítulo identifica as iniciativas do período 2000-2010, segrega aquelas que atendem aos critérios de efetividade potencial definidos pelo método proposto, e aprofunda a análise dos atributos de orçamento e lógicas institucionais nas iniciativas destacadas. Para a realização deste objetivo, o capítulo se propõe a responder às seguintes perguntas:

- a) Quais as iniciativas de disseminação de telecentros propostas pelo governo federal no período 2000 a 2010?
- b) Qual a efetividade potencial presente no desenho das iniciativas?
- c) Nas iniciativas em que havia maior efetividade potencial, qual a influência relativa dos atributos “orçamento” e “lógicas institucionais” na implementação e o que eles indicam quanto à institucionalização da política de inclusão digital?

O capítulo apresenta a sistematização das iniciativas do período 2000-2010 para responder a pergunta “a”. Nesta apresentação, considera programas e projetos federais de implantação de telecentros no período 2000-2002, sob o governo Fernando Henrique Cardoso, e iniciativas do período 2003-2010, sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

A pergunta “b” é respondida mediante a aplicação dos pré-requisitos e método de efetividade potencial construídos no Capítulo 4, para avaliação das iniciativas federais de implantação de telecentros do período, com breve descrição de seus desenhos de implantação.

A partir da avaliação de iniciativas baseadas na relação entre efetividade potencial, aprofundam-se as análises sobre orçamentos e lógicas institucionais das duas iniciativas que atendem aos critérios de pesquisa, respondendo à pergunta “c”.

## **5.1. Iniciativas de implantação de telecentros**

### *5.1.1. Síntese das iniciativas de apoio a telecentros no governo federal (2000-2010)*

No período em análise, com base em mapeamento do Observatório Nacional de Inclusão Digital (ONID) realizado em novembro de 2010, constata-se que uma série de programas e projetos para implantação e manutenção de telecentros estiveram em curso, com o envolvimento de diferentes atores:

- Cerca de 20 órgãos públicos federais, entre administração direta e indireta;
- Ao menos 19 Estados com iniciativas sob gestão do poder público estadual;
- Dentre os 5.564 municípios, atuação diversa do poder público municipal;
- Universidades públicas e privadas envolvidas em iniciativas;
- Fundações e institutos de responsabilidade social do setor privado;
- Organizações não-governamentais de diferentes perfis.

A partir do levantamento presente no Observatório Nacional de Inclusão Digital em novembro de 2010, complementado por outras iniciativas identificadas em documentos oficiais, apresentam-se na Tabela 1, a seguir, os programas de apoio à implantação de telecentros planejados e executados pelo governo federal no período 2000-2010, respectivo órgão responsável, ano de início e término, número total de unidades que pretendia implantar, número máximo que declara haver implantado e ano correspondente.

O número de unidades considerou dados da seção “Programas” do portal ONID, bem como das propostas inscritas pelos órgãos responsáveis por iniciativas no Sistema Nacional de Apoio a Telecentros (SIATC), entre fevereiro a abril de 2010, e o cruzamento de informações entre documentos oficiais, tais como a Prestação de Contas Anual da Presidência da República, matérias jornalísticas da Agência Brasil e sites especializados, e relatos presentes em relatórios, livros e entrevistas realizadas com responsáveis pelas iniciativas. Não foi considerado o programa ProInfo, do Ministério da Educação, uma vez que os laboratórios de informática das escolas não se encontram, na maior parte das vezes, disponíveis para uso da comunidade não escolar.

**Tabela 1 – Iniciativas federais de disseminação de espaços de inclusão digital (2000-2010)**

Nº	Nome da iniciativa	Órgão responsável	Natureza do órgão	Ano início	Ano término	Qte prevista	Qte total realizada (ano)
1	Rede Jovem	Comunidade Solidária/ Presidência da República	Administração direta	2000	2002 (*)	Não declarado	18 (2002)
2	ComUnidade Brasil	Ministério do Planejamento e Comunidade Solidária/PR	Administração direta	2002	2002	Não declarado	3 (2002)
3	FUST Bibliotecas	Ministérios das Comunicações e Ciência e Tecnologia	Administração direta	2001	Não executado	10.600	0
4	Telecentros de Informação e Negócios	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Administração direta	2001/2002	Em curso em 2010	Não declarado	1.512 (2007)
5	Quiosque do Cidadão	Ministério da Integração Nacional	Administração direta	2002	Em curso em 2010	Não declarado	103 (2010)
6	Gesac	Ministério das Comunicações	Administração direta	2002	Em curso em 2010	3.200	10.770 (2010)
7	Rede Floresta de Inclusão Digital - Topawa Káa	Centrais Elétricas do Norte do Brasil - Eletronorte	Empresa estatal	2003	Em curso em 2010	20	7 (2009**)
8	Programa SERPRO de Inclusão Digital	Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro	Empresa estatal	2003	Em curso em 2010	Não declarado	300 (2010)
9	Telecentros em bases militares	Ministério da Defesa	Administração direta	2003	Em curso em 2010	Não declarado	340 (2010)
10	Telecentros Banco do Brasil	Banco do Brasil S.A.	Empresa estatal	2003	Em curso em 2010	Não declarado	1.850 (2010)
11	Estações Digitais	Fundação Banco do Brasil	Fundação de empresa estatal	2004	Em curso em 2010	Não declarado	275 (2010)
12	Maré - Telecentros da Pesca	Ministério da Pesca e Aquicultura	Administração direta	2004	Em curso em 2010	Não declarado	120 (2010)
13	Telecentros Comunitários	Ministério das Comunicações	Administração direta	2004	Em curso em 2010	5.564	6.447*** (2010)
14	Casa Brasil	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação/ Ministério da Ciência e Tecnologia	Autarquia/ Administração direta	2004	Em curso em 2010	1.000	76(2008) 56 (2010)
15	Cultura Digital em Pontos de Cultura	Ministério da Cultura	Administração direta	2004	Em curso em 2010	100	3.400 (2010)
16	Inclusão Digital	Ministério da Ciência e Tecnologia	Administração direta	2004	Em curso em 2010	Não declarado	Não disponível
17	Computadores para Inclusão	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Administração direta	2005	Em curso em 2010	Não declarado	827 (2010)
18	Telecentros Petrobras	Petrobras	Empresa estatal	2005	2007	50	50 (2007)
19	Telecentros Itaipu	Itaipu Binacional/ Parque Tecnológico de Itaipu	Empresa estatal	Não identificado		Não declarado	34 (2006**)
20	Telecentros Minerais	Ministério das Minas e Energia	Administração direta	2008	Em curso em 2010	Não declarado	57 (2009**)
21	Territórios Digitais	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Administração direta	2008	Em curso em 2010	120	110 (2010)
22	Corredor Digital DF	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT)	Autarquia	2009	Em curso em 2010	28	10 (2010)
23	Programa Telecentros.BR	Ministérios do Planejamento, das Comunicações e da Ciência e Tecnologia	Administração direta	2009	Em curso em 2010	8.000	0 (2010) (aprovou 9.514)

(\*) Ano de término do apoio do governo federal. (\*\*) Último ano com dados disponíveis. (\*\*\*) Estimativa.

Fonte: Elaboração própria a partir de documentos de projeto e avaliação das iniciativas, ONID, Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República 2000-2010, SIATC e consulta a sites dos programas.

Um resumo de cada uma destas iniciativas é apresentado a seguir, sendo uma parte delas melhor detalhada no item 3 deste capítulo, em função da análise realizada.

#### *5.1.1.1. Rede Jovem*

O projeto Rede Jovem foi criado em 2000 por iniciativa do conselho do programa Comunidade Solidária (Brasil, 2002c). Idealizado pela então primeira-dama, Ruth Cardoso, o projeto foi executado pela organização não-governamental Comunitas, criada em 2000 para coordenar o Comunidade Solidária. A entidade se qualificou como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), consoante à lei instituída pelo governo federal em 1999 para se relacionar com instituições da sociedade civil (Brasil, 1999a).

O projeto Rede Jovem contou com apoio inicial do Programa Sociedade da Informação do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Cardoso *et alii*, 2002). A Rede Jovem administrou telecentros denominados “Espaços Jovens” e, em 2002, contava com 18 unidades, distribuídas em Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo (Relatório, 2004; O que é a Rede Jovem, 2010).

#### *5.1.1.2. ComUnidade Brasil*

Além do projeto Rede Jovem, o Comunidade Ativa, outro programa integrante do Comunidade Solidária, estabeleceu parceria relacionada à implantação de telecentros em 2002. O projeto ComUnidade Brasil era de responsabilidade do Ministério do Planejamento e pretendia implantar telecentros comunitários vinculados aos Fóruns de DLIS (Desenvolvimento Local Integrado Sustentável), no âmbito do programa Comunidade Solidária (Brasil, 2003a).

O desenho do projeto ComUnidade Brasil previa a participação de uma empresa captadora de patrocínios públicos e privados para a implantação dos telecentros e manutenção a ser realizada pelos fóruns locais do Comunidade Solidária, com apoio de ações de responsabilidade social empresarial das localidades (Agência Eletrônica, 2002). Previa apoiar inicialmente 6 (seis) telecentros em municípios do Estado do Mato Grosso, com equipamentos doados pela empresa Intel, envolvimento das prefeituras e fóruns de desenvolvimento local do Comunidade Solidária, além do apoio de empresas como Microsoft (softwares) e WebAula

(treinamento) (Agência Eletrônica, 2002; Brasil, 2003a; Agregário, 2002; Henry *et alii*, 2002).

Foram inaugurados dois telecentros, nos municípios de Santo Antônio do Leverger e Chapada dos Guimarães, e um terceiro na cidade goiana de Olhos D'Água (Agência Brasil, 2002a e 2002b; Vasconcelos, 2002). Este último foi efetivamente inaugurado em agosto de 2003, apesar de ter recebido os equipamentos para instalação ainda em 2002. Os outros telecentros previstos não chegaram a ser inaugurados (Dias, 2003; Toca da Cathy, 2009).

#### *5.1.1.3.FUST Bibliotecas*

Entre 2000 e 2002, a ação mais concreta do governo federal para apoio à disseminação de espaços de acesso às TICs pela população foi a tentativa de utilização dos recursos do Fundo de Universalização das Telecomunicações – FUST, instituído no marco regulatório da privatização das empresas de telecomunicações. A Portaria n. 245, de 10 de maio de 2001 (Brasil, 2001c), do Ministério das Comunicações, definiu o Programa FUST Bibliotecas para permitir:

II – a implantação de acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação, destinadas ao acesso público, inclusive Internet, nas bibliotecas de entidades públicas federais, estaduais e municipais, de centros de difusão cultural e científica e de organizações da sociedade civil de interesse público (Brasil, 2001).

Para efeito da portaria, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público eram aquelas qualificadas conforme a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999. A portaria também instituía como projetos para execução dos recursos:

- I – Bibliotecas Públicas Federais, Estaduais e Municipais;
- II – Bibliotecas de Centros de Difusão Cultural e Científica; e
- III - Bibliotecas de Organizações do Terceiro Setor.

A meta inicial do FUST Bibliotecas era o apoio a 4.800 bibliotecas públicas federais, estaduais e municipais; e a 5.800 bibliotecas de organizações do terceiro setor e bibliotecas de centros de difusão cultural e científica, segundo consta no Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual de Aplicações – Exercício 2002, na seção referente ao Programa



Universalização dos Serviços de Telecomunicações do Ministério das Comunicações (Brasil, 2003a).

Conforme documentos de apresentação do projeto utilizados na época, o programa era definido pelo Ministério das Comunicações com a participação dos ministérios da Ciência e Tecnologia e da Cultura, e implementação pela Anatel (Amorim Jr., 2001). As bibliotecas receberiam computadores em regime de comodato e acesso dedicado de 64 kbps à internet, com manutenção prevista por meio do contrato com a operadora vencedora da licitação. Não seriam oferecidos recursos financeiros, e o custeio do espaço, pagamento de recursos humanos e quaisquer outros gastos referentes à implantação e funcionamento dos telecentros eram de responsabilidade das instituições locais. Outra contrapartida local era a existência de um acervo de, ao menos, 500 livros, organizados em estantes para consulta e com mecanismos de controle de empréstimos.

Segundo divulgado por gestores do programa, seriam buscados recursos junto “[a]o FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador do Ministério do Trabalho, e em outras instâncias de governo, assim como recursos de fundos internacionais” para realizar atividades de “treinamento, desenvolvimento local usando as novas tecnologias, apoio ao funcionamento das bibliotecas ” (Amorim Jr., 2002). O programa Sociedade da Informação também pretendia apoiar as bibliotecas oferecendo metodologias, conteúdos, softwares e treinamento relacionado a digitalização de conteúdos, gestão de biblioteca, comunicação interativa, redes, aplicativos, ensino a distância, comércio eletrônico, publicação e direitos autorais, acessíveis a partir de um portal na internet (Amorim Jr., 2001).

A Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits), organização privada sem fins lucrativos parceira do programa Comunidade Solidária (Cardoso *et alii*, 2002) e participante do Grupo de Trabalho de Universalização do Acesso do programa Sociedade da Informação, foi uma das entidades convidadas a divulgar o projeto FUST Bibliotecas (O FUST em benefício..., 2001; e 2001b).

O projeto possuía uma estrutura hierárquica em três níveis:

- Nível 1 - organizações públicas ou privadas sem fins lucrativos de atuação local, responsáveis pelas bibliotecas nas quais seriam instalados os equipamentos (as que atuariam diretamente com as comunidades);

- Nível 2 - organizações de nível intermediário, com estrutura adequada para:
  - a) articular e coordenar um conjunto de entidades locais, responsabilizando-se por capacitação, avaliação e apoio;
  - b) instituir-se como OSCIP para celebração do contrato de comodato dos equipamentos; e
- Nível 3 - organizações responsáveis pelas licitações e pelo relacionamento com as de nível intermediário – segundo o material divulgado: “Biblioteca Nacional, programa Sociedade da Informação, organizações da sociedade civil de grande porte etc”.

Instituições da sociedade civil interessadas em participar do processo questionaram a necessidade da qualificação como OSCIP, que havia sido regulamentada pouco tempo antes (Projeto, 2001). Na divulgação do processo seletivo, o programa Sociedade da Informação esclareceu que apenas a entidade proponente precisaria da qualificação e que haveria prazo para a regularização até a efetiva necessidade de celebração dos contratos de comodato dos equipamentos. Ressaltava-se, ainda, que cada organização intermediária, caso se tratasse de entidade privada sem fins lucrativos, poderia apresentar uma proposta para um conjunto de no máximo 100 bibliotecas (Amorim Jr., 2002).

Apesar de ter realizado a inscrição dos espaços, o programa não chegou a ser implementado. O Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual de Aplicações – Exercício 2002 afirma, na seção referente ao Programa Universalização dos Serviços de Telecomunicações do Ministério das Comunicações, que a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), responsável pela licitação que atenderia ao programa, teve a primeira licitação que utilizaria recursos do FUST contestada e a Anatel sequer chegou a elaborar o edital para aquisição de equipamentos e conexões para as bibliotecas (Brasil, 2003a; Cardoso e Santos, 2003). O projeto não foi executado antes do término da gestão.

O projeto FUST Bibliotecas foi o único de maior escala proposto no período 2000-2002. Outras iniciativas de menor escala se iniciaram, sem que chegassem a totalizar vinte unidades por programa antes do término de 2002.

#### *5.1.1.4. Telecentros de Informação e Negócios*

O Programa Telecentros de Informação e Negócios, conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), nasce em 2001 a partir de discussões do Fórum Permanente das Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP). O Fórum definiu comitês, dentre eles, o Comitê Temático Informação, no qual foi aprovado o projeto Telecentros de Informação e Negócios (Fórum Permanente, 2008).

A iniciativa previa que entidades representativas do setor empresarial constituíssem espaços voltados à inclusão digital de micro e pequenos empresários e de seus funcionários, oferecendo cursos pagos e acesso à internet, orientando-os à utilização de um portal com informações focadas na gestão e alavancagem de negócios desenvolvido pelo MDIC. A instituição local deveria contar com espaço adequado ao funcionamento do telecentro e apresentar um plano de negócios para sua manutenção, o que poderia incluir a cobrança pelos cursos e serviços oferecidos, o aluguel de equipamentos e de espaço de armazenagem de dados, serviços de impressão e reprodução gráfica, entre outros (Agência Brasil, 2002c; Simões, 2003; Brasil, 2006c).

O MDIC articulou parcerias com empresas de maior porte para proverem os equipamentos de informática, softwares (proprietários) e conexão à internet para os telecentros. Realizou parcerias com o Serviço Brasileiro de Apoio a Pequenas Empresas (Sebrae) para a oferta de capacitação aos gestores dos telecentros, e com a organização não-governamental Comitê de Democratização da Informática (CDI), para criação de alguns pilotos junto a Escolas de Informática e Cidadania (EIC). (Fórum Permanente, 2001a, 2001b, 2001c e 2001d; Agência Brasil, 2002c).

Ao longo do desenvolvimento da iniciativa, outros parceiros institucionais se articularam, como o ITAI e o CDT/UnB. Em 2006, uma OSCIP foi criada para gerir o projeto, a Associação Telecentro de Informação e Negócios (ATN). Em 2007, 1.512 telecentros faziam parte da rede, número que caiu para 1.275 ao final de 2009, último dado quantitativo divulgado pelo MDIC (Brasil, 2008b e 2010b).

#### *5.1.1.5. Quiosque do Cidadão*

A Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SCO), do Ministério da Integração Nacional (MI), inaugurou em 2002 as primeiras unidades do projeto Quiosque do Cidadão (Agência Brasil, 2002d e 2002e). A iniciativa consistiu na doação de quatro computadores a bibliotecas públicas para uso pela população de municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride) e na capacitação de agentes locais de inclusão digital. Os computadores eram usados, obtidos por meio de doação e seguiam com um CD de conteúdos fornecido pelo Ministério. Outras unidades foram implantadas desde então, totalizando 103 em funcionamento em 2010 (Brasil, 2005b e 2006d; SIATC, 2010).

#### *5.1.1.6. GESAC – Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão*

Sob responsabilidade do Ministério das Comunicações, o Gesac foi concebido em 2000 como um programa de totens de acesso a serviços de governo eletrônico (Brasil, 2002d), e mudou seu foco para o apoio a espaços coletivos de inclusão digital em 2003 (Brasil, 2003b). Passou a oferecer conexão à internet a escolas públicas, telecentros e outros projetos de inclusão digital em parceria com órgãos públicos das esferas federal, estadual e municipal, e organizações da sociedade civil.

Por se tratar de serviço oferecido via satélite, foi possível ao programa apoiar comunidades rurais, ribeirinhas, quilombolas, indígenas, municípios e bairro periféricos das grandes cidades sem oferta de internet banda larga (Brasil, 2006e).

Além do serviço de conexão, o Gesac ofereceu uma plataforma de serviços online (correio eletrônico, espaço para hospedagem de páginas, fóruns, wikis e blogs), telefonia VoIP (voz sobre IP) e atividades de formação. De um total de 3.200 espaços conectados no primeiro contrato do programa, entre escolas públicas, bases militares, unidades de apoio ao Programa Fome Zero e telecentros, o Gesac chegou a 11.970 pontos ao final de 2010, incluindo também polos da Universidade Aberta do Brasil (UAB) (Brasil, 2010c, 2010d e 2011a).

#### *5.1.1.7. Rede Floresta de Inclusão Digital - Topawa Káa*

O Programa Rede Floresta de Inclusão Digital – Topawa Káa, da empresa estatal Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletronorte), foi concebido em parceria com o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), vinculado à Casa Civil da Presidência da República, para a implantação de 20 telecentros na região Norte, em espaços geridos conjuntamente à sociedade civil (Brasil, 2006f; Eletronorte, 2003).

O Ministério de Minas e Energia, a Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileiras), os Governos e as prefeituras da região norte do Brasil, organizações e movimentos sociais também foram envolvidos. O conceito dos telecentros seguia o modelo do programa da Prefeitura de São Paulo, com 20 computadores rodando software livre, uso gratuito pela população, acesso livre, agentes de inclusão digital (monitores), mantidos pela própria Eletronorte ou por meio de parcerias locais, dependendo dos arranjos políticos para operacionalização dos telecentros, e presença de um conselho gestor formado por representantes de instituições públicas e da sociedade civil (Peixoto, 2004).

Entre 2004 e 2005, foram implantados telecentros nos municípios de Itupiranga, Vitória do Xingu, Nova Ipixuna e Altamira, todos no Estado do Pará. Posteriormente, os municípios de Belém e Presidente Dutra, no mesmo Estado, e São Luís, no Maranhão, também tiveram espaços inaugurados. Inicialmente sob a Diretoria de Engenharia, a proposta foi transferida para a área de responsabilidade socioambiental da empresa, e não chegou a instalar telecentros em todos os locais originalmente selecionados (ONID, 2010).

#### *5.1.1.8. Programa Serpro de Inclusão Digital*

O Programa Serpro de Inclusão Digital, sob responsabilidade do Serviço Federal de Processamento de Dados, empresa estatal ligada ao Ministério da Fazenda, foi criado em 2003 para apoiar iniciativas variadas nesta temática. Em relação a telecentros, instituiu uma política de doação de equipamentos de informática usados da empresa para instalação destes espaços em comunidades de baixa renda, envolvendo organizações da sociedade civil, governos estaduais e prefeituras, além de outros órgãos do governo federal.

Os espaços são articulados conjuntamente pela coordenação do programa em âmbito nacional, os escritórios e as regionais do Serpro em todo o país. A empresa configura os

equipamentos com softwares livres e apoia a instalação da infraestrutura técnica junto às comunidades, realizando atividades de formação de monitores indicados pelas instituições locais. No início de 2010, a iniciativa possuía 300 telecentros em funcionamento (SIATC, 2010).

#### *5.1.1.9. Telecentros em bases militares*

O Ministério da Defesa, com apoio do programa Gesac do Ministério das Comunicações (MC), instalou a partir de 2003 telecentros em postos das Forças Armadas em regiões remotas e de fronteira. Os computadores, alguns dos quais doados pelo programa Telecentros Comunitário do MC, funcionam dentro de batalhões de infantaria e engenharia, comandos, pelotões, destacamentos e bases aéreas, entre outros espaços do Exército, Marinha e Aeronáutica, com 318 pontos ativados até 2010 (Brasil, 2008c e 2011a). Há relatos de uso pelos militares e seus familiares, quando residentes no local, e em projetos integrados a escolas públicas e comunidades locais, promovendo o uso pela população (Lele, 2006).

#### *5.1.1.10. Telecentros do Banco do Brasil*

O programa de Telecentros do Banco do Brasil teve início em 2003 com a doação de equipamentos de informática usados da empresa para implantação de espaços de uso das tecnologias em comunidades de baixa renda do Programa Fome Zero. Com apoio de coordenações regionais e agências do banco, o programa passou a envolver organizações privadas sem fins lucrativos, prefeituras, governos estaduais e outros órgãos do governo federal, como a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca.

Os telecentros do Banco do Brasil foram configurados com softwares livres e instalados com apoio de técnicos da empresa, priorizando comunidades quilombolas, indígenas, pesqueiras, rurais, catadores de recicláveis, agricultores familiares e assentados. Parte dos espaços foi conectado pelo programa Gesac, do Ministério das Comunicações. Em 2010, o programa contava com 1.850 telecentros (SIATC, 2010).

#### *5.1.1.11. Estações Digitais*

O programa Estações Digitais foi lançado em 2004, sob responsabilidade da Fundação Banco do Brasil, instituição privada sem fins lucrativos mantida pelo Banco do Brasil para ações de responsabilidade socioambiental e relacionamento com as comunidades.

Paralelamente ao programa de inclusão digital da empresa, a fundação estruturou uma iniciativa de apoio a espaços de inclusão digital em comunidades de baixa renda, oferecendo equipamentos de informática e mobiliário novos para 10 estações de trabalho, bolsas para educadores sociais locais por seis meses e formação.

Para implementar as Estações Digitais, a fundação envolveu entidades privadas sem fins lucrativos e órgãos públicos. Além da oferta dos recursos, estruturou um processo de acompanhamento, incluindo central de atendimento, visitas de monitoramento e núcleo de avaliação. Até 2010, havia 275 unidades em funcionamento (SIATC, 2010).

#### *5.1.1.12. Telecentros da Pesca*

O Programa Maré – Telecentros da Pesca, sob responsabilidade do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), teve início em 2004, a partir da doação de computadores usados pelo Banco do Brasil para comunidades articuladas e apoiadas pela então Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, à época vinculada à Presidência da República e depois transformada em Ministério. A iniciativa atendia os trabalhadores do segmento da pesca artesanal, implantando espaços de inclusão digital em colônias de pescadores e outros espaços de organização de pescadores artesanais. Os telecentros foram instalados com 10 computadores com software livre conectados à internet por meio do Gesac.

O Banco do Brasil forneceu os computadores dos primeiros telecentros, juntamente com o sistema operacional e materiais de formação básica. A iniciativa também atuou em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e junto à Embrapa para oferta de bibliotecas temáticas a cada telecentro. Também foram realizados cursos para monitores e técnicos dos telecentros, e oferecido, por 6 meses, pagamento de bolsas individuais, no valor de meio salário mínimo. Em 2010, a iniciativa possuía 120 telecentros em funcionamento e previa revitalizar os mais antigos com equipamentos de informática novos (SIATC, 2010).

#### *5.1.1.13. Telecentros Comunitários*

Sob responsabilidade do Ministério das Comunicações, o programa Telecentros Comunitários teve início em 2004, apoiando a implantação de telecentros por prefeituras e organizações da sociedade civil por meio de convênios. Em 2007, passou a realizar compra centralizada de equipamentos, e ofereceu a todas as prefeituras interessadas um kit composto por 10 computadores (com software livre), computador servidor, mobiliário e periféricos (ARede, 2010b).

O kit também foi distribuído a iniciativas parceiras, como o programa Territórios Digitais, do NEAD/MDA. Conjuntamente aos Institutos Federais de Ensino Superior (Ifes), o MC realizou treinamento de servidores públicos dos municípios para operação dos telecentros. Ao final de 2010, o programa contava com cerca de 6.447 telecentros apoiados, dos quais 6.201 resultantes da compra e distribuição centralizada de equipamentos (Brasil, 2011b).

#### *5.1.1.14. Projeto Casa Brasil*

O Projeto Casa Brasil foi concebido como tentativa de aglutinar e coordenar as iniciativas de inclusão digital do governo federal em 2004. A ideia inicial era implantar 1.000 unidades em comunidades de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (Cruvinel, 2004). Cada Casa seria composta por módulos, agregando atividades de uso da internet (telecentro), produção e difusão de conteúdos culturais em meio digital (rádio comunitária e estúdio multimídia), popularização das ciências (laboratório), metareciclagem, incentivo à leitura (sala de leitura) e auditório multifuncional. Pensava-se, originalmente, que as unidades poderiam funcionar até mesmo como correspondentes bancários. Outro uso potencial seria para o acesso a serviços de governo eletrônico oferecidos pelas três esferas governamentais por meio da internet, criando canais de participação social (Brasil, 2006g).

O Decreto de 10 de março de 2005 instituiu o projeto Casa Brasil, sob coordenação do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), autarquia vinculada à Casa Civil da Presidência da República, e dois comitês, um gestor e um executivo, na tentativa de integrar



iniciativas de implantação de espaços de inclusão digital de todo o governo federal. O comitê gestor era formado por sete ministérios (Casa Civil, Secretaria de Comunicação Social - Secom, Ministérios da Educação, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia, da Cultura e das Comunicações) e o executivo, pelos mesmos sete ministérios, o ITI e cinco empresas estatais federais (Serpro, Banco do Brasil, Caixa, Eletrobras, Petrobras e Correios) (Brasil, 2005c). O ITI liderava institucionalmente o projeto e o MCT consistia no principal parceiro, sendo o responsável pelo orçamento da iniciativa, como se detalha mais adiante.

Foi estabelecida parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para implantação das 90 primeiras unidades. O programa oferecia os equipamentos (com software livre), mobiliário, adequação física do espaço, além de bolsas para agentes locais de inclusão digital originalmente por 12 meses e formação por meio de plataforma de ensino a distância e encontros presenciais. Cada unidade deveria constituir e manter um conselho gestor. A coordenação nacional do programa envolvia representantes do ITI, pesquisadores acadêmicos e articuladores distribuídos pelas regiões do país (Brasil, 2005d e 2005e).

Das 90 unidades previstas, o programa iniciou a implantação de 87, inaugurou 76 e, no início de 2010, possuía 56 em funcionamento. O projeto passou à responsabilidade do MCT em 2009, que o reestruturou, criando a Rede de Extensão Universitária para Inclusão Digital (REID) (Brandão, 2010).

#### *5.1.1.15. Cultura Digital nos Pontos de Cultura*

A ação Cultura Digital nos Pontos de Cultura integrou o Programa Cultura Viva, que iniciou sua implementação em 2004. A diretriz geral do programa foi apoiar grupos formais e informais envolvidos em manifestações culturais já existentes no país, selecionados mediante edital do Ministério da Cultura e a ele conveniado para receber recursos financeiros vinculados à realização de atividades (Brasil, 2004 b e 2004c).

O aspecto digital dos Pontos de Cultura consistiu na ação Cultura Digital, pela qual cada unidade recebeu ou pode comprar um kit de equipamentos multimídia em software livre, além de participar de atividades de formação. O objetivo era que os grupos aprendessem a

registrar, editar e difundir produtos culturais digitais, mesmo que derivados de atividades não necessariamente digitais (dança, teatro, música, pintura, contação de histórias etc).

No desenho original, cada Ponto de Cultura tinha ainda a possibilidade de receber até 50 bolsas de auxílio financeiro para jovens agentes culturais, oferecidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, no valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais). Poderiam receber a bolsa jovens de 15 a 25 anos junto aos quais o ponto deveria realizar atividades de formação, para que atuassem como agentes promotores da cultura em suas comunidades.

O programa realizou dezenas de editais para apoio direto aos Pontos e por meio de Redes estaduais e municipais, além de Pontões e Pontinhos de Cultura, Cultura Digital, Leitura e Mídia Livre, prêmios, incentivos ao intercâmbio entre Pontos e o encontro Teia, realizado a cada dois anos. Até o final de 2010, havia 3.109 Pontos de Cultura implantados por todo o país (ARede, 2008c; Brasil, 2011c; Vilutis, 2009).

#### *5.1.1.16. Inclusão Digital – Ministério da Ciência e Tecnologia*

Além da participação no projeto Casa Brasil, a atuação do Ministério da Ciência e Tecnologia no apoio a centros de inclusão digital ocorreu por meio do programa Inclusão Digital da Secretaria de Inclusão Social. A partir de 2004, o órgão apoiou a implantação de telecentros por prefeituras, governos estaduais e organizações não-governamentais, por meio de convênios e contratos de repasse. A maior parte desses recursos teve origem em emendas parlamentares. Os recursos se destinavam, principalmente, à aquisição de equipamentos e adequação do espaço físico, além de capacitação inicial. Estima-se que mais de mil centros tenham sido apoiados até o final de 2010 (Brasil, 2007b).

#### *5.1.1.17. Computadores para Inclusão*

O projeto Computadores para Inclusão foi criado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em 2005 para promover o reaproveitamento de equipamentos de informática usados, doados pelo Poder Público e a iniciativa privada a Centros de Recondicionamento de Computadores (CRC), criados e mantidos em parceria com entidades privadas sem fins lucrativos em comunidades das periferias das grandes cidades do país para

formação técnica de jovens de baixa renda.

Na esfera federal, a iniciativa envolveu os Ministérios da Educação (MEC), do Trabalho e Emprego (MTE) e do Meio Ambiente (MMA), além de Serpro, Dataprev e Fundação Banco do Brasil. Foram implantados sete centros para realização do processo de recepção, triagem, adaptação, limpeza e configuração dos equipamentos, doados a escolas públicas, telecentros e bibliotecas selecionados pela Coordenação Nacional do projeto.

Até 2010, a iniciativa havia doado equipamentos recondicionados a 827 projetos em todo o país e formado mais de 2 mil jovens nos centros de recondicionamento de computadores (Projeto Computadores para Inclusão, 2010).

#### *5.1.1.18. Telecentros Petrobras*

Os Telecentros Petrobras foram implantados pela empresa estatal Petrobras entre 2005 e 2007, em parceria com o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), ligado à Casa Civil da Presidência da República, e as organizações não-governamentais Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits) e Coletivo Digital, em articulação com entidades privadas sem fins lucrativos atuantes em regiões de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O projeto implantou 50 telecentros, mantidos por dois anos com recursos repassados pela Petrobras. Cada unidade recebeu de 10 a 20 computadores, rodando softwares livres, mobiliário, além de instalação de redes, recursos para pagamento de agentes locais de inclusão digital e formação. Houve a intenção de vincular os telecentros implantados ao Projeto Casa Brasil e alguns Telecentros Petrobras chegaram a adotar a identidade visual da iniciativa. Em 2006, o ITI deixou de integrar formalmente o arranjo institucional (ARede, 2007a; Brasil, 2007c; ONID, 2010; Pessoa, 2007).

#### *5.1.1.19. Telecentros Itaipu*

O programa de telecentros do Parque Tecnológico Itaipu (PTI) foi instituído por meio de parcerias entre o Instituto de Tecnologia Aplicada e Inovação (ITAI), apoiado pela empresa estatal Itaipu Binacional. Em parceria com a iniciativa Telecentros de Informação e

Negócios do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e conexão via Gesac, o ITAI implementou entre 2004 e 2006 cerca de 34 telecentros na região da fronteira entre o Brasil e o Paraguai, e desenvolveu ferramentas de gestão em software livre para estes espaços (Itaipu, 2010; ONID, 2010).

#### *5.1.1.20. Telecentros Minerais*

A iniciativa Telecentros Minerais, do Ministério das Minas e Energia, teve início em 2008, com a proposta de apoiar a inclusão digital de pequenos produtores minerais. Em parceria com a organização privada sem fins lucrativos Associação Telecentros de Negócios (ATN), montada a partir da iniciativa Telecentros de Informação e Negócios do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, articulou a doação de equipamentos usados de empresas aos telecentros e desenvolveu o Portal de Apoio ao Pequeno Produtor Mineral – PORMIN, voltado à formação destes empreendedores. Em 2010, possuía 57 telecentros em funcionamento (SIATC, 2010).

#### *5.1.1.21. Territórios Digitais*

O programa Territórios Digitais, conduzido pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (NEAD) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), teve início em 2008 com a articulação de comunidades integrantes dos Territórios da Cidadania, projeto de integração de políticas públicas nos territórios de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país.

Com o objetivo de implantar Casas Digitais voltadas a agricultores familiares, assentados, comunidades ribeirinhas, extrativistas e povos tradicionais, os locais foram definidos em reuniões conduzidas junto aos comitês territoriais, com a participação de organizações da sociedade civil, poderes públicos e movimentos sociais.

A iniciativa envolveu o Ministério das Comunicações na oferta dos equipamentos de informática, com softwares livres, e mobiliário, por meio do programa Telecentros Comunitários, e da conexão à internet, por meio do Gesac. As atividades de formação foram realizadas em parcerias com governos estaduais, universidades e as próprias comunidades,

com o mote “A Casa Digital deverá adequar-se aos agricultores e não os agricultores à Casa Digital”. Até 2010, a iniciativa havia implantado 88 unidades (SIATC, 2010).

#### *5.1.1.22. Corredor Digital DF*

O programa Corredor Digital DF, do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), autarquia vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia, foi criado em 2009 em parceria com a Secretaria de Estado da Educação - SEDF, para apoio a escolas da zona rural e respectivas comunidades no Distrito Federal. Os espaços foram equipados com 10 computadores e respectivos mobiliários, além de data show, TV LCD e aparelho de DVD. As escolas receberam apoio de especialistas e multiplicadores, desenvolvendo atividades em uma comunidade de prática online. Em 2010, a iniciativa contava com 28 espaços em funcionamento (SIATC, 2010).

#### *5.1.1.23. Programa Telecentros.BR*

Sob a coordenação conjunta dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, das Comunicações e do Planejamento, com Coordenação Executiva deste último, o Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades – Telecentros.BR foi instituído pelo Decreto Nº 6.991, de 27 de outubro de 2009. Resultado de um processo interno de discussões conduzido pela Presidência da República desde 2007, a iniciativa foi lançada com o objetivo promover a atuação coordenada dos órgãos públicos federais no apoio à disseminação de telecentros.

O programa oferece equipamentos novos, por meio do Ministério das Comunicações, e recondicionados, por meio do projeto Computadores para Inclusão; conexão à internet por meio do Gesac; bolsas para agentes locais de inclusão digital, por meio do CNPq; e formação a partir de uma rede constituída por cinco polos regionais, dois estaduais e um nacional.

A iniciativa realizou seu primeiro edital de seleção entre fevereiro e março de 2010, estimando apoiar 8 mil telecentros, entre novos e em funcionamento. Instituições e natureza pública, de qualquer esfera, ou privada sem fins lucrativos, poderiam inscrever propostas, sob a condição de que se responsabilizassem pela articulação, orientação e acompanhamento

contínuo de um conjunto de telecentros. Foram priorizadas aquelas com ao menos dez telecentros sob a gestão de uma mesma proponente.

Das 63 propostas aprovadas, 57 formalizaram instrumentos jurídicos junto à Coordenação Executiva do programa, totalizando 9.514 telecentros a serem apoiados. As proponentes aprovadas consistiram em dez órgãos públicos e instituições vinculadas à administração federal direta e indireta, cinco governos estaduais e 26 municipais, além de doze organizações não-governamentais, três universidades e uma instituição de ensino técnico.

Das iniciativas federais anteriormente existentes, aderiram ao Telecentros.BR o Banco do Brasil, a Fundação Banco do Brasil, o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – IBICT, os Ministérios da Integração Nacional, do Desenvolvimento Agrário, da Pesca e o Serpro. Outros órgãos federais constituíram iniciativas para participar do programa: o Censipam - Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, e os Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente.

O programa também criou a Rede Nacional de Formação para Inclusão Digital, conduzida por cinco polos regionais, dois estaduais e um nacional, consistindo em universidades e organizações da sociedade civil, além do Ministério do Planejamento, para oferta do curso de formação aos monitores bolsistas. A entrega de equipamentos e instalação de serviços de conexão teve início no último trimestre de 2010, e as bolsas e a formação, no começo de 2011 (Brasil, 2010a; Programa Telecentros.BR, 2011).

## **5.2. Aplicação do método de avaliação de efetividade potencial**

Esta seção tem por objetivo aplicar o método de avaliação de efetividade potencial às iniciativas de disseminação de espaços de inclusão digital da população implementadas no período 2000 a 2010. As iniciativas consideradas de maior efetividade potencial são identificadas para que posteriormente sejam analisadas em relação aos atributos de orçamento e lógicas institucionais.

### 5.2.1. Pré-requisitos

Conforme os pré-requisitos estabelecidos no Quadro 5, presente no Capítulo 4 desta tese, os dois primeiros critérios a serem aplicados às iniciativas da Tabela 1 são:

- a) Órgão responsável: considerar programas sob responsabilidade de Ministérios e autarquias. Não considerar iniciativas de responsabilidade social de empresas estatais ou de fundações a elas vinculadas;
- b) Tempo de execução: o programa precisa ter estado em execução por ao menos cinco anos consecutivos entre 2000 e 2010.

Na Tabela 2, destacam-se as iniciativas da Tabela 1 que atendem aos critérios “a” e “b” acima descritos, com a respectiva média orçamentária anual alocada. Os dados referentes à aplicação de recursos orçamentários federais destas iniciativas foram obtidos nos sistemas SigaBrasil, do Senado Federal, SIATC, do Ministério do Planejamento, no Portal da Transparência e em relatórios de gestão dos órgãos responsáveis pela execução dos programas.

**Tabela 2 – Iniciativas que atendem aos pré-requisitos do método de avaliação de efetividade potencial**

Nome da iniciativa	Órgão responsável	Natureza de órgão	Tempo execução (anos)	Qte prevista	Qte máx. realizada	Orçamento alocado – Média anual (R\$ 1,00)
Telecentros de Informação e Negócios	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Administração direta	9	Não declarado	1.512	1.926.538
Quiosque do Cidadão	Ministério da Integração Nacional	Administração direta	9	Não declarado	103	0
Gesac	Ministério das Comunicações	Administração direta	9	3.200	10.770	44.671.819
Telecentros Comunitários	Ministério das Comunicações	Administração direta	7	5.564	6.447	73.205.645
Casa Brasil	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI)/ Ministério da Ciência e Tecnologia	Autarquia/ Administração direta	7	1.000	76	27.957.143
Cultura Digital em Pontos de Cultura	Ministério da Cultura	Administração direta	7	100	3.400	111.308.816
Inclusão Digital	Ministério da Ciência e Tecnologia	Administração direta	7	Não declarado	Não disponível	110.150.711
Maré - Telecentros da Pesca	Ministério da Pesca e Aquicultura	Administração direta	7	Não declarado	120	849.543
Computadores para Inclusão	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Administração direta	6	Não declarado	827	1.350.000

Fontes: Elaboração própria a partir da Tabela 1 complementada por dados dos sistemas SIGABrasil (Senado) e SIATC (MPOG), além de relatórios dos órgãos e iniciativas. Considera recursos autorizados, quando presentes na LOA, incluindo créditos extraordinários, e descentralizações de outros órgãos recebidas pela iniciativa.

Às iniciativas que atendem aos pré-requisitos de análise, aplica-se o método de avaliação potencial da iniciativa. A etapa 1 consiste na verificação do atributo “escala”, sendo considerada de alta efetividade potencial apenas as iniciativas que pretenderam atingir ou atingiram milhares de unidades. Das iniciativas listadas na Tabela 2, cinco pretenderam ou obtiveram escala de milhares de unidades, atendendo ao critério da etapa 1 do método. São elas:

- a) Telecentros de Informação e Negócios (MDIC);
- b) Gesac (MC);
- c) Telecentros Comunitários (MC);
- d) Casa Brasil (ITI/MCT); e
- e) Cultura Digital em Pontos de Cultura (MinC).

Uma sexta iniciativa, Inclusão Digital (MCT), também deve ser considerada, apesar dos dados disponíveis não permitirem chegar à quantidade de telecentros por ela apoiados. Tendo em vista, contudo, a informação constante em relatório de gestão do órgão, de que teriam sido apoiados 1.200 telecentros até dezembro de 2006 (Brasil, 2007c), considera-se que a iniciativa atende ao requisito de escala da etapa 1.

A etapa 2 analisa a existência de orçamento alocado pelo órgão responsável pela iniciativa. Conforme se observa na Tabela 2, as seis iniciativas que cumprem com o requisito de alta efetividade da etapa 1 também tiveram orçamento alocado para implementação, atendendo ao critério.

### *5.2.2. Distribuição orçamentária e efetividade potencial*

A etapa 3 do método de avaliação de efetividade potencial verifica a distribuição de orçamento entre os aspectos necessários à inclusão digital. Apresentam-se, a seguir, dados orçamentários de cada uma das seis iniciativas para análise do critério de proporcionalidade de investimentos entre atributos de efetividade. A ordem de apresentação se inicia com as iniciativas que não se qualificam para a etapa seguinte do método, e termina com as que são destacadas para o passo seguinte, de modo a facilitar a compreensão da análise realizada.



### *5.2.2.1. Programa Telecentros de Informação e Negócios e sua distribuição orçamentária*

A ideia do programa Telecentros de Informação e Negócios, conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), nasce em 2001 a partir de discussões do Fórum Permanente das Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP). O desenho previa que entidades representativas do setor empresarial constituíssem espaços voltados à inclusão digital de micro e pequenos empresários e de seus funcionários. O telecentro deveria oferecer serviços pagos, como cursos, acesso à internet e orientação à utilização de um portal com informações focadas na gestão e alavancagem de negócios desenvolvido pelo MDIC. O plano de negócios para manutenção do espaço deveria prever sustentação financeira sem aportes do Ministério (Agência Brasil, 2002c; Brasil, 2006c; Fórum Permanente, 2001a, 2001b, 2001c e 2001d; Simões, 2003).

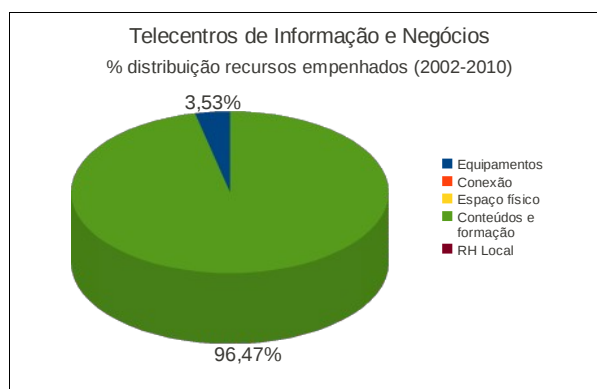
O MDIC realizou, entre 2002 e 2009, editais de seleção de projetos e articulou junto a empresas privadas a doação de equipamentos de informática usados aos telecentros selecionados. Em 2007, segundo dados registrados pelo órgão no Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República/ Balanço Geral da União, haviam sido implantadas 1.512 unidades (Brasil, 2008b). Já em 2009, o MDIC informa que havia 1.275 Telecentros de Informação e Negócios em operação (Brasil, 2010b). É o último ano com registro quantitativo relativo ao programa nas fontes oficiais consultadas.

A iniciativa também estabeleceu parcerias junto a instituições como Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), a Federação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) e o Centro de Desenvolvimento Tecnológico (CDT) da Universidade de Brasília (UnB), entre outras, para oferecer conteúdos de formação aos telecentros, principalmente por meio do portal do programa.

Em relação a orçamento alocado, segundo dados do Balanço Geral da União e do Portal da Transparência, ações do Programa 8021 – Comércio Eletrônico do PPA deram sustentação a atividades da iniciativa de 2003 a 2005. Entre 2006 a 2010, tais ações passaram para o Programa 0419 – Desenvolvimento das Micro, Pequenas e Médias Empresas. Os recursos foram alocados principalmente para diárias e passagens de membros da equipe do programa, e para convênios com instituições públicas e privadas sem fins lucrativos, visando o desenvolvimento de conteúdos de formação, ferramentas tecnológicas e metodologias para

alimentação do portal de informações. Há registro de somente um convênio, em 2004, que destinou recursos para compra de equipamentos destinados a dez telecentros. A distribuição de recursos orçamentários da iniciativa é apresentada no Gráfico 2.

**Gráfico 2 – Proporção de recursos alocados no programa TINs (2002-2010)**



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIGABrasil, Sigplan, BGU e documentos do programa (Fapemig, 2005).

Sem investimento em recursos físicos como equipamentos, conexão e espaço físico, nem em apoio a agentes locais de inclusão digital, a iniciativa Telecentros de Informação e Negócios trabalhou quase que exclusivamente na produção de conteúdos digitais voltados à formação dos responsáveis pelos espaços apoiados.

Sendo assim, a iniciativa possui baixa efetividade potencial segundo os parâmetros propostos no método de avaliação, referentes à distribuição do orçamento entre recursos necessários à inclusão digital.

#### 5.2.2.2. Programa GESAC e sua distribuição orçamentária

O Programa Gesac – Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão foi implantado sob responsabilidade do Ministério das Comunicações. Concebido em 2002 para a implantação e manutenção totens de acesso a serviços de governo eletrônico, a iniciativa alterou seu foco em 2003, com a mudança de governo, passando a apoiar espaços coletivos de inclusão digital, tais como escolas públicas e telecentros. Desde então, o Gesac ficou conhecido como um programa de instalação e manutenção de antenas de conexão à internet via satélite (ARede, 2010b; Brasil, 2002d, 2003b, 2006e, 2010c, 2010d e 2011a; Dias, 2003).

De 2002 a 2010, o Gesac promoveu a instalação deste serviço em espaços indicados por iniciativas parceiras de âmbito federal, estadual, municipal e da sociedade civil, que se responsabilizavam por um conjunto de unidades conectadas, denominadas “pontos de presença”. O programa exigia, como contrapartida, espaço físico adequado com no mínimo cinco computadores interligados em rede, e agentes locais atuando como facilitadores do uso das tecnologias. Com este desenho, promoveu conectividade a 3.200 pontos em seus anos iniciais e chegou a 10.770 pontos ativos ao final de 2010.

No período 2003-2008, a maior parte dos pontos conectados foram escolas públicas participantes do ProInfo – cerca de 2.400 dos 3.200 pontos. Até 2010, a proporção se alterou, com escolas públicas e polos da Universidade Aberta do Brasil (UAB) conformando aproximadamente 5.400 dos quase 11 mil pontos. Estes espaços da rede pública de ensino nem sempre estiveram disponíveis para uso pela população não escolar.

Além da conexão à internet, o Gesac oferecia aos pontos de presença uma cesta de serviços que incluía correio eletrônico, criação e hospedagem de páginas na *web*, comunidades e *wikis* (construção colaborativa de conteúdos) a partir de uma plataforma unificada mantida pelo programa, além de telefonia VoIP (voz sobre IP).

Na proporção de investimentos realizados, o orçamento anual do Gesac foi utilizado essencialmente no pagamento de contratos de serviços de conexão à internet e da chamada “cesta de serviços”, aplicações disponíveis em plataforma online para os participantes do programa. O primeiro contrato deste tipo, celebrado em 2002, alterado em 2003 e vigente até 2004, é assim descrito na pesquisa de Rômulo de Amorim Corrêa (2007):

Não era previsto, por exemplo, que o Ministério fornecesse as instalações físicas, os computadores, os cursos e o treinamento das pessoas que iriam utilizar a tecnologia oferecida e os monitores desses espaços. Caberão ao parceiro, então, além da disponibilização do local para instalação do Telecentro, os equipamentos (mínimo de cinco computadores), a equipe para gestão, bem como a garantia de provimento dos custos de manutenção local. (...) apesar de disponibilizar um conjunto básico de softwares para produção de conteúdo, junto com a conexão (acesso), não existia uma equipe de formação para aprender a usar esses recursos (Corrêa, 2007, p. 98 e 100).

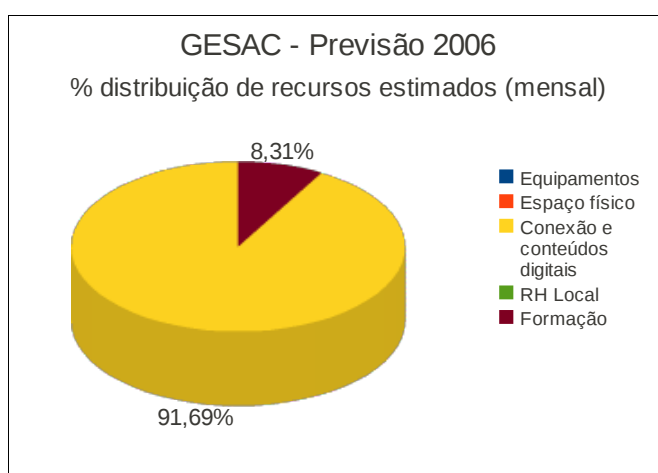
O contrato vigente entre 2005 e 2007 passou a contar, também, com atividades de formação. Ainda assim, a proporção de investimento nestas atividades era bastante inferior ao montante destinado ao serviço de conexão à internet de espaços de inclusão digital. Conforme

relata Corrêa (2007), o instrumento previu a contratação de 25 pessoas para atuarem como implementadores sociais, realizando visitas presenciais às unidades e atividades de formação, e a realização de dois cursos de 40 horas-aula em cinco localidades definidas pelo Ministério.

Essas mudanças, no entanto, não minimizam o fato de (que) são 29 pessoas, — 25 implementadores sociais que trabalham diretamente no campo mais 4 pessoas de apoio à gestão alocadas no Ministério— responsáveis por uma rede com mais de 3.200 pontos de presença espalhados por todo o país. Isso significa que, ainda que tenha começado a existir uma mudança na implementação e manutenção do programa, permaneceu uma desproporção entre o investimento em infraestrutura tecnológica e em formação humana. Em outras palavras, o viés da inclusão digital como acesso (conexão) continuou relativamente mais estruturado do que o de inclusão digital como uso (apropriação). (Corrêa, 2007, p. 104 a 105).

Um parâmetro orçamentário desta distribuição consta das informações divulgadas quando da preparação para a licitação do terceiro contrato de serviços pelo Ministério das Comunicações (Brasil, 2006e). Segundo informado à época, os gestores estimavam gastos mensais de R\$ 4,8 milhões no serviço de conexão e *datacenter* para a plataforma de serviços digitais do programa, e de R\$ 435 mil para o contrato de capacitação. O Gráfico 3 permite visualizar a proporção entre os tipos de gasto na estimativa do órgão.

**Gráfico 3 – Proporção de recursos estimados para novo contrato Gesac (2006)**



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados divulgados pelo Ministério das Comunicações (Brasil, 2006e).

Contudo, atendendo a recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) a respeito da contratação dos implementadores responsáveis pela formação (ARede, 2007b), o

terceiro contrato, vigente a partir de 2008, se concentrou no serviço de conexão à internet e oferta de plataforma de serviços digitais. A estratégia de formação retornaria à execução orçamentária em 2010. Em cooperação com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e o Ministério da Educação, o Gesac estruturou um projeto de pesquisa combinado à formação de multiplicadores em 740 dos 11.920 pontos apoiados pelo programa naquele ano. O valor alocado para este projeto de formação foi de R\$ 4.058.136,97, para gastos de custeio, além de bolsas de extensão e pesquisa (Brasil, 2010c).

Se considerado o orçamento total realizado entre 2002 e 2010, o Gesac utilizou recursos principalmente da ação “Operação do sistema de acesso a serviços eletrônicos/ Operação do sistema de acesso a banda larga”, presente na LOA em todos os exercícios<sup>21</sup>. Em relação à formação, o Programa 8002 trazia, em 2002 e 2003, a ação orçamentária denominada “Capacitação de agentes envolvidos no sistema de acesso a serviços eletrônicos”<sup>22</sup>. Esta ação teve recursos executados em 2002, ano em que o Gesac ainda não apoiava espaços coletivos de inclusão digital.

Outra ação orçamentária destinada a atividades de formação, denominada “Capacitação de multiplicadores”<sup>23</sup>, constava desde 2005 nos Programas 8002 – Governo Eletrônico e 1008 – Inclusão Digital do PPA. Os recursos efetivamente executados na ação se destinaram, contudo, aos telecentros integrantes da outra iniciativa do Ministério das Comunicações, o programa Telecentros Comunitários, conduzido paralelamente ao Gesac.

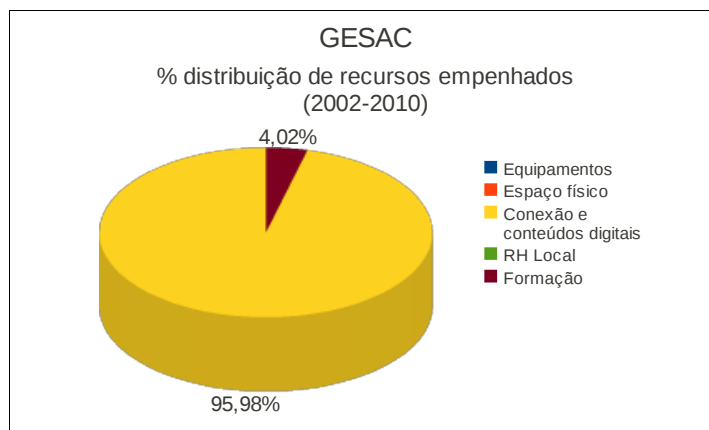
O Gráfico 4 mostra a proporção de recursos financeiros do Gesac de 2002 a 2010 conforme sua distribuição entre atividades de formação e os contratos de conexão e conteúdos digitais. Estes últimos foram pagos mediante recursos alocados na modalidade de aplicação de código 90 (aplicações diretas) das ações orçamentárias denominadas “Operação de sistema de acesso a serviços públicos por meio eletrônico”, “Instalação de pontos de acesso a serviços públicos por meio eletrônico” e “Operação do sistema de acesso banda larga” nos Programas 8002 e 1008 – Inclusão Digital.

---

21 Gastos correspondentes à modalidade de aplicação 90 (aquisições diretas) das ações 5051, 4035 e 2184 do Programa 8002 – Governo Eletrônico e 2184 do Programa 1008 – Inclusão Digital dos Planos Plurianuais de Aplicações 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011. Fonte: SIGABrasil (Senado) e Portal da Transparência (CGU).

22 Ação 4323 – Programa 8002 – Governo Eletrônico do Plano Plurianual de Aplicações 2000-2003. Fonte: SIGABrasil (Senado).

23 Ação 6867 – Programas 8002 – Governo Eletrônico e 1008 – Inclusão Digital do PPA 2004-2007 e 2008-2011. Fonte: SIGABrasil (Senado).

**Gráfico 4 – Proporção de recursos alocados no programa Gesac (2002-2010)**

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIGABrasil, Sigplan, Portal da Transparência e relatório interno do programa Gesac (Brasil, 2010c).

Percebe-se que a alocação de recursos orçamentários próprios se concentrou no recurso físico de conexão à internet conjuntamente à plataforma de serviços (conteúdos digitais). À formação, foram destinados recursos em menor proporção. Outros aspectos relacionados à efetividade potencial, tais como equipamentos e remuneração de recursos humanos locais, deveriam ser contrapartidas oferecidas pelas unidades.

Sendo assim, a avaliação de efetividade potencial a partir dos parâmetros de análise aqui propostos demonstra que o Gesac, isoladamente, não investiu de maneira proporcional entre os tipos de recursos necessários à inclusão digital. No período analisado, foi dada ênfase ao atributo conectividade no orçamento alocado, e não foram contemplados recursos para equipamentos e remuneração de agentes locais. É possível que, combinado a outras iniciativas que ofereciam o restante dos recursos, tenham sido implementados arranjos com efetividade potencial. Estas situações serão identificadas, conforme o caso, nas análises dos demais programas.

#### 5.2.2.3. Programa Telecentros Comunitários (MC) e sua distribuição orçamentária

Sob responsabilidade do Ministério das Comunicações, o programa Telecentros Comunitários teve início em 2004, ano em que o órgão iniciou a celebração de convênios utilizando recursos orçamentários previstos em dois programas do PPA: 8002 – Governo Eletrônico e 1008 – Inclusão Digital. Os convênios foram celebrados com municípios,

Estados e entidades privadas sem fins lucrativos para implantação de telecentros. A partir de 2007, o Ministério alterou a estratégia de apoio, realizando compra centralizada dos equipamentos e mobiliário, e sua doação para os municípios e outros parceiros, exigindo como contrapartida o espaço local, conexão e agentes locais.

No período em que o apoio se deu mediante convênios, foram celebrados 246 instrumentos (Brasil, 2011d). A maior parte se destinou à implantação de um telecentro, enquanto alguns implantaram mais de um espaço e outros não cumpriram o objetivo. A partir da mudança de estratégia em 2007, o Ministério distribuiu 6.201 kits de equipamentos para apoio a telecentros até 2010 (Brasil, 2011b). A compra inicial buscou destinar um kit telecentro a cada prefeitura do país, mediante adesão. Foram doados também kits a telecentros de programas parceiros, como os Territórios Digitais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Quanto à proporção de recursos alocados em termos orçamentários, de 2004 a 2006, foram utilizados nos convênios recursos das ações do Programa 1008 – Inclusão Digital de código 11T7 - “Implantação de instalações para acesso a serviços públicos”/“Implantação de telecentros para acesso a serviços públicos”, para gastos de capital<sup>24</sup>, e 6867 - “Capacitação de multiplicadores”, para gastos de custeio<sup>25</sup>. Do Programa 8002 – Governo Eletrônico, foram alocados recursos de custeio da ação 2184 - “Operação do sistema de acesso a serviços eletrônicos/ Operação do sistema de acesso a banda larga”, nas modalidades de aplicação 30, 40 e 50 (identificadoras de transferência voluntária de recursos respectivamente a Estados, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos).

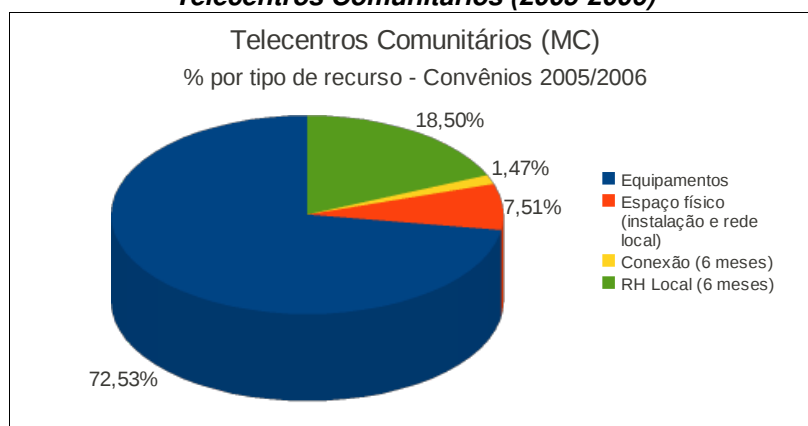
O Ministério procurou adotar planos de trabalho padronizados para os convênios de implantação de telecentros entre 2005 e 2006 (Brasil, 2005f). Em sua maior parte, a distribuição dos recursos seguia a proporção apresentada no Gráfico 5.

---

24 Gastos com código de natureza de despesa (CND) 4. Fonte: Manual Técnico do Orçamento (Brasil, 2009c).

25 Gastos com código de natureza de despesa (CND) 3. Fonte: Manual Técnico do Orçamento (Brasil, 2009c).

**Gráfico 5 – Proporção de recursos alocados no programa Telecentros Comunitários (2005-2006)**



Fonte: *Elaboração própria, a partir de dados do Ministério das Comunicações (Brasil, 2005f).*

Em 2007, com a mudança na forma de execução, deixaram de ser destinados recursos orçamentários do Ministério para o espaço físico e a remuneração de agentes locais. Estes itens passaram à responsabilidade de contrapartida de cada prefeitura, sobre as quais não houve pactuação em termos financeiros. O orçamento foi utilizado essencialmente para as compras centralizadas de equipamentos e mobiliário.

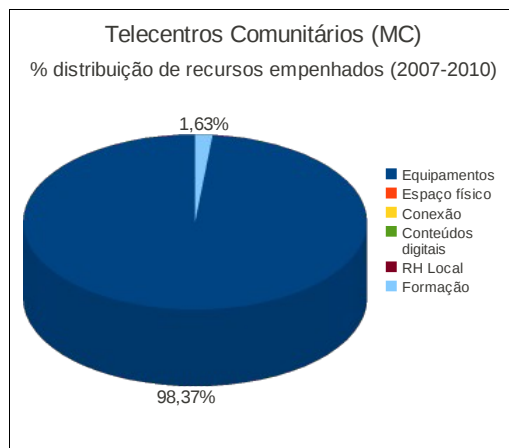
A conexão à internet inicialmente também fazia parte das contrapartidas exigidas das prefeituras. Em 2008, contudo, o programa passou a oferecer conexão à internet aos telecentros apoiados por meio do Gesac.

Quanto à formação, em 2008, houve tentativa de oferecer serviços de ensino a distância para usuários dos telecentros, contestada junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), que não autorizou a contratação. Em 2009 e 2010, o Ministério realizou descentralização de créditos orçamentários a Institutos Federais de Ensino (IFEs) para que realizassem treinamento básico de operação dos equipamentos instalados junto a servidores públicos municipais indicados pelas prefeituras que haviam recebido o kit de equipamentos e mobiliário.

A distribuição de recursos no período 2007 a 2010 pode ser visualizada no Gráfico 6.



**Gráfico 6 – Proporção de recursos alocados no programa Telecentros Comunitários (2007-2010)**

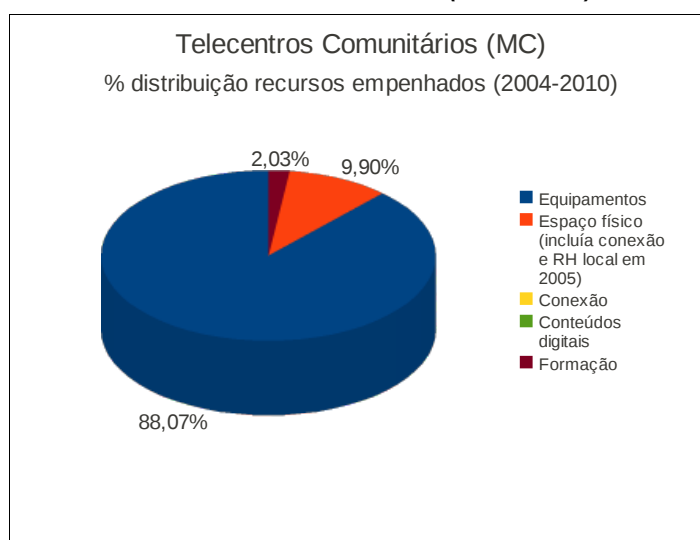


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIGABrasil, BGU e documentos do programa (Brasil, 2011b).

Percebe-se, assim, que a alteração no programa, efetivada em 2007, tornou ainda mais desproporcional a distribuição de recursos orçamentários entre os atributos necessários à alta efetividade potencial.

Considerando-se o período completo de 2004 a 2010, a alocação de recursos orçamentários da iniciativa seguiu a distribuição apresentada no Gráfico 7.

**Gráfico 7 – Proporção de recursos alocados no programa Telecentros Comunitários (2004-2010)**



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIGABrasil, BGU e documentos do programa.

Conclui-se, assim, que a iniciativa se caracterizou no período pela ênfase aos recursos físicos, em especial equipamentos e mobiliário, destinados aos telecentros. Identifica-se, ainda, o baixo percentual de recursos destinados à formação, a dependência em relação ao Gesac para conexão à internet, e o abandono, após os anos iniciais, da estratégia de destinação de recursos para apoio aos agentes locais de inclusão digital.

Ressalta-se, ainda, que os convênios celebrados entre 2004 e 2006 previam apoio orçamentário a estes agentes e à conexão à internet por um período de apenas seis meses, prazo provavelmente curto para a apropriação da gestão pela própria comunidade. Desta forma, avalia-se que a iniciativa não investiu nos recursos necessários à inclusão digital a partir de seu orçamento próprio, demonstrando baixa efetividade potencial.

#### *5.2.2.4. Programa Inclusão Digital (MCT) e sua distribuição orçamentária*

O Programa Inclusão Digital do Ministério da Ciência e Tecnologia consistiu no apoio financeiro a projetos de inclusão digital, em especial a implantação de centros de uso das tecnologias de informação e comunicação. Conforme anteriormente mencionado, os dados disponíveis a respeito da iniciativa não permitem identificar com precisão o número de espaços implantados com este apoio. Contudo, o Relatório de Gestão do MCT correspondente ao período de janeiro de 2003 a dezembro de 2006 menciona 1.200 telecentros, e desde então o órgão manteve execução orçamentária no programa, ainda que também apoiando outros tipos de iniciativa, como cidades digitais (Brasil, 2007b).

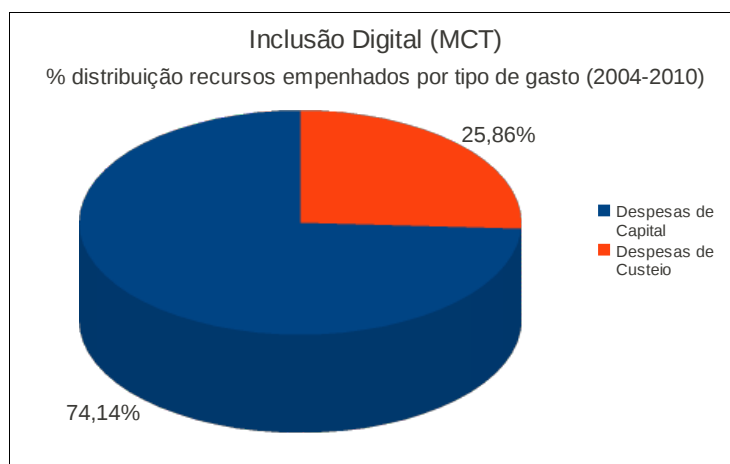
A execução orçamentária ocorreu mediante o Programa 1008 – Inclusão Digital, que conteve ações de apoio a espaços de inclusão digital sob responsabilidade orçamentária do Ministério da Ciência e Tecnologia nas LOAs de 2004 a 2010: a ação código 6492 – “Fomento e apoio a projetos de inclusão digital” e a 1E13 - “Espaços comunitários de inclusão digital”. À exceção dos recursos destinados ao Projeto Casa Brasil, analisados separadamente, o restante do orçamento foi executado mediante convênios e contratos de repasse (intermediados pela Caixa Econômica Federal), tendo como principal objetivo implantar centros de acesso às tecnologias de informação e comunicação pela população.

Assim como os dados de execução física, também a identificação da distribuição dos recursos entre os atributos de efetividade potencial considerados no método de avaliação

proposto é dificultada pela forma que o orçamento foi executado no período 2004-2010. Os convênios e contratos de repasse se basearam em termo de referência com diretrizes gerais, que não definia percentual ou montante de recursos a ser alocado em cada tipo de gasto, mas trazia como exemplo de plano de trabalho parâmetros para a aquisição de equipamentos. A Caixa Econômica Federal, executora dos contratos de repasse, ficava responsável pela fiscalização da aplicação dos recursos, dada sua expertise em outros projetos que também envolviam obras de engenharia civil (Brasil, 2009d).

Os dados de execução orçamentária presentes no SigaBrasil permitem distinguir recursos destinados despesas de capital (no caso da iniciativa em questão, referentes principalmente à compra de equipamentos e realização obras) e despesas de custeio (materiais de consumo e serviços). Considerando os dados de execução do SigaBrasil, o Gráfico 8 permite visualizar o percentual de recursos empenhados em despesas de capital e de custeio pela iniciativa.

**Gráfico 8 – Proporção de recursos alocados no programa Inclusão Digital (MCT) (2004-2010)**



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIGABrasil.

Observa-se que as despesas de capital somam quase três quartos dos recursos alocados. Os dados permitem concluir que a iniciativa priorizou, na destinação do orçamento, os equipamentos e espaço físico. Recursos humanos e sua formação, caracterizados como despesas de custeio, receberam proporção significativamente menor do orçamento executado.

Sendo assim, também esta iniciativa pode ser considerada de baixa efetividade potencial segundo os critérios de avaliação da presente pesquisa.

### 5.2.2.5. Projeto Casa Brasil e sua distribuição orçamentária

Sob responsabilidade inicial do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (2005 a 2008), e posteriormente do Ministério da Ciência e Tecnologia (2009/2010), o projeto Casa Brasil foi concebido em 2004 com a intenção de garantir alta efetividade. Seriam mais de 1.000 unidades implantadas, prevendo recursos para equipamentos, adequação de espaços físicos, remuneração para agentes locais em cada unidade, formação e estímulo à participação social das comunidades. Cada unidade seria composta por seis módulos (Brasil 2004d e 2005d; Cruvinel, 2004).

O telecentro era um dos espaços que compunham cada Casa Brasil, também constituída por auditório, sala de leitura, estúdio multimídia, oficina de rádio comunitária e laboratório de divulgação de ciências ou de metareciclagem (Brasil, 2005e). O projeto previa apoio financeiro para agentes locais atuarem nos diferentes módulos como facilitadores do uso do espaço e dos equipamentos disponíveis pela população. Também previa uma equipe de articuladores e a oferta de formação para os agentes locais. A conexão à Internet seria oferecida pelo programa Gesac.

O orçamento inicial foi aprovado como emenda parlamentar no valor total de R\$ 184.000.000,00 na LOA 2005. Contudo, houve contingenciamento de recursos, sendo mantidos R\$ 24.070.330,00 para o projeto, que foi redimensionado e teve início com a implantação de 90 unidades. A distribuição de recursos financeiros para cada aspecto do projeto está expressa na Tabela 3.

**Tabela 3 – Distribuição de custos do Projeto Casa Brasil (2005)**

Descrição	Valor (R\$)
Telecentro	4.024.900
Espaço Multimídia (kit)	2.340.000
Auditório	1.341.000
Sala de Leitura	288.000
Oficina de rádio	450.000
Laboratório de Ciências e/ou Metareciclagem	1.260.000
Adequação e manutenção da Casa Brasil	3.960.000
Bolsas CNPq (agentes locais e equipe do projeto)	5.793.600
Custeio de atividades de formação (diárias, passagens, produtos)	4.312.830
Atividades de acompanhamento e avaliação	300.000
<b>Total</b>	<b>24.070.330</b>

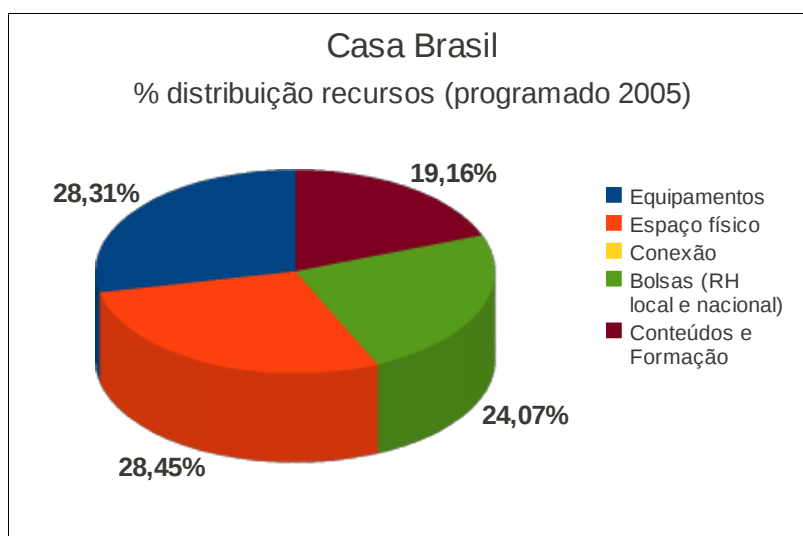
Fonte: Projeto Casa Brasil - Relatório parcial (Brasil, 2008a).

Os custos envolvidos no telecentro, estúdio multimídia e oficina de rádio diziam respeito a equipamentos de informática, produção audiovisual digital e mobiliário. Os recursos destinados a auditório, sala de leitura, laboratório de ciências/metareciclagem e adequação e manutenção da unidade se referiam às instalações do espaço físico e materiais de consumo necessários ao seu funcionamento.

As bolsas oferecidas por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq tinham como fonte de orçamento o próprio Casa Brasil, e contemplavam a equipe de coordenação (cerca de 10 pessoas) e implementação do projeto (entre 40 e 50 técnicos distribuídos pelo país), assim como seis agentes locais em cada uma das 90 unidades previstas. A atividade dos Técnicos de Instrução Continuada (TICs) previa a formação de conselhos gestores em cada unidade, contemplando o desenvolvimento de recursos sociais. O custeio de atividades de formação, assim como as de acompanhamento e avaliação, faziam parte das despesas previstas, que também incluíam a produção de conteúdos digitais.

O Gráfico 9 apresenta a proporção de recursos por tipo de gasto, com base na distribuição informada na Tabela 3. A instalação de conexão à internet, feita pelo Gesac, não foi considerada como parte do orçamento diretamente alocado no Casa Brasil para fins destes cálculos.

**Gráfico 9 – Proporção de recursos alocados no programa Casa Brasil (2005)**

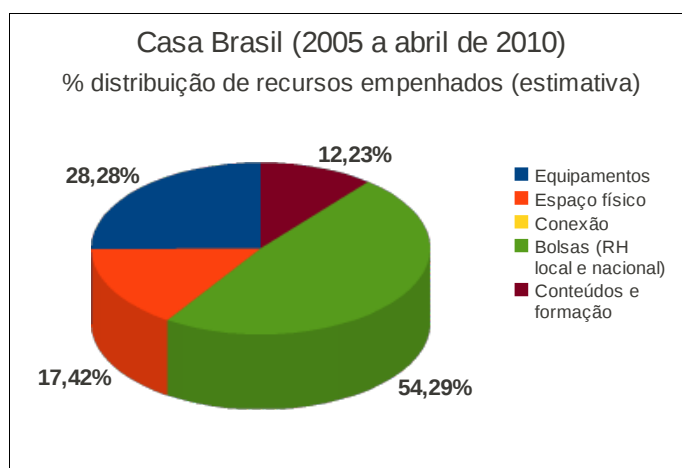


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de relatório interno do programa (Brasil, 2008a).

Constata-se que o projeto Casa Brasil possuía, em sua concepção, uma proposta traduzida em recursos orçamentários alocados para a cobertura de gastos relacionados a cada aspecto de efetividade de maneira relativamente proporcional, à exceção da conectividade.

Conforme as unidades do primeiro edital foram sendo instaladas, a proporção de recursos destinados a bolsas e formação foi crescendo, chegando a superar o investimento total em infraestrutura. A trajetória orçamentária do projeto, contudo, traz desafios à identificação exata de recursos alocados. Com base em relatórios e sistemas de gestão governamental, foi possível chegar a uma estimativa sobre os recursos executados. O Gráfico 10 apresenta a alocação estimada de recursos no período 2005 a 2010, previamente à alteração no desenho da iniciativa, ocorrida no segundo semestre de 2010.

**Gráfico 10 – Proporção de recursos alocados no programa Casa Brasil (2005-2010)**



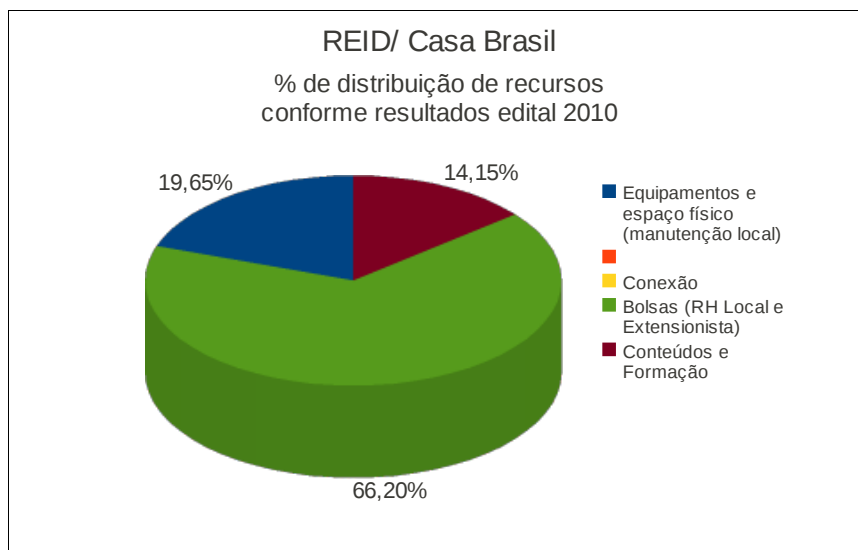
Fonte: *Elaboração própria, a partir de dados do SIGABrasil, Portal da Transparência e relatório interno do programa (Brasil, 2008a).*

A proporção de gastos entre os tipos de despesa demonstra ênfase nos recursos humanos (locais e nacionais), e também previsão de apoio orçamentário a equipamentos, espaço físico, conteúdos e formação. A conexão é o único aspecto não contemplado na alocação dos recursos orçamentários próprios. O maior diferencial do programa em relação às iniciativas até então realizadas foi a destinação de orçamento para pagamento de agentes locais de inclusão digital em bases continuadas. Apesar do desenho original de 2005 prever este apoio apenas pelos primeiros 12 meses de projeto, este prazo foi estendido ao longo da implementação, em alguns casos chegando até o início de 2010 (Brandão, 2010)

No segundo semestre de 2010, a iniciativa alterou sua forma de atuação e passou a se chamar Rede de Extensão para Inclusão Digital – REID/ Casa Brasil. Foi lançado edital para apoio a 90 projetos de extensão universitária, nos quais a equipe extensionista da instituição executora (a universidade responsável pelo projeto) atuaria em conjunto com uma unidade de inclusão digital, que poderia estar sob a responsabilidade de ente público ou privado sem fins lucrativos.

De acordo com o edital, o orçamento de cada projeto deveria ser distribuído entre recursos de capital para a instituição executora, recursos de custeio (dos quais 70% destinados à unidade de inclusão digital) e bolsas para: i) o professor extensionista; ii) até três estudantes universitários; e iii) até seis agentes locais da unidade de inclusão digital. Os recursos de custeio se destinariam à manutenção de equipamentos e de espaço físico, além de outros serviços de terceiros a serem contratados conforme demanda. O Gráfico 11 apresenta a distribuição por tipo de recurso nas propostas aprovadas junto ao edital realizado.

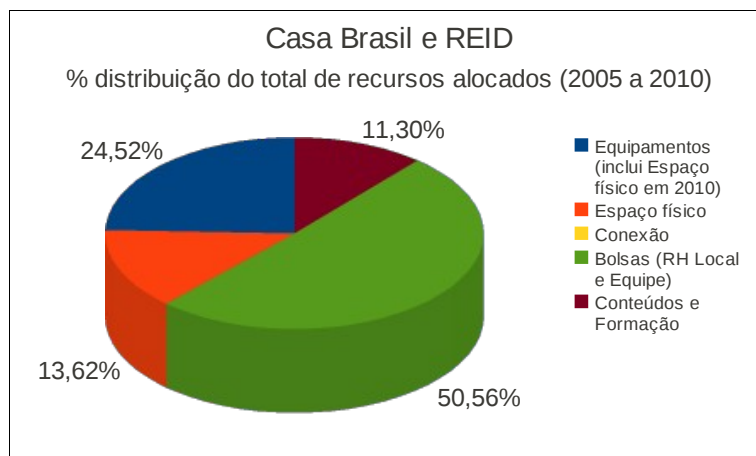
**Gráfico 11 – Proporção de recursos alocados no programa REID/Casa Brasil (2010)**



*Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIGABrasil, Portal da Transparência e relatório interno do programa (Brandão, 2010).*

Considerando o total de recursos alocados na iniciativa Casa Brasil entre 2005 e 2010, e na REID/Casa Brasil em 2010, a distribuição por tipo de recurso é a apresentada no Gráfico 12.

**Gráfico 12 – Proporção de recursos totais alocados Casa Brasil e REID/Casa Brasil (2005-2010)**



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIGABrasil, Portal da Transparência e relatórios internos do programa.

A alocação dos recursos no período demonstra preocupação com alta efetividade. Pode-se pressupor que, havendo disponibilidade de orçamento no montante condizente à larga escala no ano de partida (2005), a iniciativa teria mantido a proporcionalidade de alocação destes entre os tipos de recursos necessários à inclusão digital. O desenho da iniciativa a qualifica, portanto, para a próxima etapa do método de avaliação de efetividade potencial, que será aplicado após a análise do sexto programa selecionado a partir da Tabela 2.

#### 5.2.2.6. Programa Cultura Digital em Pontos de Cultura e sua distribuição orçamentária

A ação Cultura Digital fazia parte do Programa Cultura Viva, cuja ação estruturante e mais visível no período analisado foi a criação de uma rede de Pontos de Cultura. O apoio a estes pontos consistia em repasse de recursos financeiros diretamente a organizações e grupos que já desenvolviam atividades culturais em comunidades de baixa renda, e cuja atuação o Ministério da Cultura desejava potencializar. A Cultura Digital era uma das ações transversais desenvolvidas junto aos Pontos de Cultura, ao lado de outras, denominadas Agente Cultura Viva, Griôs (Mestres dos Saberes) e Escola Viva (Brasil, 2004b e 2006b).

A ação Cultura Digital nos Pontos de Cultura consistia na instalação de um kit de produção de conteúdos digitais multimídia em cada ponto apoiado, e na realização de atividades de formação e ativação de redes entre pontos para que se apropriassem das



tecnologias. O objetivo era que cada Ponto de Cultura se qualificasse para registrar suas atividades culturais em formato de imagens, vídeos, áudio, textos, e difundi-las pela internet e por outros meios digitais.

Por conta destas características, apesar do programa Cultura Viva consistir principalmente numa iniciativa de política cultural, não focada exclusivamente na inclusão digital, considera-se que a ação Cultura Digital em Pontos de Cultura foi uma estratégia de disseminação de espaços de apropriação das tecnologias pela população que se enquadra no escopo do objeto da presente tese.

O programa Cultura Viva foi concebido em 2004, tendo como fonte de recursos orçamentários os valores previstos no Programa 1141 – Cultura, Identidade e Cidadania da LOA 2004, que somavam o total de R\$ 14.899.029,00<sup>26</sup>. Ao longo da execução, os recursos previstos ano a ano foram crescentes, mas em nenhum momento as ações orçamentárias discriminaram explicitamente a destinação de recursos financeiros para a ação Cultura Digital nos Pontos de Cultura.

Para compor o quadro comparativo de recursos alocados para cada um dos aspectos de efetividade considerados nesta tese, foram resgatados dados de documentos que permitem estimar a distribuição do orçamento. Entre 2004 e 2006, parte dos recursos previstos no orçamento anual do Ministério da Cultura foi utilizada na execução de acordo de cooperação junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), contemplando atividades relacionadas à cultura digital nos Pontos de Cultura, entre outras (PNUD, 2004).

Os recursos para os 100 primeiros kits multimídia para Pontos de Cultura, únicos adquiridos mediante compra centralizada, estavam previstos em orçamento executado por meio do acordo de cooperação com o PNUD. Após empreender o processo de licitação internacional destes primeiros kits, em um contexto de crescente número de Pontos de Cultura conveniados, o Ministério da Cultura avaliou ser mais pertinente incluir nos convênios celebrados o valor de R\$ 20.000,00 para que o próprio Ponto de Cultura realizasse a compra do kit. Este valor foi padrão para todos os Pontos de Cultura subsequentemente conveniados.

O valor médio repassado pelo Ministério a cada Ponto de Cultura foi de R\$ 150.000,00 a R\$ 185.000,00. Os convênios de Pontos tinham duração de três anos e os desembolsos eram realizados em parcelas inicialmente semestrais e, posteriormente, anuais. O

---

<sup>26</sup> Fonte: SIGABrasil (Senado).

único valor padronizado nos convênios realizados a partir de 2005 foi o reservado para compra do kit multimídia. O restante dos recursos estavam divididos, na maior parte dos editais realizados, em cerca de 20% para despesas de capital e 80%, de custeio. Também era exigido 20% de contrapartida economicamente mensurável de cada Ponto. Os recursos previstos em convênio eram destinados essencialmente a atividades culturais. A depender do plano de trabalho apresentado pelo respectivo Ponto de Cultura, poderiam cobrir gastos com adequação de espaço físico, recursos humanos locais, produção de conteúdos e formação, vinculados ou não à ação de Cultura Digital.

Não era permitido pagamento de conexão à internet com os recursos financeiros repassados pelo Ministério. Foi feita parceria com o Gesac (Brasil, 2005g), que chegou a instalar o serviço em cerca de 120 Pontos de Cultura (Brasil, 2011a). Dos Pontos conveniados até 2007 participantes da pesquisa realizada pelo IPEA (2010), 76% informaram possuir acesso à internet em banda larga e 10%, por linha discada.

As atividades de formação visando a apropriação do kit multimídia pelos Pontos de Cultura contaram, entre 2004 e 2006, com um grupo contratado a partir do Instituto de Projetos em Tecnologia da Informação (IPTI) para promover oficinas presenciais e encontros, e manter plataformas online para intercâmbio e publicação dos conteúdos digitais produzidos. Em 2007, as atividades de formação passaram à responsabilidade de oito Pontões de Cultura Digital, selecionados por edital. Em 2009, novo edital de Pontões acrescentou seis entidades a este desenho.

Para articular a rede de Pontos e Pontões de Cultura Digital, entre 2008 e 2009 um grupo de bolsistas foi contratado em parceria com o projeto Casa Brasil, junto ao CNPq. Antes disso, em 2006, atividades de articulação e gestão também haviam sido financiadas pela iniciativa, tais como as oficinas de gestão compartilhada realizadas conjuntamente aos encontros presenciais de Cultura Digital pelo Instituto Paulo Freire (IPF).

Os prêmios Tuxaua realizados em 2008 e 2009, de estímulo a articuladores de Pontos, e Cultura Digital, realizado em 2010, voltado especificamente a este tipo de ação, também proporcionaram o desenvolvimento de atividades de apropriação de TICs nos Pontos de Cultura. Outros prêmios e editais também podem ter contribuído em maior ou menor grau à ação Cultura Digital, porém não foram considerados no montante de recursos destinados à iniciativa.

Até 2010, segundo informações do Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República (Brasil, 2011c), 3.109 Pontos de Cultura haviam sido conveniados. Levando-se em conta o padrão de destinação de recursos de cada convênio e os montantes envolvidos nas parcerias específicas para formação em Cultura Digital e articulação de Pontos de Cultura entre 2004 e 2010, é possível chegar a uma estimativa da alocação de recursos por parte da iniciativa. O Gráfico 13 permite visualizar a distribuição de recursos.

**Gráfico 13 – Proporção de recursos na iniciativa Cultura Digital em Pontos de Cultura (2004-2010)**



*Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência, seção de editais do portal do Ministério da Cultura, relatórios e documentos do programa (Brasil, 2005h, 2006h, 2007d, 2008b, 2009b, 2010b).*

Os dados orçamentários disponíveis não permitem distinguir com precisão qual percentual do montante repassado como custeio e capital para os Pontos de Cultura foi por eles aplicado na ação Cultura Digital, à exceção do kit multimídia. Os recursos repassados podem ter sido destinados ao pagamento de adequação de espaço físico, recursos humanos, produção de conteúdos e/ou atividades de formação, relacionados à Cultura Digital ou não.

A pesquisa realizada pelo IPEA (2010) junto a 386 Pontos de Cultura conveniados até 2007 aponta, por exemplo, que o pagamento de pessoal representava entre 50 e 59% das despesas mensais dos parceiros, indicando ser uma das possíveis prioridades de alocação dos recursos recebidos.

Para os objetivos desta pesquisa, considera-se que, mesmo que de maneira difusa no que tange aos recursos aplicados diretamente pelos Pontos, a iniciativa destinou orçamento que potencialmente poderia ser utilizado em espaço físico, conteúdos, recursos humanos locais e formação em inclusão digital.

A ênfase no custeio de atividades locais traduz a concepção do programa Cultura Viva, de potencializar o protagonismo de pequenos grupos culturais em suas comunidades. Em termos de efetividade potencial da inclusão digital, a destinação de recursos orçamentários para esta finalidade pode ser vista como investimento na apropriação local dos processos.

Sendo assim, apesar da ausência de parâmetros mais claros de destinação de recursos à Cultura Digital nos Pontos de Cultura, a iniciativa atendeu ao critério de efetividade potencial referente à etapa 3 do método de avaliação, qualificando-se para a próxima etapa de análise.

### *5.2.3. Dinâmica de efetividade potencial das iniciativas*

Conforme apresentado, duas iniciativas do universo considerado na análise construíram desenhos considerados de maior efetividade potencial segundo os parâmetros das três primeiras etapas do método de avaliação proposto. Cabe agora finalizar esta avaliação, verificando como foram contemplados nos desenhos destas iniciativas os aspectos dinâmicos de cada recurso de efetividade necessário à inclusão digital: obtenção, instalação, manutenção e atualização, além da apropriação local.

#### *5.2.3.1. Dinâmica de recursos do Casa Brasil*

De acordo com o documento do Projeto Casa Brasil e seu edital de 2005 (Brasil, 2005d e 2005e), o desenho do Projeto Casa Brasil concebido em 2004 e implementado entre 2005 e início de 2010 contemplava a maior parte dos estágios integrantes da dinâmica prevista na etapa 4 do método de avaliação de efetividade potencial.

A obtenção ou produção dos recursos, sua instalação ou disponibilização e manutenção eram asseguradas pelo período de 12 meses às unidades apoiadas a partir do primeiro edital de seleção. Na prática, este prazo de manutenção se estendeu até a mudança no desenho da iniciativa, ocorrida ao final de 2010 (Brandão, 2010).

O Quadro 7 sintetiza os diferentes estágios da dinâmica, por tipo de recurso de efetividade no Projeto Casa Brasil lançado em 2005.

**Quadro 7 – Dinâmica de recursos de efetividade – Projeto Casa Brasil (2005-2010)**

<b>Recursos</b>	<b>Obtenção/ produção</b>	<b>Instalação/ disponibilização</b>	<b>Manutenção</b>	<b>Atualização</b>
Equipamentos	Sim	Sim	Sim	Não
Conexão à internet	(Gesac)	(Gesac)	(Gesac)	(Gesac)
Softwares	Sim	Sim	Sim	Sim
Conteúdos digitais	Sim	Sim	Sim	Não
Recursos humanos locais	Sim	Sim	Sim	Não
Formação de recursos humanos locais	Sim	Sim	Sim	Sim
Recursos sociais: participação local	Sim	Sim	Sim	Sim
Recursos sociais: participação de cada unidade na política pública	Não	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria, com base em documentos da iniciativa (Brasil, 2005d, 2005e, 2008b; Brandão, 2010).

Os documentos do Projeto Casa Brasil (Brasil 2005d, 2005e, 2008a; Brandão, 2010) permitem identificar que as unidades selecionadas no primeiro edital receberam recursos para a adequação física dos espaços e o kit de equipamentos do telecentro contendo 10 terminais de acesso compostos por monitor de vídeo e *thin-clients* (equipamentos sem processamento próprio), conectados a um computador servidor, além de mobiliário e instalação da rede lógica. A manutenção técnica do kit estava prevista na garantia oferecida pelo fornecedor dos equipamentos. Os kits multimídia foram adquiridos por cada unidade, mediante repasse dos recursos descentralizados pelo Ministério da Cultura ao Casa Brasil (Brasil, 2009e), ficando a instalação e manutenção destes equipamentos fora do alcance da iniciativa. Em nenhum dos dois casos houve previsão de recursos para a atualização dos equipamentos após o período inicial de utilização.

A apropriação local da manutenção de equipamentos estava prevista nas atividades de capacitação realizadas no laboratório de metareciclagem, um dos módulos do Casas Brasil. Um elemento dificultador neste sentido foi o tipo de equipamento adquirido como terminal. Por se tratar de “terminais-burros”, diferentes de um computador convencional, a substituição de partes e peças permaneceu atrelada à empresa fornecedora dos equipamentos, e o custo de manutenção após o término da garantia não estava previsto no orçamento do programa.

A conexão à internet foi pactuada junto ao programa Gesac, que possuía seus próprios contratos de serviço. A instalação e manutenção da conectividade das Casas Brasil foram

cobertas pelo Gesac, que também promoveu aumento de velocidade de banda (atualização) no período de análise considerado (Brasil, 2010c). Algumas unidades ofereceram este recurso como contrapartida da entidade local responsável, quando disponível.

Quanto a recursos digitais, o kit do telecentro e demais equipamentos de informática das casas foram configurados com sistema operacional livre, isento de pagamento de licenças de uso. A manutenção e atualização do sistema operacional era inicialmente de responsabilidade do programa, e os agentes implementadores técnicos (TECs) realizavam suporte presencial e a distância, em contato com o agente local técnico (bolsista). Destaca-se que todos os agentes envolvidos eram bolsistas, com contratos vigentes inicialmente por 12 meses e que foram prorrogados para 36 meses. A partir de 2009, o programa teve que iniciar a substituição destes agentes, conforme será detalhado nas considerações sobre recursos humanos locais. O importante para o aspecto de recursos digitais é que o processo de troca de bolsistas pode ter provocado lacunas na manutenção e atualização dos softwares livres durante o período de transição entre técnicos responsáveis (ARede, 2008a).

Em termos de conteúdos digitais, fazia parte da concepção do programa oferecer atividades de formação com conteúdos próprios, mediante plataforma de ensino a distância, com tutores formados especialmente para suporte aos cursos (Brasil, 2008a). Os conteúdos foram produzidos, mantidos e atualizados entre 2005 e 2008. O processo de produção de conteúdos digitais foi suspenso durante a reestruturação do programa em 2009. Ao final de 2010, o programa, reformulado, pretendia envolver universidades na estruturação de conteúdos e oferta de formação (Brandão, 2010; ARede, 2010a).

Quando a recursos humanos e sua capacitação, o programa possuía uma equipe de agentes implementadores técnicos (TECs) e sociais (TICs), que realizavam visitas e atividades nas unidades. O projeto também oferecia bolsas a seis agentes locais, e mantinha uma equipe central para a produção de conteúdos, formação de tutores e coordenação da formação. Entre 2005 a 2008, esses recursos humanos foram mantidos e capacitados, com interrupções decorrentes da trajetória orçamentária, que será analisada em tópico específico. Na reestruturação do programa, em 2009, a quantidade de implementadores e agentes locais custeados pelo programa foi reduzida, e o processo de capacitação de agentes locais, mediante ensino a distância, provisoriamente suspenso (ARede, 2010a). Como mencionado, a partir de

2010, o programa passou a envolver universidades na estruturação de conteúdos e oferta de formação.

Já a formação da população frequentadora de cada unidade sempre foi de responsabilidade da equipe de agentes locais, em conjunto com a entidade local mantenedora do espaço. O papel do programa era o de estimular a promoção dessas atividades, mediante a formação oferecida, os agentes implementadores que visitavam as unidades e o monitoramento pela equipe da coordenação nacional do projeto em Brasília.

Quanto aos recursos sociais, o edital de 2005 estipulava que cada unidade deveria instituir um conselho gestor composto por membros representativos da comunidade. Também fazia parte das atividades de formação e das atribuições dos agentes implementadores sociais promover a constituição dessa instância de participação local (Brasil, 2005i). As diretrizes de orientação para instalação do conselho gestor previam eleições e mandato para os representantes, contemplando, assim, manutenção e atualização. Em termos de participação na política pública, o Casa Brasil não chegou a constituir formalmente um espaço de interlocução entre as entidades responsáveis pelas unidades e a coordenação nacional.

No que diz respeito à apropriação local da gestão dos recursos, o processo de formação, o apoio continuado a agentes locais e a constituição de conselhos gestores locais foram estratégias colocadas em prática para promover este objetivo. Sendo assim, ao menos na concepção, o aspecto foi contemplado.

A etapa 4 da avaliação de efetividade potencial do Projeto Casa Brasil permite verificar, portanto, que o desenho da iniciativa buscou garantir efetividade média a alta em termos da dinâmica da oferta de recursos necessários à inclusão digital. Sendo assim, entre as iniciativas implementadas no período 2000-2010 pelo governo federal, esta é uma que deve ter analisada sua trajetória orçamentária e lógicas institucionais.

#### *5.2.3.2. Dinâmica de recursos da ação Cultura Digital em Pontos de Cultura*

A ação Cultura Digital em Pontos de Cultura também se qualificou nas três primeiras etapas de avaliação de efetividade potencial. O Quadro 8 sintetiza a análise realizada referente à etapa 4, em que se avaliam os estágios de garantia dos recursos necessários à inclusão digital. Cada um dos aspectos considerados é detalhado a seguir.

**Quadro 8 – Dinâmica de recursos de efetividade – Cultura Digital em Pontos de Cultura (2004-2010)**

<b>Recursos</b>	<b>Obtenção/ produção</b>	<b>Instalação/ disponibilização</b>	<b>Manutenção</b>	<b>Atualização</b>
Equipamentos	Sim	Não	Não	Não
Conexão à internet	(Gesac)	(Gesac)	(Gesac)	(Gesac)
Softwares	Sim	Sim	Sim	Sim
Conteúdos digitais	Sim	Sim	Sim	Sim
Recursos humanos locais	Sim	Sim	Sim	Sim
Formação de recursos humanos locais	Sim	Sim	Sim	Sim
Recursos sociais: participação local	Não	Não	Não	Não
Recursos sociais: participação de cada unidade na política pública	Sim	Sim	Sim	Sim

*Fonte: Elaboração própria, com base em documentos da iniciativa (Brasil, 2004b, 2004c, 2006b, 2011a) e pesquisas (Costa, E., 2011; Meireles et alii, 2009; Vilutis, 2009).*

De acordo com os documentos consultados (Brasil, 2004b, 2004c, 2004d, 2004e e 2006b), em termos de recursos físicos, a proposta do programa era oferecer um estúdio multimídia digital, composto por três computadores de capacidade de processamento compatível ao funcionamento como ilhas de edição multimídia, e equipamentos periféricos de áudio, vídeo e imagem/ produção gráfica para captação e produção de conteúdos digitais (câmera de vídeo, microfone, câmera fotográfica, *scanner*, impressora colorida). A instalação e manutenção técnica dos equipamentos não estava prevista pelo programa, nem a atualização.

A conexão à internet das unidades deveria ser realizada por parceria do Ministério da Cultura junto ao programa Gesac. Da mesma forma que no Casa Brasil, a conectividade seria obtida, instalada, mantida e atualizada pelo Ministério das Comunicações. Apesar de fazer parte do desenho do programa, cabe destacar que apenas 122 Pontos de Cultura, contudo, tiveram o serviço de conexão ativado pelo Gesac até 2010 (Brasil, 2011a).

A apropriação local dos aspectos relacionados a recursos físicos fazia parte dos princípios do programa. A implementação deste princípio ocorreu pela difusão da “metareciclagem”, conceito criado por ativistas brasileiros e incorporado ao programa Cultura Digital desde seu início, com o objetivo de proporcionar relações autônomas e criativas entre as pessoas e as tecnologias (Costa, E., 2011).



Em relação a recursos digitais, a ação Cultura Digital tinha como diretriz o uso de sistema operacional e aplicativos livres (*software* livre) nos equipamentos oferecidos. Em se tratando de produção multimídia, em que os *softwares* mais utilizados no mercado são proprietários, o esforço de utilização dos *softwares* livres contou com atividades de formação em encontros presenciais, além de visitas dos implementadores do programa aos Pontos de Cultura. O grupo responsável pela formação em Cultura Digital também desenvolveu plataformas online para troca de experiências entre a equipe de implementadores e os Pontos de Cultura, e entre os próprios Pontos (Meireles *et alii*, 2009).

A manutenção e atualização dos *softwares*, contudo, não foi assumida como responsabilidade pelo programa. O estímulo ao uso de *softwares* livres buscou contemplar a necessidade de manutenção e atualização, contando com os implementadores e parceiros de formação (Pontões de Cultura Digital) para mobilizar e formar os agentes locais em torno das comunidades *online* de produção/manutenção/atualização colaborativa de softwares livres, buscando também que se apropriassem de maneira autônoma dos recursos digitais. Não houve monitoramento sistemático que permita afirmar se a estratégia foi bem sucedida. Contudo, existem relatos de que muitos pontos instalaram *softwares* proprietários em seus kits multimídia por falta de capacidade local de uso dos *softwares* livres (IPEA, 2010).

Destaca-se ainda quanto a recursos digitais que a principal diretriz da ação Cultura Digital era a produção de conteúdos multimídia digitais pelos Pontos de Cultura. A apropriação local das tecnologias de informação e comunicação para esta finalidade era a justificativa para a própria existência da ação. A iniciativa fez uso das distintas estratégias de formação, detalhadas mais adiante, para garantir a produção, divulgação, manutenção e atualização de conteúdos digitais pelos Pontos e também de maneira colaborativa entre implementadores, Pontões e outros parceiros do programa.

Quanto a recursos humanos locais, além da possibilidade de uso de parte do repasse financeiro recebido por meio de convênio, houve a opção, nos primeiros editais, do Ponto de Cultura receber bolsas pagas pelo Ministério do Trabalho e Emprego para jovens agentes culturais. Estes jovens deveriam participar de atividades oferecidas pelo respectivo Ponto de Cultura, o que poderia ou não envolver as atividades de Cultura Digital. A implantação e manutenção destas bolsas enfrentou uma série de obstáculos (Vilutis, 2009), sendo reformulada ao longo da trajetória da iniciativa.

Já as atividades de formação para apropriação dos equipamentos digitais multimídia, como mencionado, foi buscada desde a concepção do programa, inicialmente a partir de uma equipe especificamente constituída para esta finalidade. Composta por cerca de 40 implementadores (denominados à época de “tuxauas”), a maior parte deles combinava habilidades técnicas com o ativismo em software livre, cultura livre e democratização das comunicações, em consonância com a ética hacker característica da cultura da internet. Esta equipe realizou oficinas locais e encontros presenciais com representantes de Pontos de Cultura nas várias regiões do país, e buscou formá-los como agentes multiplicadores das habilidades e princípios da Cultura Digital. A partir de 2007, os Pontões de Cultura Digital, instituições selecionadas e conveniadas pelo Ministério da Cultura, passaram a realizar as atividades de formação junto aos Pontos para apropriação das TICs.

Ao longo da trajetória da iniciativa, foram montadas diversas plataformas para promoção de intercâmbio e colaboração online entre Pontos, implementadores, apoiadores e, posteriormente, Pontões de Cultura (Tarin *et alii*, 2009). As mais importantes para a ação Cultura Digital foram o Conversê, disponível entre 2005 e 2008 (<http://converse.org.br>); o Estúdio Livre, constituído de maneira independente da iniciativa desde 2005 e ainda em funcionamento no início de 2011 (<http://estudiolivre.org>); e a plataforma Cultura Digital (<http://culturadigital.br>), criada em 2009 e também em funcionamento no início de 2011.

Os prêmios Tuxaua (Brasil, 2009f e 2010e) e Cultura Digital (Brasil, 2010f e 2010g) também fizeram parte das estratégias de formação, reconhecendo, estimulando e financiando agentes dos próprios Pontos de Cultura e articuladores envolvidos nas atividades de multiplicação dos princípios e metodologias desenvolvidas a partir de projetos de intercâmbio de experiências. O prêmio Tuxaua, apesar de não exigir atuação específica em Cultura Digital, contou com ao menos 79 dos 125 selecionados em atividades relacionadas a intercâmbio, produção, registro e divulgação multimídia da ação dos Pontos de Cultura (Blogão Tuxáua, 2011). Os outros 19 prêmios oferecidos pelo programa Cultura Viva de 2004 a 2010 (Ministério da Cultura, 2011) podem também ter apoiado ações de Cultura Digital nos Pontos de Cultura, porém não houve sistematização de dados pelo Ministério neste sentido (Tarin *et alii*, 2009).

Sendo assim, quanto aos recursos de formação, verifica-se que a iniciativa buscou garantir os estágios de produção, disponibilidade de atividades, manutenção, atualização e

apropriação local deste aspecto entre 2005 e 2010, colocando em prática distintas estratégias para atingir este objetivo. Os resultados destes esforços são analisados mais adiante.

Em termos de recursos sociais, o programa não trabalhou com a ideia de conselho gestor ou outro mecanismo institucionalizado de participação local em cada Ponto de Cultura. A concepção de participação social foi voltada principalmente às redes sociais facilitadas, pelas plataformas *online* da iniciativa, buscando envolver os agentes locais, os agentes de formação e articulação, e o próprio Ministério da Cultura (Tarin *et alii*, 2009).

Contudo, a partir do edital que envolveu municípios e Estados na execução de Redes de Pontos de Cultura, uma das diretrizes implementadas foi a exigência de criação de mecanismos de gestão compartilhada entre o poder público envolvido, as instituições da sociedade civil responsáveis pelos pontos apoiados e os movimentos sociais ligados à cultura presentes na região (Brasil, 2005j).

Além da gestão compartilhada nas Redes de Pontos, o encontro nacional anual denominado Teia foi realizado a cada dois anos, se tornando um espaço de participação de representantes de Pontos de Cultura do programa. O encontro serviu, a cada edição realizada, para apresentações culturais, intercâmbio de experiências entre os Pontos e discussões referentes ao programa Cultura Viva, incluindo a ação Cultura Digital. De início, se constituiu principalmente como um espaço para reivindicações referentes a aspectos burocráticos do programa. Com o desenvolvimento do programa, passou a incorporar de maneira mais contundente as discussões sobre os rumos da política pública. Uma das consequências foi a criação do Fórum Nacional de Pontos de Cultura, organizado pelas próprias instituições responsáveis por Pontos de Cultura, órgão autogestionário com atuação independente em relação ao Ministério.

Em termos de esforços de continuidade e atualização, cabe ressaltar que a oferta de recursos em parcelas anuais por três anos consecutivos a cada Ponto de Cultura consistiu, dentre todas as iniciativas de inclusão digital do período analisado, no desenho que em tese permitiria a apropriação dos processos de gestão local das TICs. Sobretudo nos casos de Pontos sem qualquer experiência anterior em inclusão digital, não seria factível pensar em apropriação local efetiva em prazos mais curtos.

Outro elemento positivo do desenho da iniciativa para trabalhar a dinâmica de gestão dos recursos foi a abertura de diferentes editais para as ações do Cultura Viva a cada ano, sob

a lógica de fortalecer, disseminar e dar continuidade às melhores práticas. Por fim, a evolução do desenho institucional para as Redes de Pontos, a partir das parcerias com Estados e municípios, também pode ser considerado um aspecto positivo de gestão, articulando uma estrutura maior de apoiadores públicos para a implantação e manutenção dos Pontos, e conferindo escala e capilaridade territorial em bases mais sustentáveis ao programa a médio e longo prazo.

Considera-se, assim, como de média a alta efetividade potencial a iniciativa Cultura Digital em Pontos de Cultura, de acordo com os critérios da etapa 4 do método de avaliação proposto. A conclusão a qualifica para a análise dos aspectos de orçamento e lógicas institucionais, realizada a seguir.

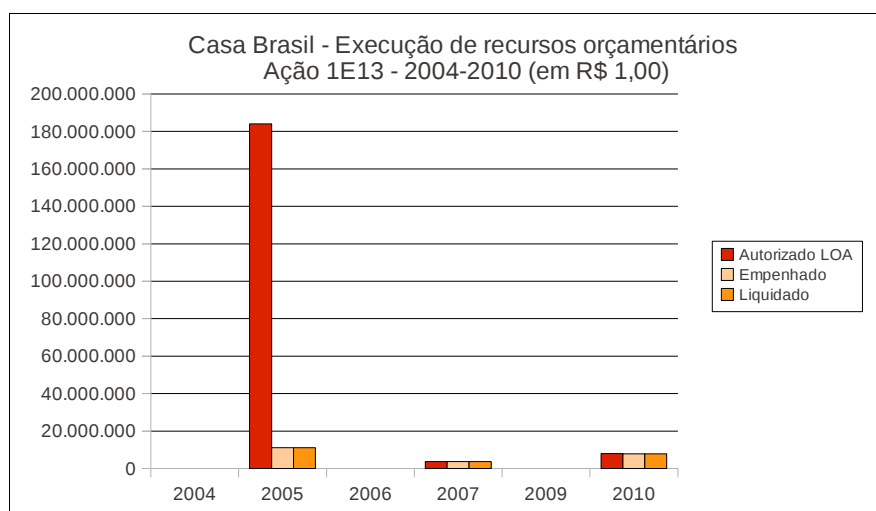
### **5.3. Capacidades institucionais e efetividade nas iniciativas destacadas**

Identificadas as iniciativas de inclusão digital de maior efetividade potencial do período, cabe analisar suas trajetórias, considerando os atributos orçamento e lógicas institucionais. No relato destas trajetórias, a descrição de cada uma delas também apresenta informações sobre aspectos institucionais complementares, quando necessários.

#### *5.3.1. Projeto Casa Brasil: análise a partir dos atributos destacados*

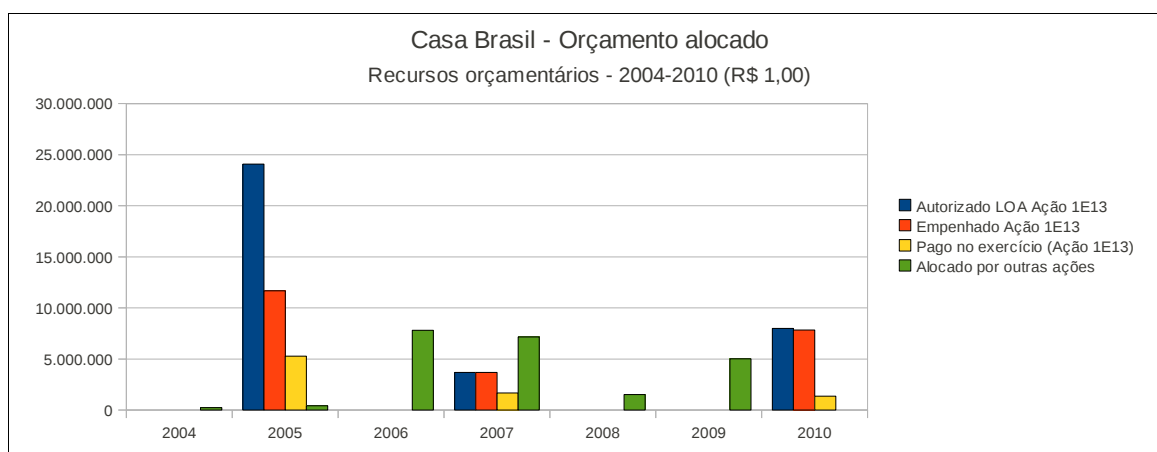
##### *5.3.1.1. Trajetória orçamentária do Projeto Casa Brasil*

O ponto de partida da análise do atributo orçamento conforme o roteiro proposto são os dados de previsão e execução orçamentária em todo o ciclo do orçamento público federal. Conforme exposto, os primeiros recursos orçamentários para o Projeto Casa Brasil foram alocados na ação 1E13 do PPA, no localizador nacional. A execução de recursos previstos nesta ação de 2005 a 2010 é apresentada no Gráfico 14.

**Gráfico 14 – Execução do orçamento anual – Ação 1E13 – Projeto Casa Brasil (2005-2010)**

Fonte: Elaboração própria com base no sistema SigaBrasil.

Contudo, conforme apresentado anteriormente, o Projeto Casa Brasil também executou recursos orçamentários oriundos de outras ações, mediante descentralizações recebidas. O montante total de recursos executados pelo programa de 2004 (ano de elaboração da proposta) até 2010 é apresentado no Gráfico 15.

**Gráfico 15 – Orçamento anual alocado – Projeto Casa Brasil (2004-2010)**

Fonte: Elaboração própria com base no sistema SigaBrasil, Portal da Transparência, documentos internos do programa (Brasil, 2008a; Brandão, 2010) e relatórios (Brasil, 2005k, 2006i, 2007e, 2008d, 2009e).

A análise do orçamento do Projeto Casa Brasil leva em consideração o período 2004 a 2010. Apesar de não ter recursos orçamentários destinados em ação específica em 2004, este é o ano em que se define, no governo, que a iniciativa seria executada. Também neste ano os

registros da atuação governamental trazem menção ao Projeto Casa Brasil em ações sob responsabilidade do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), autarquia ligada à Casa Civil da Presidência da República (Brasil, 2005h). Como se verá mais adiante, o órgão também dispôs de alguns poucos recursos orçamentários em 2004 para formulação da iniciativa.

Em relação aos recursos orçamentários considerados para análise, foram separados valores de dois tipos: o primeiro corresponde aos montantes alocados na ação criada especificamente para o Projeto Casa Brasil no Plano Plurianual de Aplicações (PPA), instrumento orientador do gasto público federal; o segundo tipo se refere a recursos previstos em outras ações nas leis orçamentárias anuais e destinados ao projeto ao longo do período considerado.

As fontes de dados sobre a previsão e execução orçamentária anual dos valores autorizados na ação específica, de código 1E13, foi o sistema SigaBrasil, do Senado Federal. Nele está registrada a evolução dos montantes alocados para a ação desde o processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual pelo Poder Executivo, passando pelos ciclos orçamentários do Congresso Nacional, até o empenho e pagamento dos recursos em cada exercício.

Os dados de Restos a Pagar pagos foram comparados com os registros do Portal da Transparência para a ação 1E13. Em todos os exercícios, os valores tiveram correspondência exata. Apenas no exercício de 2006, o montante registrado como pago no Portal da Transparência diferiu em R\$ 58.000,00 do registrado no SigaBrasil. Este montante coincide com o valor que cada coordenador de unidade recebeu do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para despesas de capital e custeio segundo previsto no Edital MCT-SECIS/CNPq/Casa Civil - ITI/CGPCB No. 41/2005 (Brasil, 2005e).

Sobre esta diferença, considera-se que, apesar de utilizarem uma base comum, do Sistema Integrado de Administração Financeira Federal – SIAFI, a forma como cada sistema realiza a consulta aos dados pode levar a inconsistências como a verificada. Contudo, o montante é irrisório diante do valor total pago pela ação 1E13 nos exercícios considerados, não sendo relevante para a análise aqui proposta.

Apesar de se tratar de uma iniciativa do Poder Executivo, o projeto teve recursos orçamentários previstos pela primeira vez a partir de uma emenda parlamentar de comissão,

aprovada junto à Lei Orçamentária Anual – LOA 2005. Introduzida ao orçamento no Ciclo Setorial, a ação de código 1E13 - Espaços Comunitários de Inclusão Digital – Casa Brasil – Nacional passou a fazer parte do Programa 1008 – Inclusão Digital do Plano Plurianual de Aplicações – PPA 2004-2011. Por se tratar de emenda de comissão setorial, a execução ficou a cargo do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), e não do ITI, órgão que desde 2004 coordenava a criação da iniciativa.

A emenda parlamentar foi a forma utilizada para inserir o projeto no orçamento da União para o ano de 2005. O projeto reunia, no momento de sua concepção, um grau razoável de apoio político e se dispunha a criar 1 mil unidades no primeiro ano de implantação, com recursos da ordem de R\$ 204 milhões. Os montantes foram autorizados na LOA 2005, conforme consulta à “LOA 2005 – Elaboração” no sistema SigaBrasil, e registros no BGU (Brasil, 2005).

Apesar da LOA 2005 trazer como valor autorizado R\$ 204 milhões, a análise orçamentária, cuja projeção anual está sistematizada no Gráfico 13, considera somente os recursos efetivamente autorizados por parte dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão para execução naquele ano. Este tipo de corte, comum na Administração Federal, tem por objetivo o contingenciamento de recursos para garantia de superávit primário das contas públicas. O valor de R\$ 24 milhões é referenciado nos relatórios internos do Projeto Casa Brasil como o efetivamente autorizado para a implantação da iniciativa em 2005 (Brasil, 2008a).

Nota-se que o caminho para a criação da ação orçamentária específica para o projeto no Plano Plurianual seguiu uma lógica diferente da que prevalece no Poder Executivo Federal para a institucionalização de políticas públicas no orçamento da União. O procedimento comum é criar um projeto ou atividade quando da elaboração ou revisão do PPA correspondente ao ciclo de gestão pretendido, ou a partir de proposta encaminhada para compor o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) anualmente elaborada pelo Poder Executivo para apresentação ao Congresso Nacional.

A ação orçamentária específica para o Projeto Casa Brasil não constava da proposta de PL encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso para 2005, conforme se identifica na consulta “LOA 2005 – Elaboração por Programa” no sistema SigaBrasil. Também não

constava nas propostas de PLOA 2006, 2007, 2008 e 2009, conforme consulta ao mesmo sistema.

A inclusão da ação específica para o projeto via emenda parlamentar indica que a tomada de decisão para implementação do projeto pode ter sido posterior ao envio da PLOA 2005 pelo Poder Executivo ao Congresso. Contudo, em todo o ciclo de elaboração orçamentária da LOA 2006, não há registro de previsão de recursos para ação 1E13. Se considerarmos o processo de institucionalização previsto no modelo de Tolbert e Zucker (1999), o caminho da “inovação” para a “habitualização” da política pública seguiu um rumo diferente do que seria esperado.

Conforme a projeção de gastos do próprio projeto por rubrica, apresentado na Tabela 3, calculava-se que os recursos da emenda parlamentar seriam suficientes para a implementação das unidades e pagamento de bolsas pelo período de 12 meses previsto em edital. O primeiro obstáculo a esta projeção ocorreu ao final de 2005. Segundo registros do programa, o MCT havia repassado R\$ 7,7 milhões da emenda parlamentar ao órgão para a aquisição centralizada de equipamentos e mobiliário destinados aos módulos telecentro, sala de leitura, estúdio multimídia, auditório e oficina de rádio.

A pesquisa de preços prévia à realização do pregão mostrou que os recursos repassados ao ITI seriam suficientes apenas para os módulos telecentro, sala de leitura e de gestão administrativa das unidades (Brandão, 2010). Segundo as atas de registro de preço dos pregões disponíveis no portal Comprasnet, o valor final ficou em R\$ 4.240.046,00 (Brasil, 2005i). Os pregões de aquisição foram finalizados em 29 de dezembro de 2005, data em que os valores descentralizados ao ITI já haviam sido recolhidos para redistribuição, procedimento comum em todo o final de exercício financeiro.

Além de não conseguir empenhar os recursos dos pregões de aquisição de mobiliário e equipamentos com o orçamento da emenda de 2005, não houve previsão de recursos para a ação 1E13 na PLOA 2006. Para dar continuidade ao processo de implantação do projeto, foram alocados recursos de outras ações orçamentárias do MCT no exercício de 2006. Outros R\$ 3.454.000,00 foram destinados ao CNPq para custeio de bolsas, conforme Relatório de Gestão do órgão (Brasil, 2006i).

Em 2007, apesar de não constar do Projeto de Lei Orçamentária Anual do Poder Executivo, a ação 1E13 foi aprovada no Ciclo Geral de elaboração do orçamento, já no



Congresso Nacional (SigaBrasil, “LOA 2007 - Elaboração por Programa”). Para aquele exercício, os valores aprovados, de R\$ 3,7 milhões, ficaram sob a responsabilidade do Ministério das Comunicações, e não do Ministério da Ciência e Tecnologia, como em 2005.

Além dos valores contidos na ação específica, o projeto recebeu, em 2007, aporte do Ministério da Cultura, oriundo de créditos extraordinários, para que as unidades pudessem adquirir e instalar o estúdio multimídia, o auditório e a oficina de rádio. Estes módulos estavam previstos no desenho do edital original do CNPq e não haviam iniciado sua implantação até 2007. O MinC descentralizou recursos no valor de R\$ 4.980.000,00 para que o CNPq pudesse repassar R\$ 60.000,00 às unidades selecionadas e contratadas desde 2005, que somavam 88 à época. Segundo registros do Portal da Transparência, 67 pagamentos deste valor foram efetuados entre 2007 e 2008, indicando que nem todas as Casas receberam os recursos.

Constam dos Relatórios de Gestão do CNPq que valores de outras ações orçamentárias foram alocados em 2006, 2007, 2008 e 2009 em grande parte para bolsas do projeto, totalizando R\$ 12.053.200,00 na soma dos quatro anos. O Ministério da Ciência e Tecnologia foi o principal ofertador dos recursos, a partir de ações do Programa 0471 – Ciência, Tecnologia e Inovação para a Inclusão e Desenvolvimento Social e de outras ações do Programa 1008 – Inclusão Digital sob responsabilidade do órgão.

Dentre os demais recursos oriundos de outras ações orçamentárias para o projeto, o ITI alocou recursos junto à de código 4919 – Assistência Técnica para Implantação e Manutenção de Telecentros – Nacional junto ao Programa 8002 – Governo Eletrônico. Esta ação teve recursos previstos nas LOAs 2004, 2005, 2006 e 2007, ano em que passou para o Programa 1008 – Inclusão Digital do PPA. A execução dos recursos da ação 4919 entre 2004 e 2007 se restringiu a diárias e passagens, variando de R\$ 10 mil a R\$ 45 mil por ano, destinados à equipe do próprio órgão.

Depois de 2007, a ação 1E13 iria figurar novamente na Lei Orçamentária Anual somente em 2010. Na elaboração da LOA, o PL encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso já continha a ação com previsão de recursos de R\$ 8 milhões, valor mantido nos ciclos setorial e geral do Parlamento, e autorizado na aprovação da Lei.

Percebe-se, portanto, que do ano de criação da ação 1E13, em 2005, até o exercício de 2010, a destinação de recursos foi irregular. A ação teve recursos orçamentários autorizados

em Lei nos anos de 2005, 2007 e 2010. Nos exercícios de 2008 e 2009, dois primeiros do ciclo do PPA 2008-2011, a ação deixou de fazer parte da peça orçamentária, sendo recriada em 2010.

Há registros de uma tentativa de institucionalização da iniciativa no orçamento da União previamente à elaboração do Plano Plurianual de Aplicações 2008-2011. A proposta previa a implantação de 300 unidades e investimentos de R\$ 450 milhões em quatro anos, dos quais R\$ 300 milhões para formação e R\$ 150 milhões para equipamentos, segundo divulgado (ARede, 2007c). Contudo, apenas com a atribuição formal da iniciativa o MCT passou a prever recursos orçamentários específicos desde a PLOA ao Casa Brasil (Brandão, 2010).

O início da implantação de um projeto de governo apresenta obstáculos que nem sempre são visualizados pelos dirigentes na concepção. Ao mesmo tempo, a execução serve como parâmetro para justificar e conseguir apoio à aprovação de previsões orçamentárias nos anos subsequentes. Neste sentido, o empenho de 48,52% dos recursos orçamentários autorizados para a ação 1E13 no ano de 2005, pouco menos da metade do valor total autorizado para gasto no exercício, pode ter influenciado decisões futuras sobre o orçamento da iniciativa.

A atribuição do órgão gestor dos recursos também parece ser um aspecto institucional importante para a alocação de orçamento no modelo de gestão do orçamento da União. Com a Secretaria Executiva do Projeto Casa Brasil sob a responsabilidade do ITI, Ministérios com atribuição específica mais condizente aos objetivos propostos tenderiam a não aceitar se responsabilizar por recursos destinados à iniciativa em grandes volumes de maneira continuada. Cada órgão tende a atuar de maneira autônoma em relação aos demais, e isso em grande parte se exerce mediante o controle da gestão de seus próprios recursos orçamentários.

Cabe destacar, ainda, que em 2005 o principal articulador do projeto, o diretor-presidente do ITI Sérgio Amadeu da Silveira, deixou o governo. Ele havia sido coordenador do programa de Telecentros da Prefeitura de São Paulo antes de atuar no governo federal e envolveu o ITI em outras iniciativas de inclusão digital do período, como a Rede Floresta da Inclusão Digital – Topawa Kaá, da Eletronorte, e os Telecentros Petrobras.

A característica organizacional de tendência à autonomia institucional fica mais explicitada ao se observar que a ação 1E13 consta da proposta elaborada pelo Poder

Executivo na PLOA 2010, única em que os recursos para a referida ação foram previstos desde a concepção do Projeto de Lei, antes do envio ao Congresso Nacional. A ação orçamentária é proposta pelo MCT, no momento em que se efetivava a transição da Secretaria Executiva do Projeto Casa Brasil do ITI para o Ministério, formalizada pelo Decreto de 8 de outubro de 2009 (Brasil, 2009g).

Antes da transição formal, o MCT havia realizado um planejamento estratégico e avaliações para analisar possíveis rumos para o Projeto Casa Brasil. Como consequência deste processo, o momento de transição da coordenação também correspondeu a alterações no desenho institucional da iniciativa, conforme entrevista dos dirigentes concedida em abril de 2010:

Fizemos um planejamento estratégico em 2008, que contou com a participação de integrantes de comitês gestores e executivos das unidades, técnicos e coordenação nacional. Esse planejamento foi fundamental para debater a missão, os objetivos, as metas e os resultados do projeto. Ao mesmo tempo, o secretário de Inclusão Social do MCT, Joe Valle, solicitou ao professor Marco Aurélio de Carvalho uma avaliação do projeto, para entender como poderíamos seguir com ele e evitar esse sucateamento. A melhor alternativa, e a que vamos implementar, é a criação de uma Rede de Extensão para a Inclusão Digital (Reid). Vamos envolver os professores e as universidades no Casa Brasil, inclusive na gestão. (ARede, 2010a).

O novo desenho institucional, proposto pelo MCT em 2010, previa recursos anuais da ordem de R\$ 8 milhões para apoio a 90 propostas, a serem selecionadas mediante edital, e que poderiam corresponder às 56 unidades em funcionamento implantadas a partir do edital de 2005 e também a novos projetos. O montante se aproxima da média de recursos alocados ano a ano à iniciativa desde 2004 até 2010.

Considerados os valores necessários à manutenção de bolsas para as unidades, técnicos e coordenadores, o montante alocado à iniciativa entre 2004 e 2010 é compatível ao necessário para a implementação e manutenção anual das 90 unidades previstas no edital de 2005. Apesar do edital de 2005 prever que as unidades teriam seis bolsas mensais para suas equipes por um ano, ficando a entidade local responsável pela manutenção do espaço e de equipe de mesmo tamanho por outros dois anos, o apoio do governo federal foi renovado por duas vezes entre 2007 e 2010. A ausência de previsão anual de recursos na Lei Orçamentária ocasionou atrasos em pagamentos a bolsistas das unidades e da Coordenação Nacional do

Projeto, e também a prestadores de serviço, principalmente em 2009 (ARede, 2010a; Brandão, 2010).

A trajetória irregular do orçamento foi, portanto, um obstáculo à implementação da iniciativa Casa Brasil. Contudo, outros aspectos institucionais interferiram no processo. A análise do atributo “lógicas institucionais” oferece insumos neste sentido.

### *5.3.1.2. Lógicas institucionais no Projeto Casa Brasil*

No desenho do projeto original do Casa Brasil, é possível identificar distintas lógicas institucionais: Estado, academia, sociedade civil e a cultura da internet, em especial a tecnomeritocracia, a ética hacker e as comunidades virtuais.

O Estado se fazia presente nas instâncias de coordenação e operacionalização. Pelo decreto de criação do programa, a instância de coordenação seriam os Comitês Gestor e Executivo. O Comitê Gestor era formado por sete ministérios (Casa Civil, Secretaria de Comunicação Social - Secom, Ministérios da Educação, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia, da Cultura e das Comunicações) e o comitê executivo, pelos mesmos sete ministérios e ainda o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) e cinco empresas estatais federais (Serpro, Banco do Brasil, Caixa, Eletrobras, Petrobras e Correios) (Brasil, 2005c).

O Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) era responsável pela Secretaria Executiva dos Comitês, consistindo no ator institucional que liderava o projeto desde a concepção. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) foi o responsável pelo lançamento do edital, e operacionalizava o repasse de recursos e as bolsas, mecanismo que viabilizou a maior parte dos recursos humanos envolvidos no projeto. Esta composição institucional era condizente à cooperação entre as lógicas acadêmica e burocrática, similares no que diz respeito à gestão formal.

Por outro lado, como órgão governamental de fomento acadêmico, as regras e procedimentos de apoio a projetos do CNPq seguia a lógica da meritocrática da academia, em que um professor pesquisador e/ou extensionista coordena as atividades, apoiado por bolsistas. Esta lógica foi aplicada aos projetos de implantação de unidades do Casa Brasil, que visavam comunidades de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e parcerias com

instituições capazes de dar continuidade às atividades das unidades ao término de doze meses de apoio do governo federal (Brasil, 2005d).

Desta forma, o edital de seleção de projetos foi aberto à participação entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, incluindo instituições de ensino superior e técnico públicas e privadas (Brasil, 2005e). Dentre as 90 propostas aprovadas, 41 eram de prefeituras, 34 de organizações da sociedade civil, 11 de instituições acadêmicas ou de ensino técnico, e quatro de governos estaduais. No caso das entidades privadas sem fins lucrativos e órgãos públicos que não eram do universo acadêmico, havia uma tendência de conflito com a lógica institucional do CNPq.

Apesar da chamada ter sido feita às entidades, para atender à regra da lógica acadêmica, desde a submissão da proposta edital do CNPq, a relação era estabelecida com um coordenador, pessoa física que ficava responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros destinados à unidade e à gestão das seis bolsas concedidas. Neste sentido, a lógica acadêmica de apoio a projetos de extensão não atendia plenamente à necessidade institucional do Estado na operacionalização da iniciativa (Brasil, 2005e).

Outro conflito potencial entre lógicas institucionais se dava na composição da equipe de coordenação nacional, composta por um núcleo com sede em Brasília e pelos cerca de 50 implementadores (Técnicos de Instrução Continuada – TICs e Técnicos de Informática – TEC), distribuídos pelas diversas regiões do país para articulação e acompanhamento da implantação das unidades. Esta equipe foi contratada como bolsista pelo projeto, a partir de perfis definidos conjuntamente entre as instituições envolvidas na coordenação.

Percebe-se a presença de lógicas institucionais distintas também nesta composição: a acadêmica, visível sobretudo nos requisitos de titulação formal para coordenadores, necessária a um projeto de pesquisa junto a órgão de fomento científico; a das organizações sociais, em que a experiência prática é valorizada, traduzida como experiência em extensão pela lógica acadêmica; a tecnomeritocracia aliada à cultura hacker, presente nos perfis de especialistas em software e técnicos de informática responsáveis pela gestão tecnológica do projeto, em que se fazia necessário o conhecimento específico em softwares livres; e a das comunidades virtuais, presente na formação à distância e no uso de plataforma online de interação para a gestão do projeto.

A composição da coordenação nacional do Casa Brasil abrangia estas lógicas em posições hierárquicas distintas, como é possível visualizar na descrição das bolsas, presente no documento do Projeto (Brasil, 2005d, p. 11-13):

#### 6.4.2. Descrição das Bolsas:

##### **Coordenador de Geral do Projeto**

1 - **responsável pela coordenação geral do projeto;**

2 - planejar, implementar e acompanhar as ações;

3 - organização geral do projeto;

4 - acompanhar e avaliar os bolsistas;

5 - acompanhamento orçamentário do projeto;

6 - encaminhar os relatórios de avaliação junto ao CNPq.

Perfil: profissional de nível superior, com experiência mínima de 3 anos em coordenação e/ou participação em equipes e implantação de projetos de extensão, disseminação ou transferência de tecnologia, **com título de Doutor há no mínimo 2 (dois) anos.**

##### Coordenador de Capacitação

1 - propor ações de capacitação para todos os envolvidos no projeto;

2 - planejar e organizar os programas de capacitação;

3 - acompanhar e avaliar os processos de capacitação;

4 - avaliar os bolsistas;

5 - desenvolver o Material Didático;

6 - Difundir o conhecimento;

7 - Capacitação didática dos replicadores de conhecimento.

Perfil: profissional de nível superior, com experiência mínima de 2 anos na execução ou participação em projetos de extensão, disseminação ou transferência de tecnologia, boa redação e **conhecimento de ferramentas em software livre.**

##### Técnico de Capacitação

1 - prestar assessoria técnica aos Coordenadores do Projeto, em capacitação, implementação, acompanhamento e avaliação do projeto;

2 - prestar informações aos bolsistas;

3 - auxiliar na preparação de material didático e atividades afins;

4 - assessorar na capacitação.

Perfil: profissional de nível superior com experiência em atividades de extensão, disseminação ou transferência de tecnologia, boa redação e **conhecimento de ferramentas em software livre.**

##### **Técnico Especialista em Software**

1 – responsável pelo desenvolvimento e adequação dos softwares livres ao padrão do Casa Brasil;

2 – prestar suporte técnico remoto nos softwares livres instalados nas unidades;

3 – capacitar os técnicos de informática na utilização e atualização dos softwares livres.

Perfil: profissional com experiência em atividades de extensão, disseminação ou transferência de tecnologia e **conhecimento avançado em softwares livres**.

Técnico de Instrução Continuada

- 1 - coordenador local do Projeto;
- 2 - **apresentação do projeto as lideranças e organizações locais;**
- 3 - acompanhamento da implantação das várias unidades da Casa Brasil sob sua jurisdição, zelando pelo cumprimento das diretrizes do projeto;
- 4 - elaboração de relatórios;
- 5 - **Implementar os Conselhos Gestores.**

Perfil: Profissional com **experiência em atividades de extensão, disseminação ou transferência de tecnologia, com conhecimento regional, capacidade de comunicação e organização.**

Técnico de Informática

- 1 - apoiar **tecnicamente** a implantação da Casa Brasil;
- 2 - **dar suporte técnico em software e hardware, especialmente em ferramentas de softwares livres;**
- 3 - orientar a instalação de redes físicas e lógicas;
- 4 - supervisionar o funcionamento dos equipamentos existentes na Casa Brasil;
- 5 - orientar os bolsistas quanto à utilização dos equipamentos.

Perfil: Profissional com experiência em atividades de extensão, disseminação ou transferência de tecnologia, com bom conhecimento regional, facilidade em se comunicar e capacidade organizacional. (Brasil, 2005d, p. 11-13, grifos nossos).

O apoio a bolsistas nas unidades implantadas, por sua vez, era visto como atividade de extensão pelo CNPq, presente nos requisitos de perfil:

Coordenador da Casa Brasil

- 1 - organizar as atividades da Casa Brasil;
- 2 - coordenar as atividades dos bolsistas locais;
- 3 - elaborar os relatórios de acompanhamento e avaliação;
- 4 - coordenar reuniões locais;
- 5 - acompanhar o cumprimento das diretrizes do projeto.

Perfil: profissional com experiência na coordenação de equipes de extensão, disseminação ou transferência de tecnologia.

Coordenador de Telecentro

- 1 - coordenar as atividades do Telecentro;
- 2 - supervisionar e orientar os bolsistas atuantes nos telecentro;
- 3 - orientar o uso dos equipamentos;
- 4 - orientar o uso das ferramentas em software livre;
- 5 - orientar a comunidade no uso adequado dos equipamentos bem como das instalações.

Perfil: profissional com experiência em atividades de extensão, disseminação ou transferência de tecnologia.

Técnico de Estúdio Multimídia e Técnico de Laboratório

1 - responsável pela instalação e manutenção dos equipamentos sob sua responsabilidade;

2 - prestar suporte técnico;

3- capacitação dos usuários.

Perfil: profissional com experiência em atividades de extensão, disseminação ou transferência de tecnologia.

Monitor de Telecentro

1 - Instruir e dar suporte aos usuários do Telecentro;

2 - atendimento ao público.

Perfil: aluno de nível médio ou profissional com facilidade de comunicação.

Técnico de Unidade

1 - apoiar as atividades desenvolvidas na unidade da Casa Brasil;

2 - operar equipamentos;

3 - apresentação de programas radiofônicos na oficina de rádio, quando houver.

Perfil: aluno de nível médio ou profissional com facilidade de comunicação. (Brasil, 2005d, p. 11-13).

Para apoiar a gestão junto aos atores institucionais responsáveis pelas unidades, a coordenação nacional do projeto implantou uma plataforma de comunicação à distância. O ambiente era denominado “Gestão Casa Brasil” e possuía materiais sobre diretrizes do programa, além de fóruns e espaços para troca de informações entre a equipe de coordenação nacional situada em Brasília, os implementadores (TICs e TECs) presentes nas diversas regiões do país e os responsáveis pelas unidades. Dentre os materiais disponíveis, estavam orientações para a prestação de contas junto ao CNPq, em atendimento às necessidades da lógica burocrática (Brasil, 2008a).

Esta plataforma de conversas *online* sobre a gestão e formação do projeto foi analisada, conforme apresentado na metodologia da presente pesquisa. No período de 2006 a 2010, os atores institucionais presentes eram a coordenação nacional, as entidades responsáveis pelas unidades apoiadas, organizações apoiadoras e participantes de cursos. Dos 12.359 usuários, 549 ou 4,44% utilizavam endereços de correio eletrônico governamentais (.gov.br), de todas as esferas (municipal, estadual e federal), com presença mais acentuada do governo federal, em especial os de terminação @casabrasil.gov.br (72) e @iti.gov.br (11). Uma grande quantidade de usuários governamentais possuía endereços da Previdência Social

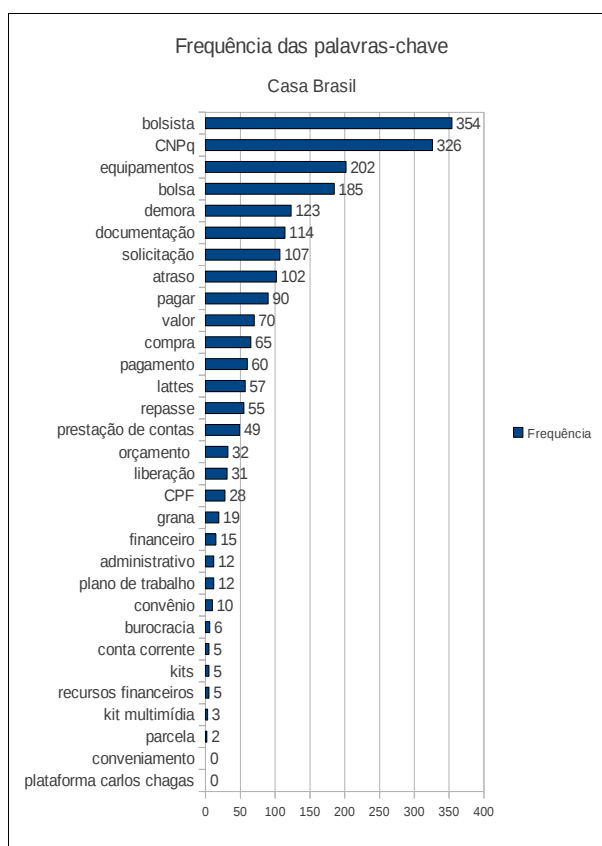


(154) e do Serpro (17), possivelmente participantes dos cursos, que eram oferecidos a um público maior do que os agentes de inclusão digital atuantes nas unidades do projeto.

Enquanto rede, o ambiente manteve uma dinâmica comum a este tipo de plataforma de interação em relação à participação dos usuários. De todos os usuários cadastrados, 1.641 (13,28%) publicaram ao menos um comentário entre 24 de março de 2006 e 22 de janeiro 2010. A dinâmica destes, por sua vez, seguiu um padrão conhecido como “lei 80/20” das redes sociais. Significa que 80% dos comentários são feitos por 20% dos usuários, enquanto outros 80% dos usuários participam com 20% dos comentários. No ambiente do Casa Brasil, 20% dos usuários ativos postaram 85,85% dos comentários, enquanto os outros 80% foram responsáveis por 14,15% do que foi publicado.

Foram constituídos três grupos de usuários (Comunidade TICs, Comunidade TEC e Comunidade de gestão Casa Brasil), sendo o restante do ambiente dividido conforme os cursos de formação oferecidos. Já a pesquisa por palavras-chave mais recorrentes no que tange ao objeto deste estudo teve resultados apresentados no Gráfico 16, na próxima página. Percebe-se que, dentre as palavras-chave pesquisadas, o principal tema são “bolsista”, seguidos de “CNPq” e “equipamentos”. Destacam-se os termos “atraso” e “demora” dentre os itens pesquisados.

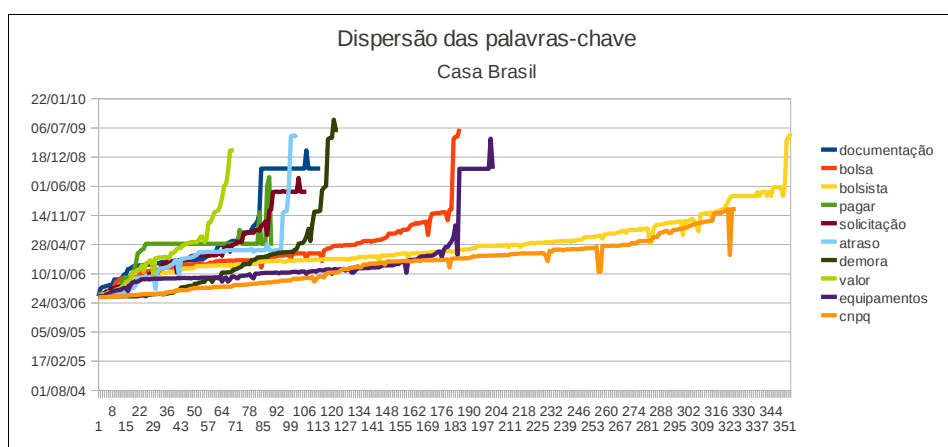
**Gráfico 16 – Frequência das palavras-chave – Gestão Casa Brasil (2006-2010)**



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados (Moodle).

Já a dispersão das palavras-chave ao longo do tempo é apresentada no Gráfico 17.

**Gráfico 17 – Dispersão das palavras-chave – Gestão Casa Brasil (2006-2010)**



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados (Moodle).

Percebe-se a incidência temporal crescente e contínua de termos relacionados a recursos humanos (“bolsistas”). O termo “CNPq” possui menções somente até meados de 2007. Os termos “equipamentos”, “bolsas”, “demora” e “atraso”, por sua vez, são recorrentes até o término do período considerado. Isso pode indicar que, no início, questões envolvendo o CNPq eram mais recorrentes, e que houve um aprendizado por todos os atores institucionais envolvidos em relação aos procedimentos do órgão. Já a recorrência contínua dos temas “demora” e “atraso” podem estar relacionados aos obstáculos de manutenção institucional e orçamentária da iniciativa.

Por se tratar de plataforma de acesso restrito, as conversas foram analisadas apenas sob o ponto de vista quantitativo, não sendo passíveis de citação para exemplificar os assuntos tratados.

Ainda que as regras do CNPq para formalização de pagamentos e prestação de contas fossem menos rígidas do que a regra geral de convênios (aplicada, por exemplo, aos Pontos de Cultura), houve dificuldades para o cumprimento das normas por algumas unidades. Conforme resposta da coordenação ao questionamento de uma Casa Brasil que reclamava o atraso de recursos:

[...] as informações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), responsável pela liberação de recursos do projeto, são de que, em 19 de março de 2008, foi expedida ao Banco do Brasil a ordem de pagamento. Anteriormente, o recurso só ainda não havia sido disponibilizado em função de pendências no envio de documentação da entidade conveniada com o CNPq. Importante destacar que, desde janeiro de 2008, 79 das 90 unidades do Casa Brasil receberam o recurso referente à compra dos kits multimídia. As 11 unidades restantes ainda não receberam em virtude de pendências jurídico-financeiras, problemas de implantação das unidades, ou por estarem em processo de troca de proponente. (ARede, 2008b, seção Cartas).

O projeto também constituiu uma área de formação que, a partir da coordenação nacional em Brasília, conduziu a produção e realização de atividades à distância junto a TICs, TECs e bolsistas das unidades, abrindo também vagas para cursistas não vinculados formalmente ao Casa Brasil. Além da plataforma online de cursos, encontros presenciais foram realizados em diferentes regiões, com participação de representantes das unidades implantadas, parceiros institucionais, grupos e organizações da sociedade civil de perfil militante (Brasil, 2008a).

Nas atividades de formação, a presença das lógicas institucionais e aspectos culturais da sociedade civil, hacker e das comunidades virtuais foi mais marcante, sendo possível identificá-las nos materiais e relatórios produzidos (Brasil, 2008a). As diretrizes dos cursos permitem visualizar o caráter militante da formação:

Os cursos a serem conduzidos no âmbito do Projeto objetivam preparar todos os interessados para realizar atividades inclusivas, que promovam a justiça social e valorizem a diversidade, propiciando o desenvolvimento social pelo incentivo à produção e à difusão cultural, e do estímulo à participação comunitária e à promoção de atividades sociais e científicas, para o desenvolvimento humano local. (Moreira *et alii*, 2006, p. 3).

As iniciativas de capacitação do Projeto Casa Brasil devem procurar desenvolver habilidades e atitudes para a formação de competências específicas previamente definidas, por intermédio de atividades colaborativas. Tais atividades devem ser planejadas de acordo com temas de interesse das comunidades e apresentar como resultado produtos, que podem reverter em benefício da própria comunidade. (Moreira, 2006, p. 10).

Os temas dos encontros de formação também explicitam a presença da cultura hacker e da militância social:

[...] Encontro Regional do Ceará, que abordou temas como Política pública de inclusão digital e Software livre, generosidade intelectual, licenças livres, construção colaborativa, metareciclagem, pedagogia da autonomia, participação popular e gestão popular, plano de gestão democrática, sustentabilidade e produção de material radiofônico. (Brasil, 2008a, p. 13).

O arranjo institucional original permitiu a implantação de unidades, avaliadas por área específica também presente na coordenação nacional, de características acadêmicas. Como resultados desta avaliação, do ponto de vista de cada unidade implantada, a percepção era positiva:

O subsistema Resultados do Projeto obteve êxito até o momento pela efetiva disponibilização de equipamentos e equipe operacional em Tecnologia da Informação a serviço dos interesses da comunidade em áreas de vulnerabilidade social. Também podemos apontar como resultado positivo a efetivação de cursos de capacitação dos usuários das Unidades que têm se caracterizado por serem ações orientadas ao uso autônomo das Tecnologias da Informação e Comunicação e aos serviços de governo eletrônico (e-gov). (Brandão e Souza, 2008, p. 65).

Por outro lado, no que diz respeito à gestão, o desenho implementado era institucionalmente frágil. Os recursos humanos envolvidos na implementação não podiam ser

mantidos por mais de três anos, tempo limite dos contratos de bolsas junto ao CNPq. Conforme relatos da época:

Quem trabalha em projetos de tecnologia para a inclusão social conhece, assim como o governo, a importância dos educadores nos telecentros. No entanto, ainda não se encontrou uma maneira de formar e manter os recursos humanos responsáveis por esse trabalho. Em dois projetos do governo federal, o Gesac (do Minicom) e o Casa Brasil (em trânsito, do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, para o Ministério da Ciência e Tecnologia), estão para vencer contratos temporários de profissionais que atuam com capacitação e articulação da comunidade. E em nenhum dos dois programas há uma solução para manter essas pessoas, ou contratar outras com experiência em projetos de inclusão digital. (ARede, 2008a).

A execução de recursos por intermédio do CNPq, se por um lado contribuiu para viabilizar a transferência de recursos e as bolsas às unidades, por outro lado esbarrou na lógica institucional e normas próprias daquele órgão, criado e desenvolvido para apoiar projetos de pesquisa acadêmica e estudantes universitários de graduação e pós-graduação. A maior parte dos coordenadores dos projetos, responsáveis pelas unidades de Casa Brasil, não possuía perfil acadêmico, sendo vinculados a prefeituras ou entidades privadas sem fins lucrativos. Os monitores e coordenadores das unidades eram pessoas de comunidades de baixa renda, muitos dos quais com pouca experiência escolar formal, que viam dificuldade em cumprir os procedimentos administrativo-burocráticos envolvidos na execução do projeto.

Além dos aspectos burocráticos, a falta de previsão orçamentária gerou atrasos em pagamentos a unidades e bolsistas. Parte das unidades foi desistindo de esperar pelos recursos e definições vindas de Brasília, fechando as portas ou desvinculando-se do projeto. Segundo relatório da iniciativa, no início de 2010, das 87 unidades com implantação iniciada a partir do edital de 2005, 56 estavam em funcionamento e aptas a continuar recebendo bolsas do CNPq (Brandão, 2010).

A mudança do desenho do projeto original foi objeto de discussão ao longo de 2008, quando ficou definida a transição da Secretaria Executiva do Casa Brasil do ITI para o MCT. Neste processo, conformaram-se posições em torno de dois modelos distintos de gestão:

Um estudo de transição do modelo de gestão do Projeto Casa Brasil foi iniciado em 2008 a partir de duas concepções alternativas para institucionalização do projeto na estrutura do MCT: a primeira por meio da criação de uma Organização Social e outra pela via da Rede de Extensão das Universidades Brasileiras. Em 2008, o repasse parcial dos recursos para o Projeto comprometeu as ações de institucionalização previstas para 2009

culminando em uma fase crítica para o projeto com a dificuldade de manutenção das bolsas para as unidades. Em outubro de 2009, a partir da designação do MCT como responsável pelo projeto, a SECIS – Secretaria de Inclusão Social do MCT – solicitou uma avaliação do projeto, em caráter prioritário, para analisar a situação e as perspectivas de continuidade das unidades e do próprio projeto. (Brandão, 2010, p. 11).

O decreto de transição não alterou a estrutura de comitês gestor e executivo (Brasil, 2009g), porém estes já vinham se esvaziando ao longo do processo. A avaliação dos gestores do MCT foi de que, sob o desenho institucional implantado em 2005, não haveria possibilidade de continuidade e expansão do projeto. Segundo entrevista dos dirigentes à época:

[...] no momento em que começamos a nos perguntar como manter o programa, surgiram várias ideias. Uma era criar um Instituto Casa Brasil, que funcionaria em Brasília. Mas um instituto precisaria ter filiais em vários lugares, para poder tocar o programa todo. Fazer no ITI era outra opção, mas para isso o instituto teria que mudar o estatuto. Inclusão digital não é finalidade do ITI, que além disso atua somente em Brasília, não quer estar em todo o Brasil. Outra possibilidade era criar uma Organização Social (OS). Uma OS é uma organização semipública, que pode receber recursos públicos para atender demandas do governo. No governo Lula nunca foram criadas OS, que são uma concepção do governo anterior, do Fernando Henrique. O Casa Brasil tem mais gente do que a própria Secis, portanto não poderia ser incorporado todo aqui. Na Secis há 60 funcionários. No Casa Brasil há 240 bolsistas hoje, mas já houve 600. (A Rede, 2010a).

O desenho institucional foi alterado em 2010 e passou a vigorar a partir do lançamento do Edital MCT/CNPq N. 49/2010 - Rede de Extensão para Inclusão Digital – REID/ Casa Brasil, em 6 de setembro de 2010 (Brasil, 2010h). Na nova configuração, o Ministério da Ciência e Tecnologia manteve a operacionalização por meio do CNPq a partir de um desenho institucional mais próximo à lógica acadêmica.

O CNPq publicou um edital para apoiar 'projetos de extensão inovadora que tenham como suporte as redes informacionais e as tecnologias de informação e comunicação, de forma a contribuir para a inclusão digital e social por meio da disseminação e transferência de tecnologia em contextos comunitários.' Não é um edital exclusivo para as unidades do Casa Brasil, de acordo com o CNPq, mas está dentro do modelo que o Ministério da Ciência e Tecnologia quer adotar para as unidades do projeto ainda em operação: que façam parte de projetos de extensão universitária, coordenados por professores. (A Rede, 2010a)

O edital de 2010 definia que apenas uma instituição de ensino superior poderia apresentar proposta, em parceria com entidade privada sem fins lucrativos ou pública. Com esta opção, buscou institucionalidade como projeto de extensão acadêmica. Das 56 unidades de Casa Brasil ainda ativas no início de 2010, cerca de 15 foram aprovadas no novo edital, mediante projetos de extensão apresentados por professores universitários (Entrevista 2).

Houve críticas à alteração no desenho, principalmente por parte dos grupos militantes. Conforme opinião manifestada em lista de discussão na internet:

[...] o projeto em Brasília estava mal amarrado ao ITI e ao CNPq (forçaram o CNPq uma política de bolsas que originou a má vontade do mesmo com o projeto). As unidades teriam que ser assumidas pelas prefeituras ou por ONGs a depender do arranjo inicial de cada uma. Muitas fecharam nesse momento, outras perderam características importantes, outras seguem na luta, fazendo trabalhos bacanas. (...) Não dá pra jogar tudo fora, muita coisa aconteceu sim. (...) As experiências de TICs e TECs estão nos relatórios para o CNPq que ninguém lê. E nesse ponto acho que a chamada academia não ajudou muito (já li relatórios bem pobres feitos pelo pessoal da UNB) não conseguiram enxergar o que acontecia localmente, como acontece muito com quem vê as coisas a partir de Brasília. (Regi, 2010).

Os resultados do edital foram divulgados em 20 de dezembro de 2010, com início de implantação em 2011, não configurando tempo suficiente para análise do desenho novo.

Conforme a síntese de uma servidora envolvida no projeto original:

O Projeto Casa Brasil se mostrou eficaz onde havia liderança local no encaminhamento das ações previstas e que tinham condições de dar sustentabilidade ao projeto após os 3 anos de aporte de recursos previsto pelo governo federal. Minha análise pessoal sobre a falta de êxito de ações tão valorosas é o nascimento de um projeto sem previsão orçamentária, com **dualidade de pensamentos na implementação: uma acadêmica, liderada pela cúpula dos bolsistas do CNPq, que representavam o Ministério de Ciência e Tecnologia, e uma idealista tecnológica representada por implementadores sociais** que já haviam participado de outros projetos estaduais e municipais. Um projeto incrível que proporcionou uma experiência única de acertos e erros que proporcionaria as devidas correções nos demais projetos governamentais na área de inclusão digital que viriam a seguir. (Fetter *apud* Falavigna, 2011, p. 123, grifo nosso).

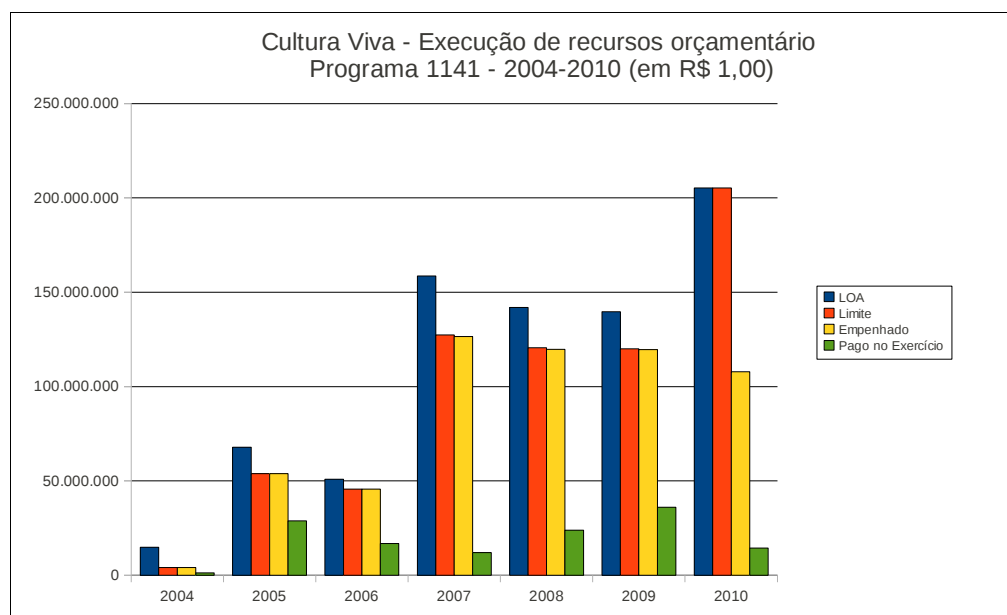
### 5.3.2. Ação Cultura Digital em Pontos de Cultura: análise dos atributos destacados

#### 5.3.2.1. Trajetória orçamentária da ação Cultura Digital em Pontos de Cultura

A análise do atributo orçamento conforme o roteiro proposto faz uso da previsão e execução orçamentária em todo o ciclo do orçamento público federal. Tendo em vista que a ação Cultura Digital se apresentou diluída nos recursos orçamentários do Programa 1141 – Cultura, Identidade e Cidadania do PPA, utilizado para implementação do programa Cultura Viva, a análise toma por base a execução de todas as ações, para a partir delas construir a análise específica do elemento de inclusão digital do programa.

A execução de recursos previstos no Programa 1141 de 2004 a 2010 é apresentada no Gráfico 18.

**Gráfico 18 – Execução do orçamento anual – Programa 1141 – Cultura Viva (2004-2010)**



Em 2004, ano de sua concepção e início de implantação, o Programa Cultura Viva utilizou o orçamento do Programa 1141 – Cultura, Identidade e Cidadania presente no Plano Plurianual de Aplicações 2004-2007. Este programa e respectivas ações constavam do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2004, enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 2003.



Naquele ano, o valor total proposto pelo Poder Executivo para o Programa 1141, de R\$ 15 milhões, foi ampliado em R\$ 1,16 milhão no Ciclo Setorial do Congresso, mas o valor final autorizado na LOA 2004 foi de aproximadamente R\$ 14,9 milhões. Conforme registro no Relatório Anual de Prestação de Contas do Presidente da República/ Balanço Geral da União de 2004, devido aos Decretos de contingenciamento, foram liberados recursos no montante de R\$ 4,07 milhões. O Ministério da Cultura empenhou (reservou para execução) praticamente a totalidade destes recursos, conseguindo pagar R\$ 1,32 milhão no exercício e inscrevendo R\$ 2,75 milhões em “Restos a Pagar”.

Desde então, o orçamento do Programa 1141 cresceu ano a ano e, até 2009, o Ministério da Cultura manteve o empenho de recursos próximo a 100% em relação aos limites de execução estabelecidos nos contingenciamentos. Apenas o ano de 2010 destoa desta tendência, com 52,55% do valor de R\$ 205 milhões de limite empenhado. Observa-se, porém, que o montante empenhado em valores absolutos se manteve em 90,24% do total empenhado em 2009. A execução de empenhos em 2010 pode ter sido prejudicada por se tratar de ano eleitoral, em que há vedações legais para repasses de recursos mediante convênios a Estados e Municípios nos três meses que antecedem o primeiro turno e durante todo o período até o término do segundo turno, compreendendo os meses de julho a novembro.

Além do aumento significativo de recursos destinados a cada ano, com correspondente capacidade de execução orçamentária, outro indicativo da crescente força do Programa se encontra no Plano Plurianual de Aplicações 2008-2011, no qual o Programa 1141 passa a ser denominado Cultura Viva – Cultura, Educação e Cidadania. O nome incorporado ao Programa no PPA corresponde a uma forma de institucionalização da iniciativa como política perene, tanto por buscar garantir a previsão plurianual de recursos como pelo caráter simbólico associado à divulgação de seu nome fantasia nos instrumentos de gestão burocrático-administrativa do governo federal.

O orçamento crescente, com bom desempenho no que se refere ao empenho dos limites orçamentários concedidos, bem como a mudança de nome do programa no instrumento orientador da elaboração orçamentária, demonstram que o Programa Cultura Viva foi conquistando espaço a partir do início de sua execução em 2004 até 2010, ano final do período considerado para a presente análise.

De 2004 para 2005, o limite orçamentário disponível subiu 13 vezes, passando de R\$ 4,07 milhões para R\$ 53,8 milhões. A mudança no orçamento correspondeu a um salto quantitativo do Programa. O primeiro edital, em 2004, iria selecionar 100 Pontos de Cultura e terminou por aprovar 130 projetos. O valor de cada um dos convênios era de R\$ 150 mil em três anos, com liberação dos recursos em parcelas semestrais. Foram celebrados convênios com vigência de três anos, o que demandou ao Ministério da Cultura reservar, em cada Lei Orçamentária Anual, os recursos necessários para a cobertura das parcelas correspondentes.

No ano de 2005, o Ministério da Cultura lançou outros três editais para apoio a Pontos de Cultura: Capoeira, Entidades e Governos. O valor de repasse para cada Ponto passou a ser de R\$ 185 mil em três anos, incorporando na primeira parcela o montante de R\$ 20 mil para desenvolvimento da ação Cultura Digital, com aquisição do kit multimídia pelo Ponto ao invés da compra centralizada pelo Programa. No caso dos editais voltados a entidades e governos, os processos seletivos foram realizados para criação de cadastro de reserva com validade de dois anos. A efetivação do apoio aos projetos selecionados se daria conforme a disponibilidade orçamentária do Ministério.

O edital para governos previa valor de repasse pelo Ministério proporcional à população sob jurisdição da instituição: R\$ 100 mil/ano para aquelas até 50 mil habitantes; R\$ 300 mil/ano às até 200 mil habitantes; R\$ 500 mil/ano até 1 milhão de habitantes; e R\$ 1,5 milhão/ano para as acima de 1 milhão de habitantes.

Em 2006, há registro de apenas um edital, referente à Ação Griô. Tendo em vista que os editais de 2005 haviam classificado projetos pré-selecionados para apoio, a celebração dos convênios pode ser realizada conforme a disponibilidade de recursos, sem novas seleções. O limite orçamentário disponível para o Programa Cultura Viva no exercício correspondeu a 84,71% do valor liberado em 2005. No relatório de Avaliação do PPA referente ao ano de 2006, os gestores do Ministério da Cultura registraram:

Em que pese a ampliação do limite orçamentário, negociada no segundo semestre de 2005, os valores constantes da LOA 2006 ficaram aquém da necessidade real do Programa em cerca de R\$ 2 bilhões. O fluxo de recursos sofreu descontinuidade, prejudicando a execução programada. Embora o Programa não tenha sofrido contingenciamento significativo em sua execução orçamentária, a instabilidade do fluxo de recursos financeiros produziu impacto negativo na execução dos convênios cujas parcelas estavam programadas para pagamento, gerando um acúmulo de restos a

pagar que deverá ser administrado no exercício de 2007. Inscritos em restos a pagar, os valores empenhados no exercício anterior estão sendo pagos em 2007, gerando pressão financeira sobre os recursos do novo exercício. (Brasil, 2007f, p. 34).

De 2006 para 2007, houve um salto de 3,3 vezes na previsão orçamentária autorizada em Lei, e de 2,79 vezes no limite orçamentário disponível para o Programa. Poderia se esperar que o Ministério da Cultura não conseguisse garantir o empenho dos recursos em volume tantas vezes superior de um ano para o outro. Isso porque a ampliação se deu principalmente pela destinação de recursos a parcerias que se viabilizam por meio de convênios, instrumento que envolve um conjunto de procedimentos burocráticos que demandam capacidade organizacional do lado do órgão concedente e da instituição receptora dos recursos para sua celebração. O que se observa, porém, é a manutenção de uma taxa próxima a 100% de empenho de recursos em relação aos limites aprovados, conforme já apresentado.

Ressalta-se que em outubro de 2007 foi publicado o Decreto de criação do Programa Mais Cultura (Brasil, 2007g), tendo como diretrizes a cultura como direito humano básico, setor econômico relevante para o desenvolvimento do país e estratégia na agenda social do governo. Houve aumento no orçamento global do Ministério da Cultura que se refletiu em acordos de cooperação do Programa Cultura Viva combinados a outras ações do Mais Cultura junto a Estados e Municípios. Também no segundo semestre de 2007, foi lançado o primeiro edital específico para Pontões de Cultura, prevendo recursos no total de R\$ 7,5 milhões, sendo R\$ 500 mil por projeto em parcela única. Os Pontões agregaram ao desenho institucional a participação de 15 (quinze) instituições públicas e privadas sem fins lucrativos. Elas se tornaram responsáveis pela articulação de unidades de Pontos de Cultura em suas regiões e pela promoção de atividades específicas conforme os eixos do Cultura Viva, como a ação Cultura Digital. (Brasil, 2007h).

Em 2008, foram lançados dezenas de editais por Estados e Municípios para Redes de Pontos de Cultura, no modelo em que o Ministério da Cultura entrava com recursos e o ente federado com a contrapartida em recursos financeiros, apoiando organizações públicas e privadas sem fins lucrativos em suas áreas de jurisdição. O modelo de repasse seguia padronização do Ministério da Cultura, como será detalhado mais adiante. Também em 2008

começam a se tornar mais numerosos processos seletivos para prêmios e bolsas no âmbito do Programa Cultura Viva. Tais modalidades permitiam aportes menores, inclusive a pessoas físicas, como forma de incentivo a melhores práticas, estímulo ao intercâmbio de experiências e articulação em rede entre os Pontos de Cultura.

Em 2009 e 2010, os recursos novamente foram destinados a editais realizados por Estados e municípios para redes de Pontos de Cultura, além de prêmios e bolsas concedidos diretamente pelo Ministério da Cultura. O empenho e pagamento de convênios em 2010, contudo, foram impactados pelos limites orçamentários e financeiros, além do calendário eleitoral (Brasil, 2011c).

Entre 2004 e 2010, a alta capacidade de empenho de recursos por parte do Ministério da Cultura no Programa Cultura Viva não correspondeu à mesma capacidade de pagamento de recursos. Entre 2004 e 2006, os empenhos variaram de R\$ 4,07 a R\$ 53,8 milhões e o total pago pelo Programa 1141, segundo o Portal da Transparência, variou entre R\$ 1,32 e 33,5 milhões em cada ano. De 2007 a 2010, os empenhos estiveram na faixa de R\$ 107 a R\$ 126 milhões, e os pagamentos contabilizados no Portal da Transparência foram de R\$ 20,5 milhões em 2007, R\$ 121 milhões em 2008 e 2009, e R\$ 55,2 milhões em 2010.

Na soma de todos os exercícios entre 2004 e 2010, o Programa empenhou R\$ 577.205.426 e pagou R\$ 373.665.782, o que corresponde a 64,74% dos recursos reservados. Em consulta realizada em 7 de maio de 2011 no sistema SigaBrasil, do Senado Federal, o Programa 1141 possuía R\$ 127.460.307 em restos a pagar. O cálculo considerava recursos inscritos em exercícios anteriores até 2010, excluindo aqueles pagos e cancelados até a data.

No Relatório de Gestão de 2009, referente ao exercício de 2008, o Ministério da Cultura informou que houve necessidade de adequar seu orçamento aos limites estabelecidos:

O contingenciamento imposto ao Ministério da Cultura, como um todo, trouxe prejuízos para a execução, principalmente considerando que no início do exercício, duas importantes iniciativas do Programa Mais Cultura – Modernização de Bibliotecas Públicas e Implantação de Bibliotecas Públicas foram escolhidas pela SPI/MP para serem objeto de acompanhamento específico (Programação Seleccionada) e para as quais seriam liberados oportunamente limites para empenho, de acordo com o cronograma de execução das ações. Embora o Ministério tenha encaminhado à SPI/MP a programação das ações com os respectivos cronogramas de execução, os limites para empenho não foram liberados. Isso obrigou a Pasta a redirecionar os limites liberados para atender, mesmo que parcialmente,

essas iniciativas, impondo o contingenciamento a outras ações, como por exemplo a instalação de pontos de cultura. (Brasil, 2009h, p. 27)

Ainda assim, em relação ao orçamento global do Programa, apesar da imposição de limites de contingenciamento anual, houve aumento significativo de recursos disponíveis para sua execução e ampliação de escala.

Além da disponibilidade orçamentária, a presença do Programa em todos os Relatórios de Prestação de Contas do Presidente da República (Balanço Geral da União) produzidos desde sua criação em 2004 até 2010 denota a importância da iniciativa ao longo do período no que se refere ao seu processo de institucionalização (Brasil, 2005h, 2006h, 2007d, 2008b, 2009b e 2010b).

Contudo, a execução global do Programa 1141 não permite conhecer em detalhe os recursos destinados especificamente à ação Cultura Digital, considerada transversal no Cultura Viva. A Cultura Digital não foi constituída como ação orçamentária própria no âmbito do Programa 1141 entre 2004 e 2010. Em que pese estar presente nos documentos oficiais do Programa Cultura Viva, a institucionalização da apropriação das tecnologias de informação e comunicação foi diluída em termos orçamentários.

Nos anos iniciais de implantação da iniciativa, a ação orçamentária voltada a atividades de formação, código 2948 – Capacitação para ampliação do acesso à produção, fruição e difusão cultural, apoiou atividades organizadas por instituições parceiras do Ministério da Cultura, a partir de projeto executado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O documento de cooperação internacional previa sete diferentes grandes produtos, parte dos quais diretamente relacionados à ação Cultura Digital em Pontos de Cultura. O Instituto de Pesquisas em Tecnologia da Informação (IPTI) foi a instituição responsável pela execução dos produtos da Cultura Digital, incluindo a implementação dos kits multimídia para os Pontos de Cultura, a realização de atividades de formação para uso dessas tecnologias pelas instituições responsáveis pelos Pontos e a criação e manutenção de plataformas digitais de interação em rede (denominadas Conversê, Estúdio Livre e MapSys) (PNUD, 2004).

Em relação aos demais produtos previstos na cooperação, o Instituto Paulo Freire ficou responsável por atividades relacionadas à gestão compartilhada e participação, e o Laboratório de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, pela criação de

uma metodologia de avaliação do Programa e sua aplicação (UERJ/LPP, 2006). A primeira edição da TEIA, encontro presencial dos Pontos de Cultura, também teve sua organização prevista no acordo de cooperação.

Apesar de não focadas especificamente na ação Cultura Digital, as outras atividades previstas guardavam relação sobretudo com a gestão dos Pontos de Cultura e sua articulação em rede, ambos aspectos relevantes para propiciar condições à apropriação das tecnologias pela população a partir das atividades culturais. Ressalta-se, contudo, que foi principalmente a atuação da equipe contratada por meio do IPTI que a ação Cultura Digital foi implementada entre 2005 e 2006 junto aos Pontos de Cultura. De acordo com o site do Ministério:

Em 2005 e 2006 a Ação Cultura Digital mobilizou centenas de agentes culturais de todo Brasil através da realização de oficinas e Encontros de Conhecimentos Livres, nos quais foram apresentadas ferramentas livres de produção multimídia (áudio, vídeo, gráfica), alternativas de apropriação tecnológica e comunicação (rádio, metareciclagem, internet 2.0), além de promover mostras de vídeos, shows, troca de experiências, conteúdos, com a consequente potencialização da rede dos Pontos de Cultura como pano de fundo, criando rizomas tecnológicos em todo os territórios do Brasil, desenhando uma cartografia tecnológica que aponta uma verdadeira revolução da cultura digital. (Brasil, 2010i).

A partir de 2007, a equipe contratada pelo IPTI foi substituída por Pontões de Cultura Digital para apoiar a ação junto aos Pontos de Cultura. O primeiro edital de seleção de Pontões, em julho de 2007, previa ao menos um Pontão de Cultura Digital em cada região do país. O objetivo específico dos projetos selecionados seria a realização de oficinas e outras atividades de formação em Cultura Digital junto aos Pontos de Cultura de suas respectivas regiões e também a instituições e pessoas não necessariamente vinculadas a Pontos (Brasil, 2007h).

O edital previa recursos no total de R\$ 7,5 milhões, a serem repassados em parcela única de R\$ 500 mil para cada Pontão de Cultura. No caso dos Pontões de Cultura Digital, os recursos poderiam ser aplicados em equipamentos de áudio, vídeo, produção gráfica, computadores e atividades de uso e formação, tendo como regra o funcionamento em software livre. Houve Pontões que se dedicaram ao desenvolvimento de softwares livres para edição multimídia e articulação de Pontos em redes a partir de plataformas de ensino a distância (Varella, 2009). Em 2008, havia oito Pontões de Cultura Digital conveniados,

segundo relato apresentado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) na proposta de parceria entre o Projeto Casa Brasil e a Ação Cultura Digital em Pontos de Cultura (Ação Cultura Digital, 2008).

Outro edital para seleção de Pontões de Cultura foi lançado em julho de 2009, com recursos previstos da ordem de R\$ 14 milhões. Desta vez, não houve destaque específico para que os Pontões se constituíssem para atuação na ação Cultura Digital ou em quaisquer outros dos eixos do Programa Cultura Viva. Em novembro de 2010, treze Pontões de Cultura Digital estavam cadastrados na página “Movimento Cultura Digital” da plataforma colaborativa CulturaDigital.Br, mantida pelo Ministério da Cultura em parceria com a Rede Nacional de Pesquisa (RNP) (Cultura Digital.BR, 2010).

Também integravam a ação Cultura Digital os recursos destinados obrigatoriamente à aquisição do kit multimídia pelos Pontos de Cultura conveniados diretamente pelo Ministério da Cultura, ou pelos Estados e municípios em suas redes de Pontos. Em maio de 2011, foi possível identificar 36 editais de redes de Pontos de Cultura no site do Ministério da Cultura, lançados entre 2005 e 2010 por Estados e Municípios com recursos financeiros do Programa Cultura Viva e contrapartida oferecida pelo ente federado. Estes editais seguiram um modelo padronizado de regras e procedimentos para seleção e apoio a Pontos de Cultura em seus respectivos territórios. Cada Ponto poderia receber até R\$ 180 mil em três parcelas anuais, dos quais R\$ 20 mil deveriam ser utilizados na aquisição de equipamentos para produção multimídia sob licenciamento livre e com uso de softwares livres. Os demais recursos financeiros poderiam ser utilizados pela entidade conveniada para atividades que fizessem ou não uso do kit.

Sendo assim, ao longo da trajetória da iniciativa, a forma de implementação da ação Cultura Digital foi sendo alterada pelo Ministério da Cultura em termos da maneira de executar os recursos financeiros alocados.

Além dos Pontões, o Ministério concedeu recursos financeiros à Cultura Digital por meio de prêmios. De maneira direta, apenas um de um total de 22 prêmios com registro no site do Ministério da Cultura em maio de 2011, tinha como tema específico a ação Cultura Digital. Foram destinados R\$ 2.518.000 a 40 iniciativas a título de prêmio, pelo reconhecimento de seu protagonismo em ações desta natureza. Segundo o edital do Prêmio Cultura Digital, de março de 2010, o objetivo era:

[...] fomento e consolidação de esporos de Cultura Digital focados na pesquisa, registro, preservação e experimentação em práticas socioculturais, valorizando a diversidade cultural expressa nas diversas linguagens artísticas e tecnológicas, que sirvam de base para o desenvolvimento de projetos ligados a cultura digital. (Brasil, 2010f).

Outro prêmio relacionado à Cultura Digital foi o Pontos de Mídia Livre, com edições em 2009 e 2010. O foco eram “iniciativas de comunicação compartilhada e participativa”, tais como veículos jornalísticos de caráter não comercial, sites, portais e blogs independentes (Brasil, 2010j). Os editais previam cada um apoiar 60 Pontos de Mídia Livre com recursos entre R\$ 40 mil e R\$ 120 mil por premiado, a depender da classificação.

Outras formas de apoiar os Pontos de Cultura, sua articulação e formação em rede foram os prêmios Asas (reconhecimentos de melhores práticas), Interações Estéticas (intercâmbios artísticos), Areté (eventos culturais em rede), Economia Viva (desenvolvimento produtivo a partir da cultura), Pontos de Valor (atividades de promoção do valor da vida), Cultura e Saúde, Apoio a Pequenos Eventos, Estórias de Pontos de Cultura, Pontinhos de Cultura (voltados a crianças e adolescentes) e Tuxáuas (Ministério da Cultura, 2010).

Este último, com edições em 2009 e 2010, premiou pessoas físicas que contribuíssem para o desenvolvimento de redes entre Pontos. Os prêmios tiveram valor de R\$ 38 mil na primeira edição e R\$ 49,4 mil na segunda. Em 2009, dentre os 80 premiados, 17 desenvolviam atividades relacionadas à Cultura Digital. Os resultados dos trabalhos dos premiados foram aglutinados em um blog criado pelos próprios Tuxáuas na plataforma CulturaDigital.Br (<http://culturadigital.br/tuxaua>).

A adoção da modalidade “prêmio” será analisada em maior detalhe na análise do atributo “lógicas institucionais”. Cabe aqui destacar apenas que se trata de uma forma de distribuir recursos para fomento a atividades com procedimentos burocráticos significativamente menores do que os convênios. As premiações traziam como obrigação ao premiado a apresentação de relatórios e documentos de comprovação das atividades realizadas nos objetivos propostos pela premiação.

Um último item a ser considerado no que se refere a gastos especificamente relacionados à ação Cultura Digital é a equipe de bolsistas atuante junto ao CNPq entre 2008 e 2009. Em 2007, o Programa Cultura Viva descentralizou ao CNPq recursos da ordem de R\$



4,98 milhões destinados à aquisição do estúdio multimídia pelas 67 unidades do Projeto Casa Brasil (Brasil, 2008d). O Relatório de Gestão 2008 do CNPq também informa que R\$ 800 mil foram recebidos da ação 5104 no exercício, valor bastante próximo aos R\$ 798.648 pagos nos exercícios de 2008 e 2009 como auxílio financeiro a estudantes e pesquisadores segundo o Portal da Transparência.

Coube a esses pesquisadores mapear e sistematizar informações sobre Pontões de Cultura Digital de todo o país, atuando em suas respectivas regiões. A atividade desses bolsistas foi descontinuada a partir de 2010, momento em que o Projeto Casa Brasil passava por reestruturação.

Entre 2009 e 2010, os Pontões de Cultura Digital selecionados pelo edital de 2007 reivindicavam a continuidade de suas ações, cujas vigências poderiam ser prorrogadas por 18 meses, conforme previsto em edital. A falta de perspectiva de continuidade provocou a interrupção de atividades em parte deles. No início de 2011, a situação de incerteza permanecia (ARede, 2011).

Observa-se, portanto, que apesar de destinar recursos orçamentários aos elementos necessários à efetividade da inclusão digital, os desenhos institucionais e processos de gestão estabelecidos para a ação Cultura Digital não evoluíram de maneira a acompanhar a expansão quantitativa de Pontos de Cultura. A destinação de orçamento foi mantida de maneira proporcional somente no que diz respeito à previsão do kit multimídia nos convênios junto aos Pontos. Conforme diagnosticado pela equipe de pesquisadores articuladores:

Atualmente, levando em conta a seleção dos novos Pontos, realizada por meio do programa Mais Cultura, aumenta tanto o número de entidades integrando o Programa Cultura Viva que apenas uma estratégia descentralizada de ações como as realizadas pela equipe de Cultura Digital entre os anos de 2005 e 2007 poderá dar conta de integrar nesta dinâmica todos os Pontos de Cultura. Sem dúvida a ação dos Pontões de Cultura Digital e esta rede que pretendemos articular pode ser uma etapa desta descentralização, no entanto é necessário destacar a importância da realização de ações de 'formação' em uma escala bem maior do que os Pontões ou qualquer outra ação pode realizar neste momento. [...] certamente será necessário, para garantir o bom desenvolvimento desta ação, um investimento significativo do Programa Mais Cultura, seja aumentando os recursos destinados para as instituições, seja construindo uma equipe transversal para atuar junto a rede. (Tarin *et alii*, 2009, p. 94)

Uma quantidade maior de recursos orçamentários demandaria, contudo, uma configuração institucional distinta, como se verá na análise do atributo “lógicas institucionais”, realizada a seguir, abordando inicialmente o projeto Casa Brasil e, por último, a ação Cultura Digital em Pontos de Cultura.

### *5.3.2.2. Lógicas institucionais na ação Cultura Digital em Pontos de Cultura*

Para a análise de lógicas institucionais presentes na ação Cultura Digital em Pontos de Cultura, retoma-se a trajetória institucional da iniciativa, buscando identificar as organizações e grupos presentes em seu desenvolvimento. Também são destacados os potenciais de conflito e cooperação, a forma como se manifestaram no processo e sua influência na efetividade da iniciativa.

Inicia-se pelos atores institucionais envolvidos no programa Cultura Viva do Ministério da Cultura, no âmbito do qual se desenvolveu a ação Cultura Digital. Conforme relatado por Eliane Costa (2011), Célio Turino (2009) e Luana Vilutis (2009), o Cultura Viva é concebido em 2004 e instituído pela Portaria MinC Nº 156, de 6 de julho de 2004 (Brasil, 2004e). O programa tinha por objetivo apoiar e potencializar as ações de organizações e grupos culturais de pequeno porte espalhados por todo o país, compreendendo-os como autônomos em relação ao Estado e protagonistas de ações culturais em suas comunidades (Turino, 2009, p. 74).

O programa lança seu primeiro edital em 16 de julho de 2004 (Brasil, 2004c), convidando esses atores institucionais a participar do processo seletivo. A opção por estabelecer a relação direta entre o governo federal, a partir do Ministério da Cultura, e esses pequenos grupos e organizações, segundo o dirigente responsável pelo programa, tinha por objetivo reconhecê-los perante o Estado e a sociedade, e com isso fortalecê-los e legitimá-los, como parte da estratégia de potencializar suas ações (Turino, 2009).

A outra aposta do programa, segundo Turino, foi transferir recursos financeiros em montantes pequenos e por um período contínuo, entendendo que tais grupos e organizações poderiam aproveitá-los para intensificar suas atividades e multiplicar o público ao qual as dirigiam. Esta estratégia de política cultural substituiu a ideia anterior, de construção de grandes equipamentos nas periferias urbanas. O Ministério preferiu distribuir para centenas de

pequenas organizações o montante de recursos que havia previsto no orçamento para Bases de Apoio à Cultura (BACs), que chegariam a 26 localidades (Turino, 2009, p. 80).

As pequenas organizações e grupos culturais aos quais o Cultura Viva se dirigia eram entidades da sociedade civil organizada que, em grande parte, possuíam baixo grau de formalização ou nunca haviam estabelecido parcerias com o governo federal para acesso a recursos. Consistiam em organizações não-governamentais e grupos culturais de base popular atuantes em periferias de grandes cidades e comunidades tradicionais não-urbanas, como indígenas, ribeirinhos e quilombolas.

O Ponto de Cultura não era considerado um serviço prestado pelo governo, e sim uma força local com capacidade de ação autônoma. Dentre as responsabilidades pactuadas, a entidade conveniada deveria oferecer acesso público às atividades do Ponto, trabalhar de maneira colaborativa e compartilhando decisões com a comunidade. A intenção não era alterar a forma de trabalho dos grupos e organizações, como declarado pelo dirigente responsável:

Como o Ponto continua desenvolvendo suas atividades, independente do convênio, a dinâmica de cada organização precisa ser respeitada. Alguns são ONGs voltadas para a ação socioeducativa; outros, escolas de samba, associações de moradores, quilombolas, aldeias indígenas, grupos de teatro, conservatórios, núcleos de extensão universitária, museus, cooperativas de assentamentos rurais. Cada qual com sua especificidade e forma de organização. (Turino, 2009, p. 64).

A opção pelo apoio a este tipo de entidade foi manifestada nos textos de divulgação do primeiro edital do Programa (Brasil, 2004b e 2004c), no discurso dos dirigentes (Brasil, 2006b) e nos próprios instrumentos de gestão da burocracia estatal. No Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República de 2004, o Ministério da Cultura informa, em relação ao programa:

A iniciativa não tem o intuito de fomentar novos projetos, mas de potencializar experiências já desenvolvidas por lideranças comunitárias e artísticas. Esse empreendimento busca atender a um dos maiores desafios do MinC, que é o de criar ações de inclusão para a juventude brasileira, particularmente as que vivem em periferias, favelas ou à margem do desenvolvimento econômico. Pretende-se fortalecer iniciativas de inclusão social pela Cultura, com maior ênfase no apoio a projetos desenvolvidos em comunidades que se encontram em situação de pobreza ou de vulnerabilidade social, sem prejuízo a outros projetos socialmente relevantes. (Brasil, 2005h, p. C-93).

Identificam-se, assim, duas lógicas institucionais distintas no desenho inicial do programa: a do Estado e a de organizações sociais. O conflito potencial entre a lógica burocrática do primeiro e a gestão informal das últimas era previsível, e ocorreu desde o início da implementação. Houve uma aposta consciente do programa de que superaria este conflito. Os instrumentos de divulgação do programa Cultura Viva destacavam este aspecto, como se nota no documento de referência sobre a iniciativa, divulgado em 2006:

Na partida, evitamos uma estrutura fortemente institucionalizada e hierarquizada, pesada na forma de gestão e controle, muito comum na burocracia pública. [...] A rede Cultura Viva deve ser maleável, menos impositiva na sua forma de interagir com a realidade, e por isso, ágil e tolerante como um organismo vivo. (Brasil, 2006b p. 16)

A gestão do Ponto de Cultura começa a partir do convênio que é assinado entre o Ministério da Cultura e os proponentes, definindo responsabilidades e direitos, firmando um pacto entre Estado e sociedade. O modelo de gestão precisa ser flexível e moldável, respeitando a dinâmica própria do movimento social, que continuará existindo independente de ser ou não um Ponto de Cultura. **Durante o processo, sem dúvida, haverá uma tensão: por um lado, o movimento social apropriando-se de mecanismos de gestão, de recursos públicos - por outro lado, o Estado, com seu aparato burocrático, normas e regras rígidas. A partir desta interação poderemos estar construindo um novo tipo de Estado, ampliado, que compartilha poder com novos sujeitos sociais, ouve quem nunca foi ouvido, conversa com quem nunca conversou.** E o Estado não se enfraquece (como acontece quando da transferência de atribuições para o mercado), pelo contrário, se fortalece, se engrandece ao permitir que a sociedade civil penetre em seu aparato. Há o risco de que, neste processo, a sociedade vá se burocratizando, perdendo espontaneidade e até mesmo sendo cooptada. Diante desta perspectiva, o elemento político surge como o único capaz de evitar a cooptação das entidades que integram a sociedade civil, preservando relativamente sua autonomia. (Brasil, 2006b, p. 33, grifo nosso).

O programa reconhecia, assim, a criatividade, agilidade e capacidade de inovação características das organizações sociais. Ao mesmo tempo, percebia que a natureza burocrática de controle do Estado era a principal ameaça à realização deste potencial. A execução do primeiro edital do programa em 2004 ofereceu mostras desta tensão. O estabelecimento da relação de parceria financeira entre o governo federal e as organizações foi o primeiro obstáculo institucional à realização dos objetivos. Esta dificuldade foi

registrada pelo Ministério da Cultura no Balanço Geral da União (BGU) referente ao ano de 2004:

Os Pontos de Cultura foram lançados no segundo semestre de 2004, por meio de editais, permitindo selecionar 262 projetos [...] O programa, entretanto, apresentou baixa execução durante o exercício – algo em torno de 28% - e implementou apenas 72 Pontos. (Brasil, 2005h, p. C-93).

Um dos motivos para a baixa execução, segundo o relatório, teria sido o curto tempo disponível para a implantação no exercício de 2004. O BGU destaca, ainda, que a baixa execução orçamentária teve um motivo relacionado ao conflito entre as exigências burocráticas do Estado e a lógica institucional das entidades selecionadas:

A fase de apreciação dos 829 projetos apresentados teve início apenas em agosto e a de habilitação estendeu-se além do esperado - meados de outubro -, haja vista **a grande dificuldade encontrada por muitas das instituições contempladas de apresentarem a documentação exigida e de cumprirem os requisitos legais para a assinatura dos convênios**. Somente em novembro foi possível implementar o primeiro Ponto de Cultura, em Arcoverde – PE. (Brasil, 2005h, p. C-94, grifo nosso).

O Ministério da Cultura foi então criando estratégias distintas para lidar com o desafio da constante tensão entre a lógica institucional do Estado e as características de gestão das pequenas organizações da sociedade civil. Antes de apresentá-las, contudo, cabe complementar o quadro de atores institucionais envolvidos no início do programa Cultura Viva naquilo que diz respeito à inclusão digital.

A atuação do Ministério da Cultura no contexto do que veio a ser denominado Cultura Digital, conforme relatam Eliane Costa (2011) e Turino (2009), emerge em 2003 e é incorporada à concepção dos Pontos de Cultura em 2004. Isso se traduziu em um dos eixos transversais do Programa Cultura Viva: a ação Cultura Digital, ao lado das ações Griô e Escola Viva (Brasil, 2004b).

O grupo de pessoas que aproximou o Ministério da discussão sobre “cultura digital” era composto por militantes de software livre e outras formas libertárias de uso das tecnologias da informação e comunicação. Parte integrava coletivos informais agregados em torno de projetos de apropriação tecnológica. Eliane Costa (2011) descreve o processo de construção da relação entre estes atores sociais e o Ministério da Cultura, que ficou conhecido

como o grupo “Articuladores” em torno da figura de Cláudio Prado. Sem perfil para se encaixar na burocracia, segundo relatado por ele a Costa (2011, p. 144), Prado não assumiu cargo oficial no Ministério, legitimando-se como interlocutor da questão digital inicialmente junto à proposta das BAC e, em seguida, com o Programa Cultura Viva.

Os “Articuladores” eram pessoas que Prado conheceu em eventos ao longo de 2003, como o Festival Mídia Tática Brasil (São Paulo), a 2ª Oficina para Inclusão Digital (Brasília) e o 4º Fórum Internacional de Software Livre – FISL (Porto Alegre). Segundo relato de integrantes do grupo:

Cláudio começou a ir para Brasília e “infiltrou-se” em um projeto chamado BAC (as Bases de Apoio à Cultura). Dois meses após o MTB [Festival Mídia Tática Brasil, em que conheceu parte destes ativistas], ele participou da segunda Oficina de Inclusão Digital, promovida pelo Ministério do Planejamento em Brasília. O evento gerou muito barulho: foi a primeira vez em que o governo Lula, então em seu primeiro semestre, assumiu o apoio ao software livre. [...] Saindo da Oficina, Cláudio foi diretamente a Porto Alegre, tomar parte no 4o FISLI (sic) (Festival Internacional de Software Livre). Uma vez lá, entendeu a força de mobilização social que o software livre poderia ter para uma efetiva transformação na maneira de se produzir cultura. Encontrou algumas pessoas durante o FISLI (sic) e chamou-as para conversar em seu apartamento em São Paulo na semana seguinte. [...] Esse encontro foi o primeiro de uma série que reuniu ativistas, hackers e artistas para discutir o que poderiam vir a ser as BACs, apesar do fato de ninguém conseguir entender exatamente o que aquele senhor que falava em nome do ministério queria. (Freire, Foina e Fonseca, 2006).

A lógica institucional do grupo Articuladores possuía, portanto, características da cultura da internet, incluindo hackers e militantes da sociedade civil, não organizados em torno de associações formais, mas atuantes em grupos informais, muitas vezes sob a lógica das comunidades virtuais. É possível identificar características como a comunicação horizontal e não hierárquica entre os membros, bem como o uso prioritário das ferramentas da internet para a ação coletiva nas ações. Segundo o relato dos Articuladores:

De uma maneira informal, a sociedade civil apropriou-se do projeto das BACs e o reescreveu. [...] Todo esse processo de reestruturação aconteceu sem um planejamento central. Nem mesmo havia critérios ou autoridades definindo quem eram as pessoas que poderiam participar. A lista de discussão e o wiki possibilitaram que qualquer pessoa que ouvisse sobre o projeto pudesse entrar e participar. O grupo tornou-se uma mistura de pessoas que pouco ou nunca se encontravam pessoalmente, e mesmo nessa dinâmica caótica a produção era intensa, baseada em princípios de igualdade

de voz e ampla liberdade de opinião. Muitas pessoas que fizeram parte desse grupo já tinham um histórico em outros movimentos, coletivos e projetos relacionados a mídia, arte, tecnologia e afins. Nesse sentido, a ideia de um ciclo aberto e continuado de inovação coletiva não criava tanto conflito. Muitos dos articuladores haviam esperado por muito tempo pela oportunidade que então aparecia. Com toda a empolgação, o ritmo de troca de e-mails era muito acelerado. A lista, desde 2003 até hoje, tem uma média de 15 mensagens por dia. Muitos debates foram gerados por e-mail e consolidados no wiki, muitas reuniões aconteceram. O projeto tornava-se cada vez mais dinâmico. E à medida que tornava-se mais dinâmico, mais gente entrava para participar. Era criatividade pura. Todos buscavam concretizar uma proposta que permitiria a reprodução em larga escala de um ambiente ideal e uma maneira colaborativa de produção, que até então só havia sido tentada por aquelas pessoas em pequenos grupos, longe da estrutura estatal. Eles falavam sobre a criação de HackLabs descentralizados mas coordenados, que também contemplariam produção multimídia e MetaReciclagem - reapropriação de hardware. (Freire, Foina e Fonseca, 2006).

O programa Cultura Viva legitimou o 'casamento' entre a proposta de Cultura Digital com os Pontos de Cultura em seu primeiro documento, divulgado conjuntamente ao primeiro edital, em que eram apresentadas as concepções e diretrizes do que viria a ser implementado:

Ponto de Cultura é o novo nome proposto para as BACs [...]. Ponto de Cultura [...] expressa exatamente a intenção de construir uma rede horizontal de articulação, recepção e disseminação de iniciativas e vontades criadoras. Ele é uma pequena marca, um sinal; um ponto de referência sem gradação hierárquica. Mas ao mesmo tempo é um ponto de apoio, uma alavanca para um novo processo social e cultural. Algo muito similar ao processo de formação de nova mentalidade que está surgindo a partir da cultura digital. (Brasil, 2004b).

A primeira forma de atuação da ação Cultura Digital em Pontos de Cultura foi definida no grupo Articuladores, tendo como proposta a oferta do kit multimídia de produção digital de conteúdos a cada Ponto de Cultura, a realização de atividades de apropriação tecnológica e a articulação em rede entre pontos, a partir de plataformas *online*. A participação dos ativistas no processo, inicialmente voluntária, é característica da lógica da militância em torno da luta pela liberdade, democratização e apropriação dos meios tecnológicos. Contudo, para desenvolver a proposta de disseminação das ideias que produziam coletivamente, foi necessário formalizar relações institucionais, o que foi feito a partir do acordo de cooperação entre o Ministério, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a organização social IPTI, mencionados nas seções anteriores desta pesquisa.

Com a formalização da relação institucional, os articuladores foram contratados para organizar e implementar as atividades. Esta formalização, contudo, trouxe para a ação Cultura Digital o mesmo conflito potencial entre Estado e organizações da sociedade presente na relação com os Pontos de Cultura. Os trâmites burocráticos envolvendo repasse de recursos impactavam o trabalho dos implementadores, contratados como bolsistas, que se mantinham ativos por vínculos de caráter militante com a proposta, como é possível depreender do relato de um deles:

(O) projeto sempre conviveu com grandes dificuldades de execução que eram superadas, em parte, pela boa vontade dos bolsistas. Em geral, estes problemas estavam relacionados à contratação de pessoal, com excesso de atrasos de salários que chegaram a quatro ou cinco meses, mas também à infraestrutura deficiente, que levava o pessoal a fazer uso constante de equipamentos particulares, além de baixas diárias, que nem de longe cobririam os custos das viagens. (Meireles *et alii*, 2009, p. 124).

O outro potencial conflito, entre as características culturais de hackers/ ativistas e do Estado, também estava presente. Dificuldades no relacionamento entre estas duas lógicas institucionais foram relatados pelos articuladores:

Como dificuldades iniciais tínhamos o difícil relacionamento com a regional do MinC, que dificultou nossa instalação física na sede do ministério, deixando a equipe recém montada sem lugar de trabalho. (Meireles *et alii*, 2009, p. 101)

A atuação dos bolsistas envolveu desde visitas para identificação do potencial de aproveitamento do kit multimídia, quando da compra centralizada pelo Ministério, até a realização de encontros regionais e oficinas locais com os Pontos de Cultura para sensibilizá-los quanto ao seu uso e promover a apropriação das tecnologias. Também foram os responsáveis por desenvolver as plataformas *online* de interação em rede da iniciativa.

No primeiro ano de atuação (2005), realizaram 15 eventos presenciais de formação, em diferentes localidades do país, envolvendo de 30 a 300 pessoas em cada encontro. Em 2006, foram 13 encontros, totalizando 834 participantes oriundos de 365 Pontos (Germani, 2006). O número crescente de pontos a serem incluídos nas ações do grupo, e a vinculação de bolsistas espalhados por todo o país a uma única instituição, sediada em São Paulo, tornaram difícil a ampliação da escala de atuação. A ausência de um espaço físico próprio de trabalho nas respectivas regiões e os custos envolvidos em deslocamentos aos Pontos e para realização



dos encontros presenciais foram um desafio para a ação (Maireles *et alii*, 2009, p. 152; Germani, 2006).

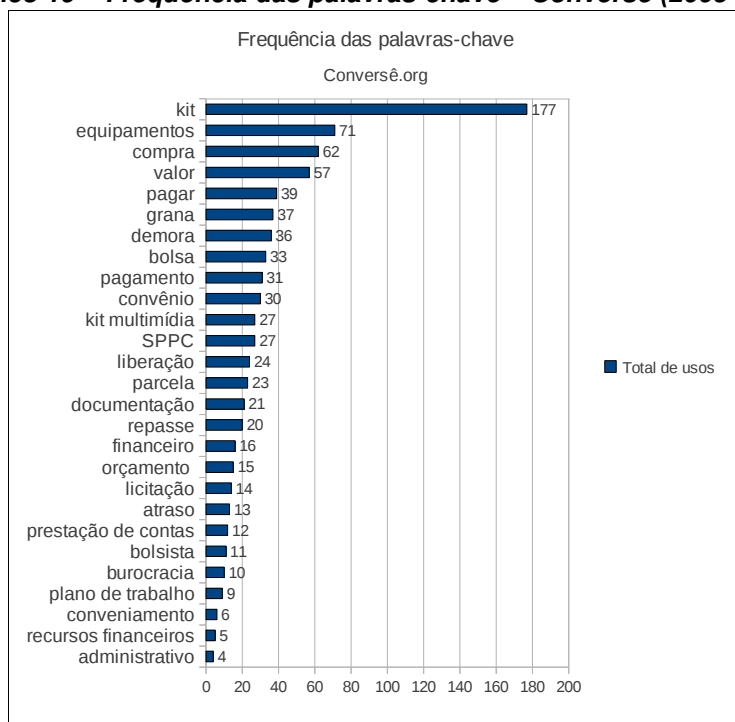
As plataformas online implementadas visavam a troca de experiências e apoio às dúvidas dos Pontos de Cultura quanto à Cultura Digital. Contudo, foram também utilizadas pelos Pontos para se manifestar quanto às dificuldades de gestão do programa Cultura Viva.

Análise da base de dados da plataforma Conversê, disponível de 2005 a 2007 no endereço <http://converse.org>, mostra que os atores institucionais presentes eram, majoritariamente, implementadores da ação Cultura Digital e membros de Pontos de Cultura. A plataforma contava com apenas três usuários cadastrados com endereços de correio eletrônico do Ministério da Cultura. Isso demonstra o conflito da cultura de comunidades virtuais da internet com a lógica burocrática, que possui tendência a evitar a participação, fechando os canais de comunicação com os grupos de interesse.

Enquanto rede, o Conversê manteve uma dinâmica comum a este tipo de plataforma de interação em relação à participação dos usuários. No Conversê, havia 13.718 usuários cadastrados, dos quais 745 postaram ao menos um comentário entre 01/01/2005 e 31/12/2007, ou 5,43% dos usuários. A dinâmica também seguiu o padrão “lei 80/20” das redes sociais, em que 80% dos comentários são feitos por 20% dos usuários, enquanto outros 80% dos usuários participam com 20% dos comentários. No Conversê, 20% dos usuários ativos postaram 76,63% dos comentários, enquanto os outros 80% foram responsáveis por 23,37% do que foi postado.

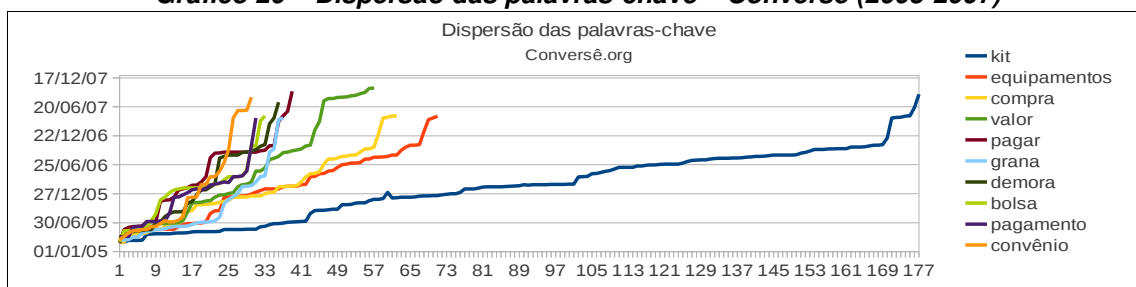
Foram constituídos 180 grupos entre usuários, com temas que variaram de Pontos de Cultura específicos aos assuntos tratados nas oficinas presenciais, como metareciclagem, produção audiovisual e software livre. Um dos grupos montados se chamava “Administrando ONGs e OSCIP”, demonstrando que a plataforma também foi utilizada para temas da gestão burocrática.

A análise da recorrência de termos relacionados ao kit multimídia e a aspectos da gestão burocrática, conforme previsto nos procedimentos metodológicos desta pesquisa, permite visualizar aqueles com maior quantidade de menções, conforme apresentado no Gráfico 19.

**Gráfico 19 – Frequência das palavras-chave – Conversê (2005-2007)**

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados (Conversê, 2010).

Além da recorrência quantitativa, a dispersão dos termos ao longo do tempo também oferece pistas sobre a dinâmica das conversas e implantação da ação. O Gráfico 20 apresenta esta visualização.

**Gráfico 20 – Dispersão das palavras-chave – Conversê (2005-2007)**

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados (Conversê, 2010).

Percebe-se que os temas mais recorrentes – “kit” e “equipamento” - tiveram menção crescente ao longo da implantação da iniciativa, o que indica que a plataforma deve ter sido bastante utilizada para sua finalidade principal, de apropriação tecnológica. Os termos mais relacionados à gestão, ainda que mencionados em menor volume, também apresentam quantidade expressiva de recorrências no conjunto de comentários publicados.

Esta plataforma de conversa era de acesso público e aberto via internet, permitindo que se apresentem exemplos das conversas, identificando-se a filiação institucional do autor:

Prestação de Contas - Pessoal, vi a conversa de vocês e fiquei um pouco preocupado. Decidi entrar para esclarecer um ponto. Não é permitido contratar pessoal via CLT. Recursos de convênio não podem ser utilizados para pagamento de pessoal com vínculos empregatícios. Todo e qualquer tipo de contratação deverá ser temporária e configurar um tipo de 'serviço'. (membro do Ministério, Conversê, 2005).

[...] trabalho com música e software livre e participo da equipe de coordenação do cultura digital no projeto dos pontos de cultura. é realmente angustiante essa situação, essa demora, esse descaso... não tenha dúvidas de q compartilho desse sentimento. afinal, é para isso q trabalho. porém, apesar de trabalhar no projeto, esse processo burocrático de convênio, licitação e compra dos kits, não é acessível a nós, seres mortais, e se desenrola em esferas esotéricas. e, para complicar, cada caso é um caso... cada ponto é um ponto... e um projeto com essas dimensões nunca foi feito..." (implementador, Conversê, 2005).

Porque não entraram nas pesquisas os "Pontos" selecionados que os convênios não foram assinados? Estamos esperando, faz uma ano e meio que passamos pelo MinC, já falamos com no mínimo quatro pessoas diferentes responsáveis pela confecção do convênio. Como diria...O mundo é diferente da "ponte para cá"... sem dinheiro e aprovados formalmente. (membro de Ponto de Cultura, Conversê, 2006).

Boa meu caros. Vou contar uma Historia para vocês. Há seis meses estamos esperando a terceira parcela do ponto de cultura na semana passada recebemos um e-mail de uma pessoa que não vou citar nome dizendo assim: esta pendente a certidão negativa de débitos peço que seja tomadas as providencias para efetuar a liberação da terceira parcela do convênio. Corremos atrás para regulariza essa certidão até ai tudo já regular. Poxa ficamos alegres só faltava isso para grana sair mas tudo mundo sabe que alegria de pobre dura pouco lá vai eu telefonar de um orelhão publico para o minc pedir informação da data da liberação da grana. Ai chama,chama,chama,chama atendeu a senhora que mandou o e-mail eu falei como o ponto de cultura estava e pedir informação da grana. Sabem o que ela disse para mim? Que foi um engano que eles pegaram o nosso convênio errado que o nosso convênio não foi para pagamento foi para vigência. Esperamos um cara galera acho que tem existe respeito não há informação adequada. Ela ainda mandou eu liga para sppc só que eu estava com cartão telefônico e já tinha acabado e a nossa linha telefônica foi cortada olha qual a cituação desse ponto de cultura. (membro de Ponto de Cultura, Conversê, 2007).

Queria iniciar dizendo que trabalho no MinC/Cultura Viva e sinto que faço parte dele, sem dúvidas, mesmo não sendo do quadro permanente. Deixo claro, no entanto, que não falo aqui em nome do MinC. Haveria muito o que

debater sobre a série de questões que você levantou, mas vou preferir apenas opinar sobre a questão da falta de presença do MinC no Conversê. O MinC está inserido em uma série de regulamentos e normas da administração pública, tendo que seguir um certo rito para se pronunciar. Trata-se da tal burocracia, que não é necessariamente ruim, pois sem ela haveria uma ampla desconfiança sobre as ações do Ministério. O poder público precisa ter a preocupação de transmitir informações confiáveis por meios conhecidos de toda a sociedade. Sei que existe uma série de problemas que decorrem deste formalismo, mas não tenho dúvidas de que sem isso seria pior. O Conversê, por outro lado, é um meio de articulação da sociedade cuja utilização deveria ser prioritariamente voltada à constituição e fortalecimento de uma rede de Pontos de Cultura. Isso significa que, na minha opinião, este deveria ser um dos espaços - e não pode ser o único - que viabilizam a troca de conhecimento e a articulação entre os Pontos. Uma rede de Pontos de Cultura, por sua vez, poderiam levantar problemas e reivindicações comuns para levar ao Ministério da Cultura pelas vias 'tradicionais', protocolando um documento oficial endereçado ao secretário, agendando reuniões, etc. [...] Existem, evidentemente, questionamentos que são importantes e relevantes sobre a implantação do Programa Cultura Viva, e esses questionamentos devem ser feitos da maneira correta. A minha opinião, porém, é de que os problemas tem sido decorrência da inovação presente na concepção do Programa e na prioridade que até agora ocorreu na seleção, conveniamento e repasse de recursos. (membro do Ministério, Conversê, 2005).

Conforme as conversas expõem, apesar da plataforma não ter como foco a gestão do programa Cultura Viva como um todo, as dificuldades institucionais se refletiam na ação Cultura Digital e marcaram presença nos ambientes de interação disponíveis. Cabe destacar que a plataforma Conversê deixou de ter sua manutenção financiada pelo Ministério quando da mudança de desenho da iniciativa, sendo retirada do ar pelos técnicos responsáveis<sup>27</sup>.

Para ampliar a disseminação de Pontos de Cultura, a partir de 2005, o Ministério da Cultura implementou novas estratégias, considerando o aprendizado do primeiro edital. Entre março e abril, o órgão lançou três editais para Pontos de Cultura. Um deles possuía o foco específico para Pontos de Cultura de Capoeira na Bahia, contemplando 10 unidades (Brasil, 2005m). Nos outros dois editais (Brasil, 2005j e 2005n), o Ministério da Cultura promoveu alguns ajustes importantes relacionados ao desenho institucional:

a) realizou um edital voltado para entidades privadas sem fins lucrativos e outro, separado, para governos estaduais e municipais;

---

27 O Ministério da Cultura lançou, em 2009, a plataforma de conversas *online* CulturaDigital.Br, em conjunto com a Rede Nacional de Pesquisa (RNP). O ambiente é voltado a discussões gerais sobre o tema Cultura Digital e não especificamente para os Pontos de Cultura. Disponível em: <<http://culturadigital.br>>. Acesso em: 12 jun. 2011.

b) em ambos, determinou que a seleção teria como objetivo a constituição de um cadastro de reserva de projetos, que seriam encaminhados para celebração efetiva conforme a disponibilidade orçamentária do Ministério;

c) em ambos, previu o repasse de recursos financeiros para cada entidade adquirir os equipamentos para produção multimídia digital por conta própria, desistindo da compra centralizada destes kits; e

d) no edital voltado a governos estaduais e municipais, os entes públicos federados selecionados se comprometiam a replicar a diretriz de apoio a grupos protagonistas e autônomos em suas respectivas áreas de jurisdição, criando Redes de Pontos, e implantar um espaço que se constituiria como Pontão de Cultura, responsável por articular os Pontos da região.

Do ponto de vista da execução orçamentária, a alteração provocou resultados positivos para a iniciativa. O BGU 2005 registra o aumento quantitativo no total de Pontos de Cultura apoiados pelo Programa, que passaram de 72 em 2004 para 442 no ano seguinte (Brasil, 2006h) e 654 em 2006 (Brasil, 2007d). O formato de Redes de Pontos junto a Estados e municípios seria predominante a partir de 2008, tornando possível ao programa atingir 3.109 unidades apoiadas ao final de 2010 (Brasil, 2011c).

Com as mudanças, o Ministério da Cultura encontrou uma forma de lidar com a imprevisibilidade de recursos orçamentários disponíveis para cada exercício. Já a seleção separada de entidades privadas sem fins lucrativos e governos estaduais e municipais permitiu discernir Pontos individuais do que veio a ser chamado de Redes de Pontos, que passaram a ser priorizadas a partir dos editais subsequentes, com a criação do Programa Mais Cultura. No novo desenho, os órgãos governamentais estaduais e municipais eram corresponsáveis pelos recursos financeiros oferecidos aos Pontos de Cultura, entrando com o montante equivalente à contrapartida do convênio e se responsabilizando pela articulação e fiscalização dos Pontos.

Além de permitir a ampliação em escala da quantidade de projetos apoiados, a estratégia de Redes em tese tinha o potencial de reduzir o conflito entre lógicas organizacionais distintas, introduzindo um ator institucional intermediário que, apesar de também estatal, estaria territorialmente mais próximo dos Pontos para apoiá-los na gestão dos recursos.

Ainda assim, as dificuldades de operacionalizar o programa junto a entidades não governamentais de baixo grau de formalização foi destacada pelo Ministério no relatório de Avaliação do PPA referente ao ano de 2006:

A inexistência de norma legal que fundamente especificamente o relacionamento entre o Estado brasileiro e as entidades da sociedade civil com baixo nível de organização/ institucionalização prejudica o Programa, que tem por objetivo ampliar e garantir o acesso das comunidades excluídas ao usufruto de bens culturais, aos meios de fruição, à produção e à difusão das artes e do patrimônio cultural. Os movimentos populares ou manifestações culturais, cujas tradições são mantidas por segmentos que exploram diferentes meios e linguagens artísticas e lúdicas, recebem recursos em dinheiro e se elegem mediante edital. O instrumento legal para realizar o repasse é a Instrução Normativa (IN) STN n. 01, de 15 de janeiro de 1997. No entanto, a prática tem revelado que as exigências formais de execução dos convênios são de difícil cumprimento por parte das entidades selecionadas. Essas entidades, que são o público-alvo do Programa, localizam-se em sua maioria em comunidades excluídas, em áreas de risco social, e não possuem capacidade organizacional para atender as exigências formais da IN n. 01, originando gargalos no desenvolvimento do Programa, principalmente no momento da prestação de contas. (Brasil, 2007f, p. 35).

Percebe-se, desta forma, que a vontade política do programa não superou normas institucionalizadas que regulavam a relação entre o Estado e organizações sociais. Tais dificuldades se mostraram ainda maiores tendo em vista a capacidade operacional do Ministério da Cultura para gerenciar a quantidade de instrumentos celebrados em função do programa. Conforme apresentado no mesmo relatório de Avaliação pelo órgão:

No que concerne aos recursos humanos, a SPPC [Secretaria de Políticas e Projetos Culturais, responsável pelo programa Cultura Viva] apresenta escassez quantitativa, agravada pelo aumento considerável da carga de trabalho e do número de convênios. O quadro em geral é de baixa capacidade técnico-administrativa e não possui especialização na formalização e acompanhamento dos convênios. Os funcionários, na sua maioria, não têm vínculo direto e são consultores e terceirizados. [...] Houve dificuldades de celebração de convênios na gerência, em função de interpretações diferentes de normas por setores internos do MinC, falta de procedimentos padronizados que facilitem e agilizem o processo de convênios, duplicidade de tarefas, contingenciamento de recursos e equipe reduzida. O baixo conhecimento da legislação que regula os convênios, e a situação de inadimplência junto aos órgãos ou a entidades da administração pública prejudicaram as entidades proponentes. (Brasil, 2007f, p. 35).

O relato dos gestores permite visualizar uma outra característica do Estado burocrático, relacionada à sua lógica institucional. Como parte da racionalidade burocrática, cada etapa do processo se realiza de maneira separada, conforme tarefas específicas do corpo de servidores. Dentro do próprio órgão estatal, diferentes maneiras de interpretar as normas que regulavam a relação do Estado com as organizações da sociedade se tornaram um entrave.

De acordo com a pesquisa do IPEA (2010), coordenadores de Pontos apontavam como principais problemas relacionados à gestão: a falta de recursos (50%), a falta de equipe capacitada (18%), o excesso de exigências (14%), a falta de orientação por parte do Ministério da Cultura (15%), a falta de apoio das secretarias municipais/estados (5%) e o excesso de formulários (5%).

Ao longo da implementação, o Ministério colocou em prática uma outra estratégia para desburocratizar o repasse de recursos financeiros aos Pontos de Cultura: a concessão de prêmios e bolsas. O desenho dos prêmios derivou do Prêmio Cultura Viva, realizado anualmente entre 2006 e 2009 a partir de recursos financeiros de patrocínio da Petrobras. Sob diretrizes do Ministério da Cultura, o prêmio visava reconhecer as melhores práticas entre os Pontos participantes do programa. A forma de execução permitiu premiar pessoas jurídicas e também pessoas físicas, a depender do foco da premiação. Cerca de 22 editais de prêmios foram lançados de 2005 a 2010 no âmbito do Cultura Viva, dois dos quais mais diretamente relacionados à ação Cultura Digital, conforme mencionado na análise do atributo orçamento.

As bolsas inicialmente se destinaram a jovens atendidos nos Pontos de Cultura – os Agentes Cultura Jovem –, sendo também utilizadas na ação Escola Viva e Griô. Dois editais de bolsas Cultura Ponto a Ponto também foram lançados no período, tendo por objetivo permitir que membros de Pontos de Cultura realizar visitas mútuas de intercâmbio de experiências.

O repasse de recursos a partir de prêmios e bolsas possuía menos exigências formais do que a modalidade convênio, consistindo em alternativa para reduzir o conflito entre as lógicas institucionais burocrática e das organizações sociais responsáveis pelos Pontos. Ainda assim, um certo grau de formalização era necessário. O Prêmio Cultura Viva, por exemplo, teve que explicitar esta necessidade em suas regras:

Os prêmios em dinheiro só poderão ser entregues para organizações legalmente constituídas. As 3 (três) iniciativas premiadas na categoria

'Grupo Informal' deverão providenciar a sua formalização na forma de associação ou fundação privada, sem fins lucrativos, em até 180 dias da divulgação do resultado, sob pena de perda do prêmio. (Brasil, 2007i, pg. 5).

Em relação à ação Cultura Digital, à medida que a quantidade de Pontos de Cultura crescia, a atuação dos bolsistas contratados em 2005 se mostrava pouco estruturada para o tamanho do desafio. Segundo a pesquisa do IPEA (2010), realizada junto a 526 Pontos de todas as naturezas conveniados até o final de 2007, 61% deles haviam aderido à ação Cultura Digital, dos quais:

53,1% dos pontos respondentes receberam ou compraram o kit; 37,3% adotaram ferramentas livres; 35,5% utilizaram conhecimentos técnicos; 29,5% adotaram conceitos da ação Cultura Digital; 17,4% participaram da rede; e 10,1% criaram rede. [...] Acrescente-se que as visitas possibilitaram observar que muitos pontos haviam recebido os kits, mas que estes estavam embalados, ainda sem uso, ou que neles não havia a possibilidade de continuação das atividades, dadas certas dificuldades técnicas ou insegurança quanto ao uso de recursos. Em alguns pontos, por exemplo, havia insegurança a respeito da necessidade de devolução dos equipamentos após o fim do prazo de conveniamento ou em decorrência da não aprovação das prestações de contas. (IPEA, 2010, p. 68 e 69).

Em 2007, o Ministério alterou a estratégia de atuação da ação Cultura Digital e selecionou oito Pontões de Cultura Digital, que ficaram responsáveis por articular e promover atividades de apropriação tecnológica junto aos Pontos de Cultura de suas respectivas regiões. Em 2009, outros seis Pontões de Cultura Digital foram selecionados. Com estes editais, organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas passaram a integrar a iniciativa. Desta forma, a lógica institucional acadêmica também se somou às lógicas institucionais presentes. O relato da entrada deste ator pelos implementadores demonstra que a relação de cooperação entre militantes e acadêmicos foi um aspecto valorizado na seleção:

Uma das intenções do Pontão (ECO/UFRJ) é o aproveitamento do ambiente acadêmico para a divulgação dos conceitos, metodologias e práticas da Cultura Digital para a comunidade acadêmica, espaço natural para a realização de pesquisas, estudos e sistematizações de metodologias e práticas da Cultura Digital serem estudadas e sistematizadas através de diversas pesquisas.[...] Como as atividades do Pontão estão iniciando atualmente ainda não se pode fazer um levantamento detalhado de suas ações mas o plano de trabalho está bem coerente com os valores da Cultura Digital. Além disso o Pontão conta com uma equipe muito capacitada e diversa, com participação de pessoas que já compuseram a Equipe de Cultura Digital do



MinC, estudantes de comunicação, jornalistas e pessoas ligadas a movimentos sociais. (Meireles *et alii*, 2009, p. 105).

Parte dos Pontões absorveu, em seus quadros, os militantes do grupo que atuava anteriormente como bolsista. Esta atuação conjunta tenderia a ser bem sucedida, à medida que as características da ética hacker dialogam tanto com a lógica institucional da sociedade civil como da academia, presentes nas entidades selecionadas como Pontões. O novo desenho também tendia a promover o fortalecimento institucional da ação Cultura Digital, a partir do estabelecimento de relações entre uma quantidade maior de entidades responsáveis pelas atividades junto aos Pontos.

Em relação aos conflitos potenciais, poderia se esperar que as relações entre Estado e academia não apresentassem as mesmas dificuldades do que deste com as organizações da sociedade civil. Isso nem sempre ocorreu, conforme relatos:

Em 2008, teve início a execução do projeto do Pontão de Cultura Digital pela Universidade do Estado da Bahia com o objetivo de desenvolver ferramentas tecnológicas e metodologias de aprendizagem para apropriação. O pontão está em atividade desde outubro desse ano e existe um esforço grande em manter a equipe do JuntaDados - Pontão Digital - no cumprimento do convênio, mas, o estado tem dificultado a execução do projeto pela sua demorada burocracia. Em março de 2009, 06 meses após liberação dos recursos, a equipe ainda não havia conseguido adquirir equipamentos nem remuneração pelo trabalho prestado. (Meireles *et alii*, 2009, p. 187).

A atuação dos Pontões de Cultura Digital, contudo, não estava vinculada a qualquer instância de coordenação nacional, que permitisse ao Ministério da Cultura acompanhar as atividades de maneira continuada. O momento de sua instituição coincidiu com o progressivo distanciamento do então Ministro Gilberto Gil e do principal agente político da ação Cultura Digital no Ministério, Cláudio Prado. Dentro da estrutura do Ministério, a Secretaria de Políticas Culturais foi absorvendo a temática da Cultura Digital em sentido transversal, enquanto a Secretaria de Cidadania Cultural (SCC) permaneceu responsável pelos Pontos e Pontões de Cultura (Fernandes, 2010).

Foi a partir da Secretaria de Políticas Culturais que a ação Cultura Digital instituiu parceria junto ao Projeto Casa Brasil, entre o final de 2008 e início de 2009, para contratação de uma equipe de 22 bolsistas, visando a articulação nacional dos Pontos e Pontões de Cultura Digital. Muitos dos bolsistas tinham feito parte do grupo hacker/ativista do início da ação. Ao

longo de 2009, os bolsistas realizaram levantamentos e registros de atividades sobre Cultura Digital em Pontos e Pontões de Cultura de suas respectivas regiões. Os relatórios deste trabalho, utilizados na presente pesquisa, trazem o registro de cooperação entre academia e ativistas (Meireles *et alii*, 2009; Tarin *et alii*, 2009).

O segundo relatório produzido pelo grupo apresentou uma série de propostas para o futuro da ação Cultura Digital. Não há, contudo, registros de desdobramentos destas propostas em 2010 dentro do Ministério. Ressalta-se que o momento também coincidiu com a finalização do Projeto Casa Brasil original no CNPq. Em seu lugar, teve início o projeto Rede de Extensão para Inclusão Digital (REID)/ Casa Brasil que, conforme exposto na análise das lógicas institucionais envolvidas no Casa Brasil, conferiu maior ênfase à lógica acadêmica do que à militante e hacker em sua atuação. Também não foi implementado um projeto próprio do Ministério da Cultura diretamente junto ao CNPq para as atividades de Cultura Digital.

Desta forma, a ação Cultura Digital nos Pontos de Cultura voltou a ser composta apenas pela previsão de kits multimídia nos convênios de Pontos de Cultura e pelos Pontões de Cultura Digital, além do Prêmio Cultura Digital – Esporos de Pesquisa e Experimentação, lançado no início de 2010. De 2009 e 2010, porém, foram relatadas dificuldades na manutenção dos convênios dos Pontões de Cultura, incluindo os de Cultura Digital (ARede, 2011).

O Ministério da Cultura reconheceu as dificuldades referentes aos convênios em seu Relatório de Gestão. Segundo o órgão:

[...] verifica-se grande morosidade do conveniente em executar a[s] parcelas do convênio e a demora na avaliação das prestações de contas física e financeira, por parte do MinC, tendo em vista que a maior parte dos convenientes cujos projetos são apoiados pelo Ministério é constituída por entidades da sociedade civil com poucos recursos logísticos, organizacionais e administrativos. (Brasil, 2009h, p. 27)

Apesar de ter lançado mão de estratégias institucionais para minimizar estes problemas, estas não foram suficientes para superar as dificuldades no relacionamento com Pontos e Pontões de Cultura. Sendo assim, o Ministério da Cultura registrou a sua intenção de trabalhar pela institucionalização de regras específicas para contemplar a relação entre o Estado, grupos e organizações da sociedade civil dentro das diretrizes desejadas para o programa. De acordo com o órgão:

[...] muitas entidades têm dificuldade de entendimento acerca do que constitui e como devem ser coletados e apresentados os elementos de uma prestação de contas, quando não acerca do processo de conveniamento em si. Isso leva a inúmeras tentativas frustradas das entidades em preencher os requisitos documentais necessários à realização e execução dos convênios. E acarreta também dificuldades em sua gestão de recursos financeiros, o que leva a uma execução morosa. [...] as áreas do MinC responsáveis pelo gerenciamento e execução dos convênios tenderam, a aplicar integral e rigorosamente a essas entidades os preceitos da Instrução Normativa/STN N.º 1, de 15 de janeiro de 1997, que disciplina a celebração de convênios. Embora essa constitua exatamente a lógica de atuação de um órgão público, na medida que zela pela aplicação da Lei, conduz a um resultado inibidor da implantação do Programa como originalmente concebido, uma vez que incide restritivamente na tramitação dos processos relacionados aos Pontos de Cultura. Por sua vez, as dificuldades na análise dos processos (seja no conveniamento ou na prestação de contas) levam a recorrentes impasses em sua tramitação que resultam em uma execução financeira abaixo do esperado (em termos de pagamento). Para lidar com esta situação **está sendo elaborada uma proposta de Marco Legal para o Programa Cultura Viva, direcionada à fundamentação de uma nova forma de relacionamento entre o Estado e as entidades da sociedade civil que constituem os Pontos de Cultura.** (Brasil, 2009h, p. 27).

A Ação Griô propôs um Projeto de Lei (PL) visando contemplar a questão específica das bolsas destinadas aos mestres de tradição da cultura oral, questionada por não estarem previstas legalmente. Em novembro de 2009, a articulação nacional da ação registrou o projeto de iniciativa popular no Cartório do Registro de Pessoas Jurídicas da Comarca de Lençóis (BA). A Lei Griô foi considerada uma das 32 ações prioritárias do setor cultural na II Conferência Nacional de Cultura (CNC), realizada em maio de 2010 (Brasil, 2010k).

Havia expectativa do principal idealizador e dirigente do programa até 2010 de que os próprios Pontos de Cultura encaminhassem um Projeto de Lei para institucionalizar não só a Ação Griô, mas o Cultura Viva como projeto de iniciativa popular, construindo um marco institucional que resolvesse, ao menos em parte, os conflitos entre a lógica burocrática do Estado e as comunidades responsáveis pelos Pontos (Entrevista 3).

Uma minuta de texto deste PL circulou em 2010, propondo a diferenciação de Pontos de Cultura em relação a outros tipos de entidades privadas sem fins lucrativos. Ao participar do programa Cultura Viva, os Pontos seriam desobrigados a cadastrar convênios no SICONV (Sistema de Gestão de Convênios). Os Pontos de Cultura e Pontos de Cultura no Exterior

manteriam a obrigação (Aniceto, 2010). Tal diferenciação seria motivada pelas características distintas das organizações responsáveis por cada tipo de projeto.

No início de 2011, após a troca de dirigentes no Ministério da Cultura, a discussão do PL voltou à pauta, no âmbito de outras mobilizações realizadas pelo Movimento Nacional dos Pontos de Cultura e Comissão Nacional dos Pontos de Cultura (Feghali, 2011; Foco, 2011).

Apesar dos percalços, na avaliação do dirigente, os Pontos de Cultura atingiram seus objetivos:

ONGs mais estruturadas que entraram logo no programa, [...] essas mais reconhecidas, avançaram pouco no programa. Porque elas percebiam o Ponto de Cultura muito mais como um projeto, uma fonte de financiamento de um projeto dentro da ONG. Elas não se jogaram no processo. Aquelas entidades menorzinhas, entidades de maracatu, grupo candomblé, que nunca recebeu recurso na vida, [...] [n]ão conseguiu falar nem com o diretor de cultura do Município deles [...] estavam falando direto com o Governo Federal. Viagens, Teia. Essas, se você observar, deram um salto fantástico em produção. (Entrevista 3).

Percebe-se, desta forma, que o conflito entre as distintas lógicas institucionais envolvidas na ação Cultura Digital em Pontos de Cultura foi um obstáculo maior do que a disponibilidade orçamentária na execução das ações ao longo da trajetória. O principal aspecto deste conflito foram as dificuldades entre a lógica institucional do Estado e a das organizações da sociedade civil escolhidas como parceiras, tanto para a atuação em nível local como para a formação em Cultura Digital.

Outros aspectos institucionais, conforme relatado, também exerceram influência relativa, tais como o controle sobre a gestão por parte dos atores institucionais envolvidos, sua estrutura de recursos humanos e capilaridade territorial. O desenvolvimento destes outros atributos talvez tivesse permitido minimizar os problemas relacionados aos conflitos entre lógicas institucionais distintas. Contudo, a resolução dos entraves parece efetivamente relacionada à necessidade de institucionalização de novas regras para a relação entre o Estado e os demais atores institucionais, sejam eles organizações da sociedade civil, academia ou mercado.

## **Análises e conclusões**

A presente seção aprofunda a análise dos dados, tendo como base o marco teórico referencial da pesquisa. Também contempla os objetivos específicos e a defesa da hipótese de pesquisa.

Retomando o que foi apresentado no início deste trabalho, o objetivo geral consistiu em analisar aspectos institucionais relacionados à efetividade de programas e projetos de disseminação de telecentros implantados pelo governo federal no período 2000-2010.

Para o alcance do objetivo geral, foram estipulados como objetivos específicos:

a) evidenciar o contexto histórico e institucional em que as iniciativas de implantação de telecentros no governo federal brasileiro emergiram, identificando os conceitos, abordagens e dinâmicas do processo, de modo a explicitar o cenário em que se desenvolve o objetivo geral proposto;

b) propor um modelo conceitual de análise sobre a relação entre institucionalização e efetividade de programas públicos federais de disseminação de telecentros, que se desdobrou em um método de avaliação da efetividade potencial das iniciativas e de análise dos aspectos institucionais de sua implementação, destacando os aspectos de orçamento e lógicas institucionais; e

c) aplicar o método proposto às principais iniciativas de disseminação de telecentros implementadas pelo governo federal no período 2000 a 2010, analisando a influência relativa dos aspectos de orçamento e das lógicas institucionais na implementação das políticas.

Esta pesquisa teve como hipótese que, no que tange às capacidades institucionais mobilizadas para a execução das iniciativas, a efetividade da política pública de implantação de telecentros a partir da esfera federal no período 2000-2010 foi mais influenciada pelo conflito entre as distintas lógicas institucionais dos atores envolvidos do que por restrições orçamentárias.

A presente seção aprofunda análises sobre o contexto institucional, o modelo analítico construído e sua aplicação às iniciativas de disseminação de telecentros do governo federal do período 2000 a 2010, bem como sobre os resultados da pesquisa e os aspectos institucionais dos programas estudados.

Também analisa mudanças no contexto institucional provocadas pela própria implementação dos programas, destacando a contribuição das iniciativas implementadas no período, em especial do Casa Brasil e da ação Cultura Digital em Pontos de Cultura, para a construção e consolidação da política pública de inclusão digital no Brasil. Por fim, aponta questões e perspectivas como sugestões para pesquisas futuras.

## **1. Análise do contexto institucional**

Conforme destacado no Capítulo 3, em que o contexto histórico e institucional do objetivo geral da pesquisa foi situado, o governo federal brasileiro foi o último ator institucional a empreender esforços na promoção da inclusão digital a partir de telecentros, ou seja, espaços públicos e comunitários de uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs).

As primeiras iniciativas com estas características realizadas no Brasil foram promovidas por instituições do chamado Terceiro Setor, compreendido por organizações da sociedade civil de caráter militante e propositivo (Gohn, 2000), de atuação filantrópica-solidária, de desenvolvimento econômico/sustentável e luta pela liberdade/democracia (Scherer-Warren, 1994). Ao mesmo tempo, poderes públicos de alguns municípios e Estados também iniciaram a implementação de programas de disseminação de telecentros públicos e/ou comunitários.

A percepção de que as organizações da sociedade civil eram atores institucionais chave para o desenvolvimento de iniciativas públicas federais desta natureza foi um dos pontos de consenso entre representantes do setor público, acadêmico, privado e do próprio Terceiro Setor envolvidos no debate e execução de políticas públicas no início dos anos 2000 (Medeiros, 2004). Esta percepção, já presente no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, se acentuou ao mesmo tempo que mobilizou mais atores institucionais do Estado no início do mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, influenciando os arranjos institucionais das iniciativas de todo o período 2000-2010.

No caso das políticas públicas sociais (educação, saúde, assistência) e de infraestrutura (telecomunicações, energia), o fortalecimento do Terceiro Setor, neste contexto, esteve

vinculado ao discurso de enxugamento da máquina estatal e privatização de serviços públicos. Nas iniciativas de disseminação de espaços de inclusão digital, porém, a participação das organizações não-governamentais no início dos anos 2000 era pioneira em relação à atuação dos governos e veio a demandar, mais do que a saída, a entrada do Estado no processo. Assim, mesmo sob o discurso hegemônico de redução dos gastos públicos, surgiram, ainda em 2000/2001, esforços do governo federal no sentido de apoiar projetos de implantação de centros públicos de acesso a tecnologias, que se popularizaram sob o nome de telecentros.

Naquele momento, o tema das tecnologias de informação e comunicação ganhava relevância na esfera pública federal. A ameaça do “bug do milênio” abriu uma oportunidade para os gestores públicos responsáveis impulsionarem políticas para o governo eletrônico. A inclusão digital, por outro lado, era um tema de peso político menor e sem um lócus definido no Poder Executivo. Iniciativas de disseminação de telecentros começaram a ser conduzidas por diferentes órgãos, que apostavam em maior ou menor grau na novidade, conforme a dimensão priorizada: o Ministério do Planejamento, por conta da Secretaria Executiva do Comitê de Governo Eletrônico, percebia a inclusão digital como acesso dos cidadãos a serviços de governo; o programa Comunidade Solidária, como desenvolvimento comunitário; o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, como alavanca para o fortalecimento de micro e pequenas empresas; o Ministério da Integração Nacional, como acesso à informação por comunidades do interior do país.

A única iniciativa de apoio a espaços públicos de uso com pretensões de escala naquele momento, o FUST Bibliotecas nasce no esteio do Programa Sociedade da Informação, conduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). No contexto da privatização das telecomunicações em que havia sido criado o Fundo de Universalização das Telecomunicações (FUST) e sob pressão da sociedade civil organizada que interagiu com o governo a partir de outros programas, a iniciativa mobilizou um conjunto de atores institucionais, mas não conseguiu sair do papel. Seu desenho incluía, além do MCT, o Ministério das Comunicações como responsável pelas diretrizes de aplicação do fundo, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), responsável pela operacionalização do gasto, e organizações da sociedade civil articuladas ao programa Comunidade Solidária, como a Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits), entre outras.

Do ponto de vista do arranjo em si, esta diversidade de atores institucionais demandaria uma coordenação forte, para evitar a fragmentação. O desenho institucional do programa, por sua vez, também não contemplava de maneira ideal as organizações da sociedade civil como agentes institucionais do processo de inclusão digital, uma vez que condicionava os telecentros a funcionarem como bibliotecas. Nota-se que, desde aquele momento, a institucionalidade da relação entre Estado e sociedade civil nas iniciativas de inclusão digital se desenhava de maneira tortuosa. Mesmo em um governo propenso à parceria com organizações não-governamentais, que havia criado uma lei específica para normatizar esta relação, a Lei das OSCIPs, a política pública de inclusão digital não obteve conquistas significativas neste sentido.

A mudança política ocasionada pelas eleições presidenciais de 2002 alterou em parte este cenário, levando para a esfera federal agentes que haviam se dedicado ao tema dos telecentros nas esferas municipais e estaduais, e também em organizações da sociedade civil. O perfil militante de muitos destes agentes explica, em parte, o aumento no número de órgãos e iniciativas dedicados à disseminação de espaços públicos e comunitários de inclusão digital pelo país a partir de 2004. Como característica comum à maioria destes projetos, o foco nos resultados práticos das ações esteve à frente das preocupações com a institucionalização de arranjos mais estáveis e perenes, incluindo o enfrentamento das questões normativas envolvidas.

Por outro lado, a própria ascensão da temática da inclusão digital à agenda pública sob diferentes visões – acesso, empregabilidade, empreendedorismo, formação profissional, educação, cultura, participação política, direito à comunicação, disseminação do software livre, entre outras – direcionou o gasto público a estes programas. O mérito de seus objetivos permitia justificá-los do ponto de vista técnico e possuía atratividade do ponto de vista político. Isso ampliou não apenas a quantidade de iniciativas, mas o montante de orçamento público dedicado aos telecentros e outros espaços públicos de uso das tecnologias.

Ao mesmo tempo em que o governo federal avançava neste campo, a atuação de governos municipais e estaduais, além das organizações da sociedade civil, de todos os portes, linhas ideológicas e formas de ação, também passou a se dedicar aos espaços públicos de inclusão digital. Essa disseminação se deu de maneira bastante assimétrica e dependente das capacidades administrativas dos atores institucionais envolvidos. Caberia uma avaliação do



quanto esta disseminação reproduziu ou ajudou a diminuir as desigualdades regionais e intrarregionais apontadas por pesquisadores de políticas públicas no Brasil (Franzese, 2010; Arretche, 1999).

O que se percebe, de qualquer forma, é que o contexto institucional da inclusão digital no país mudou entre 2000 e 2010. A existência de milhares de espaços como telecentros, Pontos de Cultura, Casas Brasil, centros de inclusão digital e outros nomes dados a lugares em que a população pode, ao menos, ter acesso às tecnologias de informação e comunicação mudou o contexto da política pública.

A contribuição das iniciativas analisadas para este processo de transformação de contexto serão objeto de análise detalhada mais adiante. Cabe apontar que enquanto houve um inegável avanço da infraestrutura de acesso, persistiram dificuldades na gestão, formação e apropriação local – os principais desafios da inclusão digital. Possivelmente, isso decorre da natureza dos arranjos necessários para a garantia da efetividade destes recursos. A análise dos erros, acertos, avanços e retrocessos que as iniciativas da década deixaram como lição é o que se apresenta a seguir.

## **2. A relação entre efetividade potencial e conceitos de inclusão digital**

Como demonstrado no Capítulo 5, poucas iniciativas que pretenderam ter ou obtiveram larga escala no apoio à disseminação de telecentros e espaços similares no período 2000-2010 construíram desenhos com investimentos bem distribuídos entre os recursos físicos, digitais, humanos e sociais necessários à inclusão digital, de modo a permitir efetividade potencial. Neste sentido, para atingir seus objetivos, dependeram fortemente das capacidades institucionais das entidades parceiras mobilizadas em âmbito local, no próprio governo federal e em outras esferas.

A distribuição orçamentária de quatro dos seis programas públicos federais de alta escala, prevista ou alcançada, priorizou algum dos aspectos da inclusão digital de maneira desproporcional aos outros. Três destas iniciativas, ainda que tenham investido em recursos de formação, priorizaram o apoio financeiro à infraestrutura: duas, aos equipamentos (Telecentros Comunitários/MC e Inclusão Digital/MCT) e uma, à conexão (Gesac/MC). Estas

iniciativas destinaram volumes consideráveis de recursos orçamentários a suas ações, optando pela alocação nos aspectos de mais fácil controle burocrático, passíveis de contratação centralizada ou de fiscalização por terceiros, como a Caixa Econômica Federal, no caso das descentralizações.

A quarta das iniciativas de maior escala (TINs/MDIC) se caracterizou pelo baixo investimento orçamentário, focado em produção de conteúdos. Para a implantação dos espaços, apostou na capacidade administrativa local e em parcerias de baixo custo transacional, como a articulação de doações de computadores por empresas privadas, dentro de uma lógica empreendedora característica de mercado, consoante ao público-alvo de seus telecentros, também de perfil empresarial.

Já as iniciativas que pretenderam dedicar esforços não apenas aos recursos de infraestrutura e conteúdos, mas também de formação e apropriação local das tecnologias e processos de gestão, tiveram que enfrentar as dificuldades institucionais envolvidas nesta opção. As trajetórias orçamentárias e os conflitos entre lógicas institucionais identificados demonstram algumas barreiras que a política pública de inclusão digital precisa enfrentar para promover efetividade.

O Projeto Casa Brasil, único a distribuir de maneira mais equilibrada os investimentos em recursos físicos, digitais, humanos e sociais, com ênfase na apropriação local, não atingiu a escala pretendida. A perda do apoio político que sustentou seu arranjo institucional inicial, somada à ausência de atribuição específica do órgão que, inicialmente, coordenava o projeto e à insuficiência de capacidade institucional para o desafio, parecem ter contribuído para agravar os problemas de orçamento e gestão enfrentados. A tentativa de cooperação entre Estado, academia e grupos de perfil militante, em si positiva, mostrou-se institucionalmente frágil, sendo substituída por um desenho que distancia o governo federal da relação com as organizações da sociedade civil e poderes públicos locais.

O programa Cultura Viva, por sua vez, buscou na atribuição política do Estado a coordenação do conflito entre duas lógicas institucionais que já sabia serem opostas (Brasil, 2006b): a burocracia estatal e a informalidade do associativismo civil. Deparou-se com o peso do passado, das regras institucionalizadas que exigem que o Estado exerça seu papel de controle e que tendem a fechar as portas do poder público à participação social (Alford e

Friedland, 1991). O Ministério da Cultura parece ter tentado aumentar sua capacidade administrativa para a gestão destes processos, mas não na velocidade e dimensão necessárias.

Especificamente a ação Cultura Digital em Pontos de Cultura teve seu peso político reduzido, com reflexo no orçamento a ela destinado. Ainda assim, a estratégia dos Pontos de Cultura Digital conferiu institucionalidade a uma ação anteriormente baseada em grupos informais que dependiam de organizações formalizadas para estabelecer sua relação com o Estado. Por outro lado, o Ministério deixou de coordenar, de fato, a ação, preservando apenas seu papel de financiador.

Desta forma, tornou-se difícil avaliar se a efetividade pretendida com a distribuição dos kits multimídia aos Pontos de Cultura, realmente, se realizou. Não houve um acompanhamento sistemático do Ministério para apurar em que medida estes Pontos trabalharam, de fato, para que a população se apropriasse das TICs, ainda que não tivessem a inclusão digital como principal missão. O mesmo se pode afirmar dos prêmios e das bolsas concedidos. A percepção do que se vê nas ruas e nas redes é de uma grande movimentação, em boa parte, provocada pelo investimento do Ministério da Cultura no fortalecimento de atores institucionais protagonistas e militantes.

Portanto, no que se refere à efetividade potencial e aos conceitos de inclusão digital apresentados no Capítulo 1, concluiu-se que o discurso do uso efetivo das tecnologias esteve presente em todas as principais iniciativas do período, mas que o investimento público concreto aproximou a maioria delas ao conceito de inclusão digital como acesso à infraestrutura, chegando, no máximo, à “alfabetização digital”. Apenas duas perseguiram, com orçamento e mobilização institucional, o objetivo de realizar a inclusão digital como apropriação tecnológica em larga escala, enfrentando de maneiras distintas os obstáculos da implementação.

### **3. Hipótese de pesquisa: orçamento e lógicas institucionais**

A hipótese desta pesquisa é que, no que tange às capacidades institucionais mobilizadas para a execução das iniciativas, a efetividade da política pública de implantação de telecentros do governo federal no período 2000-2010 foi mais influenciada pelo conflito

entre as distintas lógicas institucionais dos atores envolvidos do que por restrições orçamentárias.

Conforme apresentado no item anterior, apenas duas iniciativas se dedicaram, com alocação de orçamento, a promover a inclusão digital de maneira efetiva, contemplando recursos físicos, digitais, humanos e sociais em seus gastos. A apresentação da trajetória orçamentária destas duas iniciativas apontou para aspectos institucionais distintos.

No Casa Brasil, como já mencionado, a disponibilidade orçamentária sofreu fortemente o impacto das dificuldades inerentes ao desenho institucional construído. A multiplicidade de atores institucionais do próprio Estado, somada à presença de lógicas institucionais acadêmicas, militantes, hacker e de comunidades virtuais, demandaria capacidade de coordenação e gestão política dos conflitos, não alcançadas pela iniciativa. O esvaziamento dos comitês gestor e executivo do projeto demonstra que, também, a coordenação intersetorial entre órgãos do próprio Estado não foi mantida.

Sendo assim, o conflito entre lógicas institucionais, presente de maneira potencial no desenho da iniciativa, em parte, provocou a instabilidade orçamentária e parece ter sido acentuado por ela. Na reestruturação de fundo, pelo qual o programa passou, preservou-se a cooperação potencial entre Estado e academia, sob a gestão de um Ministério em que este pacto está firmado na própria razão de existência do órgão. O novo arranjo trouxe estabilidade orçamentária para o início de um ciclo, significativamente, distinto. Caberá analisar, em momento futuro, a efetividade alcançada por este novo desenho enquanto política pública de inclusão digital, mais do que como projeto de extensão universitária. O desafio será manter a cooperação das organizações da sociedade civil e das culturas da internet, distanciadas do Estado nesta reconfiguração.

Na ação Cultura Digital em Pontos de Cultura, como também já mencionado, o Ministério da Cultura conquistou crescente disponibilidade orçamentária durante o período. Percebe-se, contudo, que a prioridade dada à ação Cultura Digital junto aos Pontos de Cultura foi consideravelmente menor do que a conferida à expansão quantitativa de Pontos, ainda que tenham sido mantidos os Pontões, os prêmios e a atuação de bolsistas articuladores junto ao CNPq. Esta continuidade da ação Cultura Digital parece ter resultado da pressão exercida pelos grupos e organizações sociais militantes, presentes na concepção da proposta, e também por aqueles que se aglutinaram em torno dela ao longo da implementação.

As lógicas institucionais presentes na ação Cultura Digital em Pontos de Cultura atuaram tanto de maneira cooperativa como conflituosa na trajetória da iniciativa. O conflito entre o Estado burocrático e as culturas militante, hacker e comunitária virtual foi intenso. Por outro lado, suavizou-se com a aprendizagem institucional que o Ministério da Cultura conseguiu promover em sua estrutura de gestão. Ainda assim, os conflitos não foram plenamente solucionados e permaneceram como desafios a serem superados. A proposta de aprovar uma lei específica para preservar o apoio financeiro a pequenos grupos culturais, diferenciando-os de entidades melhor estruturadas, poderá se efetivar como mecanismo de cooperação entre as lógicas do Estado e da sociedade, potencialmente conflituosas.

Cabe destacar que a academia também esteve presente no desenho institucional da iniciativa Cultura Digital em Pontos de Cultura, em posição de igualdade e cooperação perante os demais atores institucionais. Apesar das dificuldades operacionais desta opção, o Ministério da Cultura não abandonou a diretriz de apoiar os grupos e as comunidades de base, incorporando a esta dinâmica os demais atores – governos estaduais e municipais, academia e organizações sociais de maior porte.

Destaca-se, assim, como ponto positivo ao avanço da política pública a busca pela institucionalização de um pacto federativo de apoio aos Pontos de Cultura, articulado pelo Ministério da Cultura junto a Estados e municípios para estabelecer Redes de Pontos. Além do repasse de recursos aos entes federados, o Ministério conseguiu deles o comprometimento de seus próprios orçamentos para atuarem dentro das diretrizes do programa Cultura Viva, apoiando pequenos grupos e organizações culturais protagonistas em suas comunidades e, principalmente, mantendo o kit multimídia como item constitutivo do conceito de Ponto de Cultura.

Contudo, faltou envolver os entes federados também na lógica institucional da ação Cultura Digital. Esta estratégia, segundo o dirigente responsável pela concepção e execução do programa até o início de 2010, estava prevista como passo seguinte (Entrevista 3). As Redes estabelecidas por Estados e municípios, consideradas como “evolução natural” do programa, conformariam, então, mecanismos de apoio a atividades de apropriação tecnológica pelos Pontos. O desafio seria evitar a fragmentação inerente à pulverização dos atores institucionais envolvidos, algo já difícil com os Pontos de Cultura Digital conveniados diretamente com o Ministério desde 2007.

A experiência de ambas iniciativas mostra que, juntamente com a disponibilidade de recursos, os programas de inclusão digital devem buscar construir arranjos em que lógicas institucionais distintas e, potencialmente, conflituosas atuem de maneira cooperativa, instituindo mecanismos que reduzam as interfaces de atrito e produzam diretrizes compartilhadas de ação. Tais instrumentos de coordenação, uma vez estabelecidos, precisam ser mantidos e institucionalizados ao longo do tempo, pois a tendência à fragmentação e à atuação autônoma dos atores institucionais estará sempre presente.

Um aspecto importante, observado nas duas iniciativas analisadas, é a presença essencial do Estado e das organizações da sociedade civil nos arranjos construídos para a promoção da inclusão digital em comunidades de baixa renda, baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ou qualquer outro indicador de ausência de direitos fundamentais garantidos que se escolha como critério.

No atual contexto da sociedade brasileira, a possibilidade de se apropriar das TICs ainda não é garantida a todos os cidadãos e esta situação implica intensificação de desigualdades socioeconômicas. O Estado deve, portanto, atuar na sua redução. As organizações da sociedade civil se mostraram, desde os primórdios do processo de construção da política pública de inclusão digital no Brasil, atores institucionais que compreendem a dinâmica das comunidades e capazes de fortalecer a participação social, justamente por se reconhecerem autônomas em relação ao Estado e em posição de cobrar dele a garantia de direitos e proteção social.

Portanto, não se deve confundir a hipótese de pesquisa – de que as lógicas institucionais influenciaram a efetividade potencial e a implementação das iniciativas mais do que o orçamento – com a crença de que não é necessário o investimento público na inclusão digital. Reitera-se que a destinação de orçamento demonstra prioridade política e, portanto, uma opção conceitual sobre aquilo que se deseja construir. No caso específico da inclusão digital, compreendida como apropriação tecnológica, se não aplicados recursos públicos para que esteja disponível ao conjunto da população, as desigualdades socioeconômicas de acesso e uso se aprofundam, movidas pela lógica de mercado que rege o desenvolvimento e disseminação de TICs.

Conforme exposto, a hipótese de pesquisa foi sustentada pelos dados empíricos, demonstrando a importância da coordenação nos arranjos entre instituições que, uma vez

reconhecidas como necessárias ao alcance dos objetivos, atuam sob lógicas distintas, com tendência ao conflito mais do que à cooperação. Construir mecanismos de coordenação é um desafio para todas as políticas públicas e demanda que o processo de institucionalização seja pautado pela busca da efetividade.

#### **4. Análise do modelo conceitual: relação institucionalização X efetividade**

O modelo conceitual de análise proposto identifica a relação entre institucionalização e efetividade da política pública de inclusão digital. Considera que a efetividade das ações demanda recursos físicos, digitais, humanos e sociais, em escala compatível com o tamanho do país e em dinâmicas de gestão que envolvam não só a instalação e disponibilidade inicial dos recursos, mas principalmente processos de manutenção e atualização.

A institucionalização, por sua vez, diz respeito às capacidades institucionais mobilizadas mediante arranjos horizontais e verticais entre organizações. Compreende que proporcionam a disponibilidade, manutenção e atualização dos recursos necessários à efetividade, que tende a aumentar à medida que estes arranjos se institucionalizam.

A política pública para apoio a telecentros como espaços de inclusão digital depende de um conjunto de capacidades institucionais que inclui: atribuição e legitimidade das organizações envolvidas; autoridade política para as tomadas de decisão; disponibilidade de recursos, como orçamento e corpo técnico de perfil condizente; capilaridade territorial; mecanismos de cooperação e coordenação entre lógicas institucionais distintas; capacidade de aprendizagem institucional; e controle sobre a gestão. Tais capacidades são mobilizadas mediante arranjos institucionais horizontais e verticais, como ocorre em outras políticas públicas de caráter finalístico.

Segundo Huntington (1975), o nível de institucionalização de uma organização se expressa em termos de adaptabilidade-rigidez, complexidade-simplicidade, autonomia-subordinação e coesão-desunião. Analisando o projeto Casa Brasil por este viés, a atribuição de coordenação ao ITI se pautou, fortemente, pela liderança individual de seu então diretor-presidente. A concepção original da iniciativa se mostrou relativamente autônoma com sua saída, sem contudo sobreviver à primeira troca de geração de dirigentes, não se

institucionalizando no modelo originalmente proposto. A implementação e a mudança de modelo a partir de 2010 apontam, por sua vez, para a solidez institucional do CNPq, capaz de atender a mais do que o seu objetivo de apoio à pesquisa, ainda que com os conflitos entre lógicas institucionais, identificados na análise.

O Casa Brasil também não obteve coesão suficiente entre os atores envolvidos para permitir sua institucionalização da maneira como havia sido concebido, assim como a ação Cultura Digital em Pontos de Cultura em seu formato original. O programa Cultura Viva, por outro lado, garantiu uma complexidade organizacional, pelo conjunto de atores mobilizados, que buscou a institucionalização da iniciativa após a troca da primeira geração de dirigentes. Acompanhar a manutenção do programa no Ministério da Cultura e a tramitação do Projeto de Lei Cultura Viva apresentado ao Congresso Nacional para este fim permitirá avaliar se a iniciativa conquistou autonomia suficiente para garantir sua perenidade.

A institucionalização de iniciativas com efetividade para a inclusão digital se manteve, assim, como desafio no período estudado. Conforme colocado na construção do modelo conceitual, por mais que pareça óbvio, não é possível atingir os objetivos de apropriação tecnológica propostos sem que sejam alocadas capacidades organizacionais condizentes. Também não seria pertinente esperar que a inclusão digital, enquanto política pública de larga escala, pudesse ser proporcionada por um ator institucional individualmente. A trajetória de construção desta política pública demonstra a variedade de grupos e organizações envolvidos nas iniciativas e contribuindo, cada qual com as suas características, para a ação prática, os aprendizados e as disputas inerentes a esse processo.

No caso específico da política pública de telecentros, os desafios centrais da institucionalização da gestão passam por arranjos federativos, traduzidos na definição de competências entre esferas federal, estadual e municipal, além da garantia da participação da sociedade em cada telecentro, e na política pública. Também envolve institucionalizar processos que facilitem a cooperação das organizações da sociedade civil e da academia. Este conjunto de atores, como se viu, funcionam sob lógicas distintas, com características que geram potenciais conflitos, mas também cooperação. A inclusão digital demanda, ainda, intersectorialidade, tendo em vista que a efetiva apropriação das ferramentas digitais possui finalidades variadas – educação, saúde, geração de renda, assistência, participação política. A



apropriação destas tecnologias permeia as diversas políticas públicas, trazendo desafios consideráveis à coordenação das iniciativas.

Deve-se, ainda, no caso de políticas destinadas à disseminação de telecentros como espaços públicos de uso das TICs, contemplar a territorialidade. Para lidar com este aspecto, mostra-se fundamental o envolvimento do poder público municipal em conjunto com grupos e organizações da sociedade civil local. Esta força, por sua vez, esbarra na enorme disparidade entre capacidades institucionais dos municípios, que fazem parte de um contexto de desigualdades regionais e interregionais em processo de superação, com grandes desafios.

As carências neste sentido já se fazem presentes em outras políticas públicas que demandam o envolvimento do governo municipal (Arretche, 1999). Na inclusão digital, “caçula” entre as políticas, parece necessária a ampliação da capacidade dos próprios municípios se apropriarem das TICs para as demandas internas da gestão pública, bem como para sua relação com os cidadãos. É possível que a própria indução provocada pelas iniciativas federais de apoio a telecentros tenha despertado dinâmicas de apropriação tecnológica por governos municipais que, sem saber exatamente no que estavam se envolvendo, passaram a fazer parte das políticas federais entre 2000 e 2010.

No período estudado, houve um crescimento significativo do interesse não só de municípios, mas também de governos estaduais, órgãos federais, organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas em promover ou participar de iniciativas de inclusão digital. Agentes dentro de cada entidade obtiveram maior ou menor sucesso na mobilização de suas organizações para esta finalidade, a depender de sua posição hierárquica e da lógica institucional sob a qual atuavam. O caráter inovador desta atuação trouxe em seu bojo resistências que demandaram aos agentes aprender a trilhar os caminhos disponíveis e também propor estruturas próprias, compatíveis com o que se desejava colocar em prática.

Esta dinâmica de resiliência, manifesta em resistência à mudança, foi sentida no conflito entre lógicas institucionais das iniciativas analisadas. No Casa Brasil, se por um lado a participação do MCT e do CNPq permitia a cooperação Estado-academia, por outro acrescentava elementos acadêmicos ao conflito potencial entre a burocracia estatal e a informalidade presente nas unidades de inclusão digital apoiadas. Ainda que as equipes tenham se empenhado na construção de materiais informativos e na resolução dos problemas, e se perceba a conformação de processos de aprendizagem institucional das organizações

envolvidas, a oferta de apoio financeiro a agentes de inclusão digital nas localidades prosseguiu como atividade de extensão. Permaneceu o desafio de construir mecanismos voltados ao público específico que atua nas comunidades, mais próximos à lógica de ação prática e informal do que à formalidade da burocracia e da meritocracia acadêmica.

O mesmo ocorreu nos Pontos de Cultura. A cada novo edital do programa Cultura Viva, o Ministério e as entidades envolvidas se empenharam na divulgação de orientações, no atendimento aos casos e resolução dos entraves. O programa também construiu uma institucionalidade mais forte ao envolver Estados e municípios, dando início à gestão compartilhada federativa da política. Contudo, permaneceu, no período, sem uma solução concreta para os principais conflitos identificados entre as lógicas institucionais do Estado e do associativismo civil.

As conquistas institucionais do Ministério da Cultura, endereçaram, principalmente os processos do programa Cultura Viva em seu conjunto. Em relação à Cultura Digital nos Pontos de Cultura, os aprendizados não evoluíram na mesma proporção, o que em parte pode ser creditado à complexidade de uma atuação que, ao mesmo tempo, fomenta a criatividade, a inovação e as culturas da internet, e precisa garantir ao órgão federal responsável a articulação e o acompanhamento dos processos e seus resultados.

Observou-se, assim, que promover efetividade nas políticas de inclusão digital demanda um conjunto de aspectos institucionais que se interpenetram e influenciam mutuamente. Ter clareza destas relações ajuda a compreender as iniciativas passadas, perceber o processo de institucionalização da política e apontar para os rumos futuros. Nesta trajetória, apresentam-se, a seguir, considerações sobre a contribuição dos programas estudados para a institucionalização da política pública de inclusão digital.

## **5. Contribuição das iniciativas analisadas à institucionalização da política pública**

Retomando a teorização de Tolbert e Zucker (1999), apresentada no Capítulo 2, sobre os processos de institucionalização, considera-se que o processo de criação de novas políticas públicas se configuram como mudanças institucionais. Decorrem da inovação resultante, em diferentes graus, de mudanças tecnológicas, de nova legislação e de forças do mercado que

exercem pressões. Uma vez implementada, a inovação pode caminhar para a “habitualização”, mediante o monitoramento organizacional e a teorização acerca da inovação implementada. Passa-se então à etapa de “objetificação”, influenciada pelos aspectos positivos da implementação, a conformação de resistências de grupo e a defesa de grupos de interesse. O processo pode se desenvolver até a fase de sedimentação, com todos estes elementos, mantendo pressão sobre a regra institucionalizada, menos propensa à mudança nesta fase. Segundo a visão de Tolbert e Zucker (1999), estes fatores determinam variações nos níveis de institucionalização e podem afetar o grau de similaridade entre conjuntos de organizações.

No caso da política pública de inclusão digital, as mudanças tecnológicas exerceram forte influência no processo de inovação, traduzido na criação de programas federais de implantação e manutenção de telecentros, entre outras iniciativas de disseminação e uso das TICs (tais como os incentivos ao mercado e as políticas para a educação formal). As forças de mercado exerceram alguma influência, no papel de fornecedores dos bens e serviços necessários à inclusão digital, em especial equipamentos e conexão à internet. A legislação previu recursos, mediante a Lei do Fundo de Universalização das Telecomunicações (FUST), mas não contemplou sua utilização naquilo que se constituía como demanda: a banda larga, a apropriação tecnológica, o envolvimento de atores institucionais para além do mercado. Cabe destacar que outro fator relevante na criação da política de telecentros no governo federal foi a presença de dirigentes oriundos de iniciativas municipais e da sociedade civil organizada ao poder público federal, correspondendo a uma mudança de paradigma na ação governamental.

Uma vez presente a inovação, foram criadas estruturas, dentro dos órgãos federais responsáveis pelas ações ou nas instituições a eles vinculadas, para implementar esses programas e produzir processos organizacionais permanentes de institucionalização da política pública. Monitorando os novos programas e atividades, cada órgão avaliou, ao longo do processo, os benefícios e ônus da iniciativa sob sua responsabilidade. Houve teorização sobre os programas, sob forma de relatos das experiências, estudos acadêmicos e pesquisas contratadas ou realizadas pelas próprias iniciativas.

Além disso, foi construído ao longo do período estudado mecanismos importantes de acompanhamento das políticas públicas de inclusão digital, como o Observatório Nacional de Inclusão Digital (ONID), o Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da

Comunicação do Comitê Gestor da Internet Brasil (Cetic.BR) e a incorporação, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de indicadores relacionados ao uso das TICs pela população nas pesquisas com série histórica.

A fase de objetificação se consolidou em diferentes graus. Decretos e outros regulamentos formais são importantes para identificar esta etapa de institucionalização, mas o principal é observar a presença da iniciativa na estrutura orçamentária de maneira continuada e a força de parte dos arranjos institucionais estabelecidos, bem como as redes de apoio, sociais e políticas, criadas em torno das iniciativas implantadas.

Um dos aspectos que contribuem à sedimentação são os impactos positivos observados. A política de telecentros é carente de avaliação efetiva. Contudo, a demanda por implantação de telecentros é crescente, como demonstrado em seleção pública realizada no início de 2010 para apoio a telecentros, pelo governo federal (Programa Telecentros.BR). Foram inscritos 14.925 espaços, entre novos e já em funcionamento. Este resultado pode ter sido ocasionado por uma avaliação de impacto positivo dos demandantes em relação às iniciativas implementadas em anos anteriores, tais como as que foram aqui analisadas.

A resistência e a defesa de grupos de interesse são os outros dois aspectos que interferem na sedimentação da mudança institucional. Ao mesmo tempo em que há disputa com outros paradigmas de inclusão digital, há também grupos de interesse que se conformaram dentro das próprias iniciativas de apoio a telecentros. Parte deles promove resistência à institucionalização das iniciativas sob determinados desenhos, enquanto outros resistem à substituição dos desenhos por outros.

Em relação à política pública federal de telecentros, o que se nota, para além dos resultados e das trajetórias de cada uma das iniciativas analisadas, é que houve um processo de institucionalização de determinadas compreensões e arranjos entre 2000 e 2010, influenciados pelos programas e projetos do período, bem como por alterações no contexto em que as iniciativas se desenvolveram.

Um dos marcos importantes, neste sentido, foi a criação do Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades – Telecentros.BR, resultante de discussões conduzidas sob coordenação da Presidência da República entre 2007 e 2010 (Entrevista 1). O status político conferido pela liderança da instância máxima do governo federal, da maneira como foi realizada, surtiu um efeito de coordenação que, desde 2003, era desejada pelos

atores institucionais envolvidos nas ações (Oficina, 2009 e 2010). Isso permitiu o estabelecimento de um programa sob a coordenação conjunta dos dois órgãos com maiores volumes orçamentários alocados no Programa Inclusão Digital do Plano Plurianual de Aplicações – Ministérios das Comunicações e da Ciência e Tecnologia – e do órgão que gerenciava o Programa no PPA – o Ministério do Planejamento (Brasil, 2010a).

Algumas conquistas institucionais das iniciativas executadas no período anterior à concepção do Telecentros.BR foram aproveitadas no programa: a capacidade de aquisição centralizada de equipamentos de informática e conexão à internet, desenvolvida pelo Ministério das Comunicações nas iniciativas Telecentros Comunitários e Gesac; a possibilidade de fornecer auxílio financeiro a agentes locais de inclusão digital, por meio de bolsas oferecidas pelo CNPq, aprendizado resultante do Projeto Casa Brasil; a conformação de uma rede para oferecer formação aos agentes locais, sob um desenho que incorporava tanto a lógica dos Pontões de Cultura Digital, selecionando instituições de atuação regional e estadual para a condução das ações, ao mesmo tempo apostando nas plataformas de ensino à distância, em função de experiências desta natureza em ambientes fechados como o Moodle do Casa Brasil e dos ambientes abertos da Cultura Digital (Conversê, Estúdio Livre, CulturaDigital.br).

Outra influência dos programas anteriores no Telecentros.BR foi a incorporação, nos arranjos institucionais de gestão, de uma lógica similar ao Gesac e às Redes de Pontos de Cultura, no apoio aos espaços. Nestes casos, uma entidade proponente apoia um conjunto de unidades e se responsabiliza por elas. No Telecentros.BR, a busca pela gestão compartilhada envolveu acordos com Estados, municípios, organizações da sociedade civil e também com outros órgãos do governo federal. Desta forma, a iniciativa incorporou a intersectorialidade em seu arranjo. A proposta da Rede Nacional de Formação para Inclusão Digital, por sua vez, integrou atores institucionais da academia e da sociedade civil organizada, além do próprio Estado, com mecanismos de coordenação para atuação cooperativa.

Assim, é possível afirmar que os aprendizados e as conquistas do período 2000-2010 foram sistematizados em um programa criado com o objetivo de coordenar a atuação federal na disseminação de telecentros. Esta consolidação foi facilitada pela atuação do Ministério do Planejamento ao longo do período, em especial na organização das Oficinas para Inclusão Digital e pela criação do Observatório Nacional de Inclusão Digital, instrumentos que

permitiram ao Estado conhecer as demandas de variados atores institucionais envolvidos no tema, e também sistematizar os aprendizados dos diversos programas.

Quanto à efetividade potencial, o desenho do programa Telecentros.BR foi concebido para atingir alta escala (8 mil unidades), com recursos orçamentários distribuídos de maneira, relativamente, equilibrada entre gastos com equipamentos e mobiliário, conexão à internet, bolsas para agentes locais e formação. Contudo, o programa ainda não havia sido incorporado ao orçamento em sua totalidade no ciclo 2008-2011, sendo objeto da proposta ao Plano Plurianual de Aplicações 2012-2015 no momento de redação deste trabalho, não permitindo avaliar a dinâmica de disponibilidade dos recursos.

Um outro fator que demonstra a institucionalização da política pública no período foi a criação, em maio de 2011, da Secretaria de Inclusão Digital no Ministério das Comunicações, com a atribuição de coordenar a ação do governo federal nesta temática. As principais iniciativas do período estavam sendo colocadas sob a gestão da Secretaria no momento de redação desta tese, com perspectivas positivas para a otimização de esforços.

Isoladamente, porém, as iniciativas de inclusão digital não foram e, possivelmente, não serão capazes de promover mudanças no contexto institucional da relação entre o Estado e as organizações da sociedade civil (Nogueira, 2005). Além de mecanismos para lidar com os grupos e as organizações de características mais informais, ao longo do período 2000-2010, esta relação não teve uma evolução linear.

No início do período, o Estado dispunha de poucos mecanismos institucionalizados para esta relação. Havia aprovado em 1999 a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), em uma tentativa de desburocratizar a relação e instituí-la com base em metas e resultados (fins), mais do que no controle sobre as aquisições realizadas com os recursos (meios). Ainda assim, qualificar-se como OSCIP exigia um processo de formalização e, portanto, capacidades institucionais fortes das organizações da sociedade civil.

A Lei das OSCIPs e o programa Comunidade Solidária, desenvolvido como ação de desenvolvimento local em regiões de baixo IDH, foram criticados por defensores de uma atuação mais presente do Estado nas políticas públicas (Gohn, 2000; Sposito e Carrano, 2003). Poucos estudiosos se debruçaram, contudo, na necessidade de evolução dos instrumentos legais da relação do Estado com as entidades privadas sem fins lucrativos,

natureza jurídica sob a qual se constituem não só grupos e associações de caráter propositivo, conforme a classificação de Gohn, mas também aqueles de caráter militante.

Entre 2003 e 2010, o governo federal intensificou o diálogo e as ações conjuntas a organizações de ambos os tipos, em alguns casos, como no programa Cultura Viva, trazendo as ONGs militantes de múltiplas causas pela primeira vez como parceiras diretas das políticas públicas. O Casa Brasil também foi inovador neste sentido, ao tentar estabelecer relação com as comunidades de baixa renda, envolvendo o associativismo local.

Mudanças deste tipo alteraram a relação política do Estado com estes grupos. Além de provocar reações como a criminalização de organizações não-governamentais e movimentos sociais de maneira indistinta, o que não é objeto da presente análise, o repasse de recursos financeiros para instituições privadas sem fins lucrativos passou a ser acompanhado mais de perto. Como parte do esforço governamental e da pressão social pela transparência das contas públicas, a relação financeira com as ONGs passou a contar com um novo conjunto de regras, a partir de 2008.

Os instrumentos que instituíram e regulamentaram o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) não conseguiram, contudo, dar conta das especificidades e da diferenciação necessária entre grandes e pequenas organizações, assim como ocorre com as empresas privadas no acesso às licitações públicas (Brasil, 2008e e 2008f). De qualquer forma, representaram mais uma alteração no contexto da relação entre Estado e sociedade civil nas políticas públicas, que conforme percebido por esta pesquisa, ainda demanda grandes avanços.

Diante do exposto, considera-se que as iniciativas de disseminação de telecentros, implementadas pelo governo federal entre 2000 e 2010, influenciaram a institucionalização da política pública de inclusão digital. Preenchendo espaços e mantendo lacunas, trilharam um caminho que permitiu avanços e sedimentou aspectos relevantes da efetividade da inclusão digital, tais como a distribuição mais equilibrada de investimentos públicos entre os recursos físicos, digitais, humanos e sociais necessários à apropriação tecnológica. Resta, contudo, promover a institucionalização de arranjos verticais e horizontais coordenados, que contemplem as diferentes capacidades dos atores institucionais na construção de uma política pública que consolide avanços e se adapte continuamente aos novos desafios.

## 6. Considerações finais e perspectivas futuras

A acelerada mudança tecnológica dos meios digitais de informação e comunicação não esperou esta tese ser finalizada para prosseguir. Neste caminho, a intensidade com a qual computadores, notebooks, telefones celulares e mais recentemente *tablets* foram incorporados à vida de uma enorme quantidade de pessoas no Brasil, bem como a disseminação das milhares de *lanhouses* por todos os rincões, o aumento do acesso à internet em banda larga e a presença de laboratórios de informática em estabelecimentos públicos de ensino, trouxeram à tona a pergunta: continua fazendo sentido para o governo federal apoiar telecentros e outros espaços de inclusão digital, neste contexto?

Uma parte da resposta a esta pergunta depende de conhecer de perto, ao menos, algumas das realidades em que vivem 55% de pessoas moradoras de áreas urbanas e 77% das áreas rurais que nunca haviam acessado a internet em 2009. Compreender o que espaços públicos e comunitários de inclusão digital promovem no dia a dia dessas comunidades tem feito parte de esforços de pesquisa acadêmica, com distintos resultados. Uma proposta interessante, neste sentido, são estudos comparativos entre iniciativas de efetividade potencial distintas, sem deixar de lado a variável “capacidades institucionais locais”, que parece possuir um enorme peso relativo na apropriação de TICs em quaisquer contextos.

Outro aspecto a ser considerado é a disponibilidade desses espaços públicos de inclusão digital após uma década de iniciativas. Mesmo considerando que somente parte dos espaços implantados estejam, de fato, em funcionamento, tratam-se de milhares de telecentros, pontos Gesac, Pontos de Cultura e outros com diferentes nomes para os quais, muito possivelmente, já houve investimento público e esforço institucional de diferentes atores. São, portanto, espaços instituídos e como tais têm, ao menos, o potencial de serem apropriados pelas pessoas. Com a tecnologia como atrativo, talvez estes locais sejam muito mais relevantes como pontos de encontro das comunidades, ativação de políticas sociais, participação e compartilhamento de experiências, afetos, ideias e projetos de futuro do que meras infraestruturas tecnológicas.

A exploração deste potencial como ponto de encontro de pessoas e, desta forma, de ação coletiva, também pode ser objeto de estudos, contemplando, inclusive, diferentes tipos



de espaços (de natureza pública, comunitária e comercial; voltados a políticas setoriais distintas, como assistência, saúde, cultura, gênero, meio ambiente). Estas pesquisas se beneficiarão do aumento na quantidade e disponibilidade de informações sistematizadas construídas ao longo do período 2000-2010, ainda que seja necessário evoluir bastante na área de indicadores, sobretudo no que se refere aos usos e à apropriação efetiva das TICs.

Por fim, apesar da expressiva ampliação da disponibilidade dessas tecnologias entre os brasileiros e da redução das desigualdades sociais promovida por um conjunto de políticas públicas na última década, que tornam possível a boa parte das pessoas a inclusão neste processo pela via do mercado, um conjunto de cidadãos se mantém à margem do processo e podem demorar muito a atingir capacidade autônoma de uso. É especialmente para acelerar e promover uma inserção qualificada de pessoas e comunidades deste perfil na apropriação das tecnologias que são necessárias políticas públicas. Mesmo em países nos quais a distribuição de renda é mais justa do que na sociedade brasileira, e onde se paga menos por serviços de melhor qualidade relacionados a TICs, este desafio permanece.

Há também questões teóricas da abordagem institucional a serem trabalhadas. O estudo das iniciativas aqui realizado demonstrou a necessidade de aperfeiçoar a capacidade do Estado brasileiro para lidar com a desigualdade brasileira, as suas organizações sociais de base e grupos informais para os quais a lógica burocrática tende a se fechar. Um outro desafio é o Estado lidar com a cultura da internet, que é não apenas informal e participativa, como afirma Castells (2003), mas também fluida, acelerada e reticular.

Quem acompanha tudo isso de perto, buscando conhecer os aspectos teóricos e empíricos destes desafios e lidar com eles, sabe que não foram poucos os avanços conquistados na última década. Os verdadeiros resultados são as pessoas. Gente de comunidades ribeirinhas, remotas, rurais, periferias, dos diversos mundos que compõem este país, que hoje participa e interage em rede, graças a toda esta mobilização. Sujeitos que transformam tecnologia em dignidade, cidadania, democracia, liberdade e colaboração entre muitas, muitas pessoas. Isso nos mostra que cada esforço valeu a pena, cada obstáculo superado significou muito, cada erro foi capaz de oferecer inúmeros aprendizados e que, depois de tudo, há uma força enorme para avançar sobre estes e os próximos desafios.

## Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando; SOARES, Márcia Miranda. **Redes federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

AÇÃO CULTURA DIGITAL. **Projeto de Integração de Políticas de Inclusão Digital** – Ação Cultura Digital do Programa Cultura Viva e Projeto Casa Brasil. [2008]. Disponível em: <<http://acao.gatodigital.org/wikka.php?wakka=ProjetoOriginal>>. Acesso em: 13 out. 2010.

AFFONSO, Ruy. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 14, p. 127-152, jun. 2000.

AFONSO, Carlos A.; BRITO, Cláudio J.; KNEESE, Fernando Q.S.. **Avaliação de projeto**: Desenvolvimento Estratégico em Informática (DESI). Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) . [S.l.], agosto 1999. Disponível em: <<http://www.politics.org.br/?q=node/70>>. Acesso em: 18 jun. 2011.

AFONSO, Carlos A. **Internet no Brasil**: o acesso para todos é possível? Policy Paper n. 26, São Paulo, Friedrich Ebert Stiftung, set. 2000. Disponível em <<http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10245206800panlacafoant.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2010.

AFONSO, Carlos A. Internet para todos – tão perto e tão longe. **ComCiência**, Labjor, Unicamp/SBPC, Campinas, n. 18, mar. 2001. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/socinfo/info12.htm>>. Acesso em: 17 out. 2010.

AFONSO, Carlos. GESAC, SCD, FUST, XPTO... e a inclusão digital? **Revista do Terceiro Setor – RETS**, 16 fev. 2004. Disponível em: <<http://rets.rits.org.br>>. Acesso em: 17 fev. 2004.

AGENCIA BRASIL. **Projeto para reduzir exclusão digital é lançado em Mato Grosso**. 30 out. 2002a. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/arquivo/node/576029>>. Acesso em: 17 out. 2010.

AGENCIA BRASIL. **Projeto Comunidade Brasil expande acesso a computadores**. 21 dez. 2002b. Empresa Brasil de Comunicações – EBC. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/arquivo/node/561619>>. Acesso em: 17 out. 2010.

AGENCIA BRASIL. **Pequenos empresários terão acesso a tecnologia digital**. 19 set. 2002c. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/arquivo/node/587133>>. Acesso em: 23 out. 2010.

AGENCIA BRASIL. **Pirenópolis inaugura Quiosque do Cidadão**. 16 set. 2002d. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/arquivo/node/587990>>. Acesso em: 06 nov. 2010.

AGENCIA BRASIL. **Vinte e dois centros de inclusão digital serão instalados no DF e Entorno**. 11 nov. 2002e. Empresa Brasil de Comunicações – EBC. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/arquivo/node/567615>>. Acesso em: 17 out. 2010.

AGENCIA ELETRONICA. **Projeto ComUnidade Brasil** – Internet para Todos. [S.l.] : 4 nov. 2002.

AGREGARIO. **Projeto ComUnidade Brasil vai instalar telecentros no interior do país**. 08 set. 2002. Disponível em: <<http://agregario.com/projeto-comunidade-brasil-vai-instalar-telecentros-no-interior-do-pais>>. Acesso em: 16 out. 2010.

ALFORD, Robert R.; FRIEDLAND, Roger. **Power of theories: capitalism, the state, and democracy**. London: Cambridge University Press, 1985.

ALFORD, Robert R.; FRIEDLAND, Roger. Bringing society back symbols, practices, and institutional contradictions. POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p. 232-263.

ALVARES, Lillian Maria Araújo de Rezende. **Telecentros de Informação e Negócios como Veículo de Educação Corporativa nas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília e à École Doctorale da Université du Sud Toulon-Var no âmbito da Convention de Cotutelle de Thèse. Brasília, 2010. Orientadores: Profa. Dra. Kira Tarapanoff e Prof. Dr. Luc Quoniam.

AMORIM Jr, Clóvis Gorgônio. **Inclusão Digital e o Programa Bibliotecas**. Apresentação de slides. Programa Sociedade da Informação – SocInfo, Ministério da Ciência e Tecnologia, GT Universalização do Acesso à Informação e aos Conteúdos Culturais. Rio de Janeiro, 11 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.sibi.ufrj.br/socinfo.ppt> >. Acesso em: 16 out. 2010.

AMORIM JR, Clóvis Gorgônio. **Convite para participação no Programa Bibliotecas - FUST**, 18 fev. 2002. Mensagem encaminhada ao grupo Rede Solidária do Yahoo Groups. Disponível em: <<http://br.dir.groups.yahoo.com/group/redesolidaria/message/2007?var=1>>. Acesso em: 17 out. 2010.

ANICETO, Flávio. Minuta de Lei: Institui o Programa Cultura Viva através de sua criação, estabelece normas para seu funcionamento, e dá outras providên... **Coletivo de Produção Cultural Araci de Almeida**, 6 jan. 2010. Disponível em: <<http://cpcaracydealmeida.blogspot.com/2010/01/minuta-de-lei-institui-o-programa.html>>. Acesso em: 14 out. 2010.

AREDE. A contribuição das empresas. **Revista ARede**, São Paulo, n. 27, jul. 2007a. Disponível em: <<http://www.arede.inf.br/inclusao/edicao-no27-julho2007/1039>>. Acesso em: 13 jun. 2011.

AREDE. Gesac terá 20 mil pontos de presença. **Revista ARede**, São Paulo, n. 25, mai. 2007b. Disponível em: <<http://www.arede.inf.br/inclusao/edicoes-antiores/80-%20/947>>. Acesso em: 08 jun. 2011.

AREDE. O investimento da União para manter a rede viva. **Revista ARede**, São Paulo, n. 27, jul. 2007c. Disponível em: <<http://www.arede.inf.br/inclusao/edicao-no27-julho2007/1038>>. Acesso em: 29 mai. 2011.

AREDE. Destaque à formação . **Revista ARede**, São Paulo, n. 43, dez. 2008a. Disponível em: <<http://www.arede.inf.br/inclusao/edicao-no43-dezembro2008/1576-capa->>. Acesso em: 29 mai. 2011.

AREDE. Casa Brasil – Esclarecimento. **Revista ARede**, São Paulo, n. 36, mai. 2008b. Disponível em: <<http://www.arede.inf.br/inclusao/edicao-no36-maio2008/1369>>. Acesso em: 29 mai. 2011.

AREDE. Cultura - A Teia, um movimento social. **Revista ARede**, São Paulo, n. 43, dez. 2008c. Disponível em: <<http://www.arede.inf.br/inclusao/edicao-no43-dezembro2008/1607-cultura-a-teia-um-movimento-social>>. Acesso em: 12 out. 2010.

AREDE. Os novos rumos do Casa Brasil. **Revista ARede**, São Paulo, n. 57, abr. 2010a. Disponível em: <<http://www.arede.inf.br/inclusao/edicoes-antiores/159-edicao-aredo-no-57-abril-de-2010/2853-entrevista>>. Acesso em: 12 set. 2010.

AREDE. Setor Público – Projetos Federais. **1º Anuário ARede de Inclusão Digital**, São Paulo, 2010b. Disponível em: <[http://www.arede.inf.br/site-teste/images/M\\_images/anuariofederais.pdf](http://www.arede.inf.br/site-teste/images/M_images/anuariofederais.pdf) >. Acesso em: 10 jun. 2011.

AREDE. Pontos à mímica, desde 2010. **Revista ARede**, São Paulo, n. 67, mar. 2011. Disponível em: <http://aredo.inf.br/inclusao/edicoes-antiores/176-edicao-no-67-marco-/3954-cultura> >. Acesso em: 29 mai. 2011.

ARRETICHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, jun. 1999.

ASSUMPÇÃO, R.; FALAVIGNA, M. Sampa.org: um projeto de inclusão digital. In: CHAHIN, A. *et alii* (org.). **E-gov.br** – A próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004, p. 254-260.

ASSUMPÇÃO, Rodrigo O.D. **Além da Inclusão Digital**: O Projeto sampa.org. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Jornalismo e Editoração da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001. Orientadora: Profa. Dra. Mayra Rodrigues Gomes.

A HORA de uma decisão cara e inescapável. **Veja**, 7 abr 1993. Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/arquivo\\_veja/capa\\_07041993.shtml](http://veja.abril.com.br/arquivo_veja/capa_07041993.shtml)>. Acesso em: 18 out. 2010.

A REDE que abraça todo o planeta. **Veja**, 1º mar 1995. Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/arquivo\\_veja/capa\\_01031995.shtml](http://veja.abril.com.br/arquivo_veja/capa_01031995.shtml)>. Acesso em: 18 out. 2010.

BADSHAH, A., KHAN, S., GARRIDO, M. (Org.) **Connected for development**: information kiosks and sustainability. United Nations ICT Task Force Series 4, v. 198. New York: United Nations Publications, 2005.

BALBONI, Mariana Reis. **Por detrás da inclusão digital**: Uma reflexão sobre o consumo e a produção de informação em centros públicos de acesso à Internet no Brasil . Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Orientadora: Profa. Dra. Elizabeth Nicolau Saad Corrêa.

BARBOSA, Mariana. Grifes do bem. **Isto É Dinheiro**, São Paulo, n. 219, 26 out. 2001. Disponível em: <[http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/16510\\_GRIFES+DO+BEM](http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/16510_GRIFES+DO+BEM)>. Acesso em: 23 out 2010.

BARZELAY, Michael. **Designing the Process of Public Management Policy Change**: Practical Implications of Case Studies on Brazil and Peru. Resumo executivo. Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (TOP), 2001. Disponível em: <<http://www.top.org.ar/>>. Acesso em: 24 out. 2010.

BAYMA, Israel F. de C. Denúncia: nosso sistema será “analógico”. **Observatório da Imprensa**, 03 abr. 2006. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=375IPB002>>. Acesso em: 08 jan. 2008.

BENKLER, Yochai. **The Wealth of Networks**. New Haven: Yale University Press, 2006.

BELL, Daniel. **The Coming of the Postindustrial Society**: a Venture in Social Forecasting. Nova York: Basic Books, 1973.

BESSION, Éric. **France Numeric 2012**: Plan de développement de l'économie numérique. Paris: Secrétariat D'État Chargé de la Prospective, de L'Évaluation des Politiques Publiques et du Développement de L'Économie Numérique/ République Française, out. 2008. Disponível em: <[http://francenumeric2012.fr/html/france\\_2012.html](http://francenumeric2012.fr/html/france_2012.html)> Acesso em: 29 nov. 2008.

BRANDÃO, Maria de Fátima Ramos. **Relatório de Atividades e Desafios** – Ano 2010. Rede de Extensão para Inclusão Digital. UnB/DEX/CEAM. Brasília, 2010. 61 p.

BRANDÃO, Maria de Fátima Ramos. **Um modelo de avaliação de programa de inclusão digital e social**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações, Instituto de Psicologia, Universidade da Brasília, Brasília, 2009. Orientador: Prof. Dr. Bartholomeu Tôrres Tróccoli .

BRANDÃO, Maria de Fátima Ramos; SOUZA, Perci Coelho (org.). **Relatório Parcial de Avaliação** – Opinião dos coordenadores das unidades Casa Brasil em junho de 2007. MCT/CNPq/ITI/Projeto Casa Brasil. Brasília, 2008, 71 p.

BRASIL. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm)>. Acesso em: 16 out. 2010.

BRASIL. Decreto n. 3,294, de 15 de dezembro de 1999b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3294.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3294.htm)>. Acesso em: 16 out. 2010.

BRASIL. Decreto de 18 de outubro de 2000a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/DNN9067.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/DNN9067.htm)>. Acesso em: 25 set. 2010.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2000**. [2000b]. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=cd&o=9&i=P&c=2408>>. Acesso em: 16 out. 2010.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Prestação de Contas Anual do Presidente da República** (Balanço Geral da União) – Ano base 2000. [2000c] Volume I. [Brasília] Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/Arquivos/2000/volume1.html>>. Acesso em: 26 set. 2010.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – PNAD 2001. Síntese dos Indicadores. [2001a] Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2001/sintese2001.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2010.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Prestação de Contas Anual do Presidente da República** (Balanço Geral da União) – Ano base 2001. Volume I. [Brasília, 2001b]. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/Arquivos/2001/volumeI.html>>. Acesso em: 26 set. 2010.

BRASIL. Ministério das Comunicações. Portaria n. 245, de 10 de maio de 2001c. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/images/2009/08/portaria-no-245-de-10052001.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2010.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Prestação de Contas Anual do Presidente da República** (Balanço Geral da União) – Ano base 2002. Volume I. [Brasília, 2002a]. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2002/Volume1.asp>>. Acesso em: 26 set. 2010.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Dois anos de governo eletrônico** – Balanço Preliminar. Brasília, Secretaria Executiva do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, 2002b. Disponível em: <[http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/E15\\_90balanco\\_2anos\\_egov.pdf](http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/E15_90balanco_2anos_egov.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual de Aplicações – Exercício 2001**. Brasília, 2002c. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/avalppa/avalplano/content/default.htm>>. Acesso em: 16 out. 2010.

BRASIL. Ministério das Comunicações. Programa Gesac. **Resumo do projeto**. [2002d]. Disponível em: <[http://www.gesac.gov.br/images/documentos/edital-contratos-atos/GESAC\\_Resumo\\_do\\_Projeto.pdf](http://www.gesac.gov.br/images/documentos/edital-contratos-atos/GESAC_Resumo_do_Projeto.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual de Aplicações – Exercício 2002**. Brasília, 2003a. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/default.htm>>. Acesso em: 16 out. 2010.

BRASIL. Ministério das Comunicações. Programa Gesac. **Termo Aditivo ao Contrato Gilat**. [2003b]. Disponível em: <[http://www.gesac.gov.br/images/documentos/edital-contratos-atos/termo\\_aditivo.pdf](http://www.gesac.gov.br/images/documentos/edital-contratos-atos/termo_aditivo.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2010.

BRASIL. Comitê Executivo do Governo Eletrônico. **Oficinas de Planejamento Estratégico - Relatório Consolidado - Comitês Técnicos**. Brasília, 2004a, p. 12-14. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/diretrizes-de-governo-eletronico>>. Acesso em: 16 dez. 2007.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Cultura Viva - Programa Nacional de Educação, Cultura e Cidadania**. [Brasília], 2004b. Documento anexo ao primeiro edital do programa.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Programas e Projetos Culturais. **Edital de divulgação n. 1**, de 16 de julho de 2004c.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Prestação de Contas Anual do Presidente da República** (Balanço Geral da União) – Ano base 2003. Vol. I – Relatório do Poder Executivo. Brasília, abr. 2004d.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Portaria n. 156, de 6 de julho de 2004e**. Cria o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – PNAD 2005. [2005a] Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/acesoainternet/internet.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2010.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Quiosque do Cidadão**. Apresentação, 3ª Mostra de Inclusão Digital. Brasília, 29 nov. 2005b.

BRASIL. Decreto de 10 de março de 2005c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10473.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10473.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2010.

BRASIL. Instituto Nacional de Tecnologia da Informação/ Ministério da Ciência e Tecnologia/ CNPq. **Projeto Casa Brasil**. Documento de apresentação do projeto. [Brasília, 2005d]. Disponível em: <[http://www.casabrasil.gov.br/index.php?option=com\\_docman&Itemid=67](http://www.casabrasil.gov.br/index.php?option=com_docman&Itemid=67)>. Acesso em: 12 set. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. **Edital MCT-SECIS/CNPq/Casa Civil-ITI/CGPCB Nº 41/2005**. Seleção Pública de Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento em Tecnologia da Informação. Brasília, 2005e. Disponível em: <[http://www.casabrasil.gov.br/index.php?option=com\\_docman&Itemid=67](http://www.casabrasil.gov.br/index.php?option=com_docman&Itemid=67)>. Acesso em: 12 set. 2010.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Projeto técnico de implantação de telecentro**. Brasília, 2005f. Documento de circulação interna.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Ministros Eunício de Oliveira e Gilberto Gil assinam acordo de cooperação entre Gesac e Pontos de Cultura**. 14 mar. 2005g. Disponível em: <<http://www.gesac.gov.br/noticias/303-ministros-eunicio-de-oliveira-e-gilberto-gil-assinam-acordo-de-cooperacao-entre-gesac-e-pontos-de-cultura>>. Acesso em: 10 jun 2011.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Prestação de Contas Anual do Presidente da República** (Balanço Geral da União) – Ano base 2004. Vol. I – Relatório do Poder Executivo. Brasília, abr. 2005h.

BRASIL. Instituto Nacional de Tecnologia da Informação/ Ministério da Ciência e Tecnologia/ Projeto Casa Brasil. **Técnicos de capacitação continuada Casa Brasil**. Brasília, 2005i. Documento interno do programa.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Programas e Projetos Culturais. **Edital de divulgação n. 4**, de 20 de abril de 2005j.



BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. **Relatório de Gestão 2005**. [Brasília, 2005k]. Disponível em: <[http://www.cnpq.br/cnpq/docs/relatorio\\_gestao\\_2005.pdf](http://www.cnpq.br/cnpq/docs/relatorio_gestao_2005.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2011 ).

BRASIL. Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. **Ata de Realização do Pregão Eletrônico n. 32/2005**. 29 dez. 2005l.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Programas e Projetos Culturais. **Editais de divulgação n. 2**, de 29 de março de 2005m.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Programas e Projetos Culturais. **Editais de divulgação n. 3**, de 20 de abril de 2005n.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Salário Mínimo** - Apresentação 24 jan. 2006a. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/sal\\_min/salariominimo.pdf](http://www.mte.gov.br/sal_min/salariominimo.pdf)>. Acesso em: 19 out. 2010.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Cultura Viva - Programa Nacional de Educação, Cultura e Cidadania**. [Brasília], [2006b]. Disponível em: <[http://itsnoon.net/wp-content/uploads/2010/01/cartilha\\_cultura\\_viva\\_pt-br.pdf](http://itsnoon.net/wp-content/uploads/2010/01/cartilha_cultura_viva_pt-br.pdf)>. Acesso em: 21 mai. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Telecentros de Informação e Negócios: o desafio da inclusão digital da microempresa e empresa de pequeno porte**. Documento de projeto. [2006c]. Disponível em: <[http://www.telecentros.desenvolvimento.gov.br/\\_arquivos/arq1164203504.pdf](http://www.telecentros.desenvolvimento.gov.br/_arquivos/arq1164203504.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2010.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Quiosque do Cidadão será apresentado aos participantes do Seminário do Semi-árido**. 23 nov 2006d. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/comunicacao/noticias/noticia.asp?id=2037>>. Acesso em: 06 nov. 2010.

BRASIL. Ministério das Comunicações. Programa GESAC. **Nova licitação permitirá ampliação e aperfeiçoamento da inclusão digital**. 1º nov. 2006e. Disponível em: <<http://www.gesac.gov.br/noticias/359-nova-licitacao-permitira-ampliacao-e-aperfeicoamento-da-inclusao-digital>>. Acesso em: 08 jun 2011.

BRASIL. **Eletronorte viabiliza a Rede Floresta de Inclusão Digital**. Portal Inclusão Digital, 1 jun. 2006f. Disponível em: <<http://www.inclusaodigital.gov.br/noticia/eletronorte/>>. Acesso em: 13 jun. 2010.

BRASIL. Instituto Nacional de Tecnologia da Informação/ Ministério da Ciência e Tecnologia/ CNPq/ Projeto Casa Brasil. **Relatório de Acompanhamento e Avaliação –**

Projeto Casa Brasil. Período de julho de 2005 a dezembro de 2006. Brasília, mar. 2006g. Documento interno do programa.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Prestação de Contas Anual do Presidente da República** (Balanço Geral da União) – Ano base 2005. Vol. I-A – Relatório do Poder Executivo. Brasília, abr. 2006h.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. **Relatório de Gestão 2006**. [Brasília, 2006i]. Disponível em: <[http://www.cnpq.br/cnpq/docs/relatorio\\_gestao\\_2006.pdf](http://www.cnpq.br/cnpq/docs/relatorio_gestao_2006.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Relatório de Planejamento da Coordenação de Inclusão Digital**. 2ª reunião, Brasília, 6 nov. 2007a. Documento interno.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Relatório de gestão**. De janeiro de 2003 a dezembro de 2006. [Brasília, 2007b].

BRASIL. **Telecentros discutem sustentabilidade em seminário na Bahia**. Portal Inclusão Digital, 4 abr. 2007c. Disponível em: <<http://www.inclusaodigital.gov.br/noticia/telecentros-discutem-sustentabilidade-em-seminario-na-bahia/>>. Acesso em: 13 jun. 2011.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Prestação de Contas Anual do Presidente da República** (Balanço Geral da União) – Ano base 2006. Vol. I – Relatório do Poder Executivo. Brasília, abr. 2007d.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. **Relatório de Gestão 2007**. [Brasília, 2007e]. Disponível em: <[http://www.cnpq.br/cnpq/docs/relatorio\\_gestao\\_2007.pdf](http://www.cnpq.br/cnpq/docs/relatorio_gestao_2007.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 - Exercício 2006**. Brasília, 2007f. Disponível em: <[http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/avaliacao\\_PPA/relatorio\\_2007/](http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2007/)>. Acesso em: 6 nov. 2010.

BRASIL. Decreto N. 6.226, de 4 de outubro de 2007g. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6226.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6226.htm)>. Acesso em: 12 set 2010.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Cidadania Cultural. **Edital de divulgação n. 2**, de 4 de julho de 2007h. Disponível em: <[http://www.capitalbrasileiradacultura.org/pontao/downloads/Edital\\_022007\\_PontosdeCultura.pdf](http://www.capitalbrasileiradacultura.org/pontao/downloads/Edital_022007_PontosdeCultura.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2010.

BRASIL. Ministério da Cultura. **2º Prêmio Cultura Viva**. [2007i] Disponível em: <[http://www.premioculturaviva.org.br/download/2edicao/regulamento\\_e\\_ficha\\_2ed.pdf](http://www.premioculturaviva.org.br/download/2edicao/regulamento_e_ficha_2ed.pdf)>. Acesso em: 8 mai. 2011.

BRASIL. Instituto Nacional de Tecnologia da Informação/ Ministério da Ciência e Tecnologia/ Projeto Casa Brasil. **Relatório parcial**. Brasília, fev. 2008a. Documento interno do programa.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Prestação de Contas Anual do Presidente da República** (Balanço Geral da União) – Ano base 2007. Vol. I – Relatório do Poder Executivo. Brasília, abr. 2008b.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia nacional de defesa**. Brasília, dez. 2008c. Disponível em: <[https://www1.defesa.gov.br/eventos\\_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_espanhol.pdf](https://www1.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf)>. Acesso em: 07 nov. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. **Relatório de Gestão 2008**. [Brasília, 2008d]. Disponível em: <[http://www.cnpq.br/cnpq/docs/relatorio\\_gestao\\_2008.pdf](http://www.cnpq.br/cnpq/docs/relatorio_gestao_2008.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2011.

BRASIL. Decreto N. 6.619, de 29 de outubro de 2008e. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/portal/legislacao>>. Acesso em: 15 jun. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento/ Ministério da Fazenda/ Controladoria-Geral da União. Portaria Interministerial n. 127, de 29 de maio de 2008 f. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/portal/legislacao>>. Acesso em: 15 jun. 2011.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – PNAD 2009. Síntese de Indicadores. [2009a] Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2005/sintese\\_pnad2005.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2005/sintese_pnad2005.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2010.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Prestação de Contas Anual do Presidente da República** (Balanço Geral da União) – Exercício de 2008. Relatório sobre os orçamentos e atuação governamental. Brasília, abr. 2009b.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Versão 2010. Brasília, 2009c. Disponível em: <[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO\\_2010\\_VF6\\_de\\_190510.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2010_VF6_de_190510.pdf)>. Acesso em: 15 jun 2011.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Documento de referência para apresentação de projetos de inclusão digital e social**. Contrato de repasse – Caixa. Brasília, jul. 2009d. Disponível em: <[http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0207/207988.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0207/207988.pdf)>. Acesso em: 7 jul. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. **Relatório de Gestão 2009**. [Brasília, 2009e]. Disponível em: <[http://www.cnpq.br/cnpq/docs/relatorio\\_gestao\\_2009.pdf](http://www.cnpq.br/cnpq/docs/relatorio_gestao_2009.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2011.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Cidadania Cultural. **Portaria n. 53, de 23 de dezembro de 2009**. Premiados edital Prêmio Tuxaua Cultura Viva 2009. Diário Oficial da União, 24 dez. 2009f.

BRASIL. Decreto de 8 de outubro de 2009g. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Dnn/Dnn12225.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Dnn/Dnn12225.htm)>. Acesso em: 12 set. 2010.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Relatório de gestão – Ano base 2008**. Brasília, 2009h. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2009/12/relatorio-de-gestao.pdf>>. Acesso em: 8 mai. 2010.

BRASIL. Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, das Comunicações e da Ciência e Tecnologia. **Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades – Telecentros.BR**. Documento propositivo. Brasília, fev. 2010a. Disponível em: <[http://www.inclusaodigital.gov.br/telecentros/documentos/documento\\_propositivo.pdf](http://www.inclusaodigital.gov.br/telecentros/documentos/documento_propositivo.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2011.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Prestação de Contas Anual do Presidente da República** (Balanço Geral da União) – Exercício de 2009. Relatório sobre os orçamentos e atuação governamental. Brasília, abr. 2010b.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Programa GESAC e Cidades Digitais**. Relatório interno. Brasília, dez. 2010c. Documento interno do programa.

BRASIL. Ministério das Comunicações. Programa Gesac. **Projeto Formação Gesac**. [2010d]. Disponível em: <<http://www.gesac.gov.br/acoes-de-inclusao-digital>>. Acesso em: 13 set. 2010.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Cidadania Cultural. **Portaria n. 68, de 16 de dezembro de 2010**. Diário Oficial da União, 21 dez. 2010e.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Cidadania Cultural. **Edital de divulgação n. 4**, de 9 de março de 2010f. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2010/03/10/edital-cultura-digital-2010/>>. Acesso em: 7 mai. 2011.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Cidadania Cultural. **Portaria n. 39**, de 25 de julho de 2010g. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2010/03/10/edital-cultura-digital-2010/>>. Acesso em: 7 mai 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. **Edital MCT/CNPq N. 49/2010 – REID/Casa Brasil**. Brasília, 2010h.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Programas e Projetos Culturais. **Cultura Digital**. [2010i]. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/culturaviva/category/cultura-e-cidadania/cultura-digital/>>. Acesso em: 13 out. 2010.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Cidadania Cultural. **Edital de divulgação n. 5**, de 9 de março de 2010j. Prêmio Pontos de Mídia Livre. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2010/03/10/edital-de-midea-livre-2010/>>. Acesso em: 7 mai. 2011.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Projeto de Lei Griô Nacional**. [2010k]. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/culturaviva/projeto-de-lei-grio-nacional/>>. Acesso em: 14 jun. 2011.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Relatório de Pontos Gesac**. Planilha. Brasília, jan. 2011a. Documento interno do programa.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Resumo Telecentros**. Planilha. Brasília, jan. 2011b. Documento interno do programa.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Prestação de Contas Anual do Presidente da República** (Balanço Geral da União) – Exercício de 2010. Relatório sobre os orçamentos e atuação governamental. Brasília, 2011c.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Acompanhamento de convênios**. Planilha. Brasília, jan 2011d. Documento interno do programa.

BUZATO, Marcelo El Khouri. Inclusão digital como invenção do cotidiano: um estudo de caso. **Revista Brasileira de Educação**, v. 13, n. 38, mai./ago., p. 325-413, 2008.

CALDEIRA, Fabiana. **Exclusão Social: uma aventura histórica pela busca de um conceito**. VI Semana de Geografia, FCT/Unesp, Presidente Prudente, SP, 2005.

CAMARA, Mauro Araújo. **Telecentros como instrumento de inclusão digital**: Perspectiva comparada em Minas Gerais. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação da Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005. Orientadora: Profa. Dra. Marta Pinheiro Aun.

CAPARELLI, M. E. **Perspectives on Women Broadcasters on ICTs and Empowerment**: A Case Study of 'Cyberelas' in Brazil. Dissertação de mestrado apresentada à School of Development Studies of the University of East Anglia. Londres, ago. 2006.

CARDOSO, R. L. S.; SANTOS, L. A. **Governo eletrônico no Brasil**: modernização do Estado e políticas para inclusão digital no contexto do ajuste fiscal. Portal de la RED Tips

América Latina Si. Newsletter, jun. 2003. Disponível em:  
<[http://www.tips.org.uy/amsi/info/News\\_07/07\\_E\\_gov\\_Brasil\\_Estudio.pdf](http://www.tips.org.uy/amsi/info/News_07/07_E_gov_Brasil_Estudio.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2010.

CARDOSO, Ruth *et alii* (Org.). **Comunidade Solidária** – Fortalecendo a sociedade. Promovendo o Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Comunitas, 2002.

CARVIN, Andy; SURMAN, Mark (Ed.). **From the Ground Up**: the evolution of the telecentre movement. Ottawa: International Development Research Centre - IDRC, 2006.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTELLS, Manuel. **A Galáxia de Internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. A Era da Informação: Economia, sociedade e cultura, v. 1. São Paulo: Paz & Terra, 1999.

CASTRO, João C. Brant M. de. **Políticas nacionais de radiodifusão (1985-2001) e espaço público**: estudos para uma aproximação crítica. Trabalho de conclusão de curso (Graduação) - Departamento de Cinema, Rádio e Televisão da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, jan 2002. Orientação: Prof. Dr. Mauro Wilton de Sousa.

CASTRO, Jorge Abrahão; CARDOSO Jr., José Celso. **Dimensionamento e análise das finanças sociais do governo federal: 1995 a 2002**. Texto para Discussão N° 1.213. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, set. 2006.

CAZELOTO, Edilson. **Inclusão digital**: uma visão crítica. São Paulo: Editora Senac, 2008.

CELLARD, André. A análise documental. In: **A pesquisa qualitativa**. Enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.

CEPIK, Marcos *et alii*. **Relatório das Pesquisas e Diretrizes de Ação do projeto de pesquisa** “Internet Popular: estudos preliminares para uma política pública”. Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, contratado pela Prodabel S.A. - Empresa de Informática e Informação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Belo Horizonte, dez. 1999.

CETIC.BR - Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação do Comitê Gestor da Internet Brasil. **TICs Domicílios e Usuários**. Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2005. Disponível em:  
<<http://cetic.br/usuarios/tic/2005/index.htm>>. Acesso em: 17 out. 2010.

CETIC.BR - Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação do Comitê Gestor da Internet Brasil. **TICs Domicílios e Usuários**. Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2006. Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação do Comitê Gestor da Internet Brasil. Disponível em: <<http://cetic.br/usuarios/tic/2006/index.htm>>. Acesso em: 17 out. 2010.

CETIC.BR - Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação do Comitê Gestor da Internet Brasil. **TICs Domicílios e Usuários**. Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2007. Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação do Comitê Gestor da Internet Brasil. Disponível em: <<http://cetic.br/usuarios/tic/2007/index.htm>>. Acesso em: 17 out. 2010.

CETIC.BR - Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação do Comitê Gestor da Internet Brasil. **TICs Domicílios e Usuários**. Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2008. Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação do Comitê Gestor da Internet Brasil. Disponível em: <<http://cetic.br/usuarios/tic/2008/index.htm>>. Acesso em: 17 out. 2010.

CETIC.BR - Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação do Comitê Gestor da Internet Brasil. **TICs Domicílios e Usuários**. Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2009. Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação do Comitê Gestor da Internet Brasil. Disponível em: <<http://cetic.br/usuarios/tic/2009/index.htm>>. Acesso em: 17 out. 2010.

COMPAINE, Benjamin M. **The Digital Divide: Facing a Crisis Or Creating a Myth?**. Cambridge: MIT Press, 2001.

COMPUTADOR Popular. **Comunidades usam rede para inclusão digital**. Rio de Janeiro, 21 ago. 2001. Disponível em: <<http://www.computadorpopular.jex.com.br/telecomunicacoes/comunidades+usam+rede+para+inclusao+digital>>. Acesso em: 17 out. 2010.

CORRÊA, Romulo de Amorim. **A construção social dos programas públicos de inclusão digital**. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Sociologia do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Orientação: Profa. Dra. Fernanda Antonia da Fonseca Sobral.

COSTA, Alfredo Bruto da. **Exclusões Sociais**. Lisboa: Gradiva, 1998.

COSTA, Eliane Sarmiento. **“Com quantos gigabytes se faz uma jangada, um barco que veleje”**: o Ministério da Cultura, na gestão Gilberto Gil, diante do cenário das redes e tecnologias digitais. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Orientadora: Profa. Dra. Mariana Cavalcanti.

CPqD. **Mapeamento de experiências** – FUNTTEL. Projeto Soluções de Telecomunicações para Inclusão Digital OS 40624, 29 jun. 2006.

CRUVINEL, Tereza. Novo programa de inclusão digital. Coluna Panorama Político. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 jul. 2004. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/Dep/site/materia\\_antiga.asp?txtIDMateria=71159&txtIdDep=94](http://www.al.rs.gov.br/Dep/site/materia_antiga.asp?txtIDMateria=71159&txtIdDep=94)>. Acesso em: 25 set. 2010.

CRUZ, Renato. **O que as empresas podem fazer pela inclusão digital**. São Paulo: Instituto Ethos, 2004. Disponível em: <<http://www.cdi.org.br/notes/Publicações>>. Acesso em: 19 out. 2010.

DELGADILLO, K.; GOMEZ, R.; STOLL, K. **Telecentros comunitários para o desenvolvimento humano**: lições sobre telecentros comunitários na América Latina e Caribe. Traduzido do original em espanhol: Telecentros... ¿Para qué? - Lecciones sobre Telecentros Comunitários em América Latina y el Caribe. Quito: Fundação Chasquinet, 2002.

DEMO, Pedro. **Charme da exclusão social**. Campinas: Autores Associados, 1998.

DEPARTAMENTO DE COMÉRCIO DOS ESTADOS UNIDOS. **Falling through the Net**: defining the digital divide, Washington, DC: Administração Nacional de Informação e Telecomunicações, 2000.

DEPARTAMENTO DE COMÉRCIO DOS ESTADOS UNIDOS. **Falling through the Net**: a survey of the 'have-nots' in rural and urban America. Washington, DC: Administração Nacional de Informação e Telecomunicações, 1995.

DEPARTAMENTO DE COMÉRCIO DOS ESTADOS UNIDOS. **Falling through the Net**: a survey of the net: new data on the digital divide. Washington, DC: Administração Nacional de Informação e Telecomunicações, 1997.

DEPARTAMENTO DE COMÉRCIO DOS ESTADOS UNIDOS. **Falling through the Net**: defining the digital divide, Washington, DC: Administração Nacional de Informação e Telecomunicações, 1999.

DIAS, Lia Ribeiro (Coord.). **Inclusão digital**: com a palavra, a sociedade. São Paulo: Plano de Negócios, 2003.

DUTTA, Soumitra; LANVIN, Bruno; PAUA, Fiona. **Global Information Technology Report 2003-2004**. [S.l.]: INSEAD, infoDev e World Economic Forum, 2004.

EISENBERG, J. **Poder local e inclusão digital**: diretrizes para uma política de governo eletrônico. Seminário Internacional Governo Eletrônico e Governo Locais. Brasília, 26 e 27 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/5163/4732>>. Acesso em: 18 out. 2010.



EISENBERG, J.; CEPIK, M. Internet e as instituições políticas semi-periféricas. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Org.). **Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 293-314.

ELETRONORTE. **Inclusão digital**: Altamira recebe o primeiro telecentro da Rede Floresta. Brasília, 12 jun. 2003. Notícia veiculada em sítio oficial da empresa.

ENCONTRO NACIONAL DE TELECENTROS, I. [São Paulo], 26 e 27 jun. 2001. Documento de registro do evento. Disponível em: <[http://referencias.onid.org.br/media/arquivos/Ata.doc&ei=XL27TLfgLYH\\_8AaV0MyoDg&usg=AFQjCNHXxxuKJOyeaP6vKPMI\\_VTIHD2dzA](http://referencias.onid.org.br/media/arquivos/Ata.doc&ei=XL27TLfgLYH_8AaV0MyoDg&usg=AFQjCNHXxxuKJOyeaP6vKPMI_VTIHD2dzA)>. Acesso em: 17 out. 2010.

EUBANKS, Virginia E. Trapped in the Digital Divide: The Distributive Paradigm in Community Informatics. **Journal of Community Informatics**, v. 3, n. 2, 2007. Disponível em: <<http://www.ci-journal.net/index.php/ciej/article/view/293/353>>. Acesso em: 29 nov. 2008.

FAGUNDES, L.C. **La Escuela en la Cultura Digital**: una nueva inteligencia? XXII Semana Monográfica de La Educación. Las tecnologías de la información y de la comunicación (TICs) en la educación: retos y posibilidades. Madrid: Fundacion Santillana, 2008. v. IV. p. 137-143.

FAGUNDES, L.C. *et alii*. **Um recorte no Estado da Arte**: O que está sendo produzido? O que está faltando segundo nosso sub-paradigma? Anais do XII Simpósio Brasileiro de Informática na Educação – SBIE, UFES, 2001. p. 357-366.

FALAVIGNA, Maurício Serrano. **Inclusão digital**: Vivências brasileiras. São Paulo: IPSO – Instituto de Pesquisas e Projetos Sociais e Tecnológicos, 2011.

FAPEMIG. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais. **Edital FAPEMIG nº 004/2005**. Programa “Inclusão Digital”. Expansão da Rede de Telecentros de Informação e Negócios em Minas Gerais. Belo Horizonte, 31 mar. 2005. Disponível em: <[http://www.fapemig.br/admin/editais/upload/31-Mar-2005-edital\\_04-05\\_telecentros.doc](http://www.fapemig.br/admin/editais/upload/31-Mar-2005-edital_04-05_telecentros.doc)>. Acesso em: 07 jun 2011.

FARACO, A.D., PEREIRA NETO, C.M.S., COUTINHO D.R. Universalização das telecomunicações no Brasil: uma tarefa inacabada. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, abr./jun. 2003, p. 9-58.

FEGHALI, Jandira. **Projetos de Lei Cultura Viva e Ação Griô** - Jandira em permanente luta pela cultura. [2011]. Disponível em: <<http://www.sigajandira.com.br/projetos-de-lei-cultura-viva-e-acao-griô-jandira-em-permanente-luta-pela-cultura/>>. Acesso em: 14 jun. 2011.

FERNANDES, Taiane. Entrevista com José Murilo Jr. – Cultura Digital e o Minc. **Leia meus pensamentos**, 31 jul. 2010. Disponível em: <<http://taianefernandes.wordpress.com/entrevista-com-jose-murilo-jr-cultura-digital-e-o-minc/>>. Acesso em: 11 jun. 2011.

FEYERABEND, Paul. Introdução. In: **Contra o Método**. 3a. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989, p. 17-27.

FOCO na Notícia. **Marcha Nacional dos Pontos de Cultura reivindica aprovação do Projeto de Lei ‘Cultura Viva’**. 26 mai. 2011. Disponível em: <<http://www.focandoanoticia.com.br/2011/05/26/marcha-nacional-dos-pontos-de-cultura-reivindica-aprovacao-do-projeto-de-lei-cultura-viva/>>. Acesso em: 14 jun. 2011.

FOLEY, P., CODAGNONE, C., OSIMO, D. **An Analysis of International Digital Strategies: Why develop a digital inclusion strategy and what should be the focus?** Relatório de pesquisa. [London?]: Tech4i2/Department for Communities and Local Government, out. 2008. Disponível em: <<http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/1000425.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2008.

FÓRUM PERMANENTE das Micro e Pequenas Empresas. Comitê Temático Informação. **Ata da 3ª Reunião**, 09 fev. 2001a. Disponível em: <[http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl\\_1203968524.rar](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1203968524.rar)>. Acesso em: 23 out. 2010.

FÓRUM PERMANENTE das Micro e Pequenas Empresas. Comitê Temático Informação. **Ata da 4ª Reunião**, 16 abr. 2001b. Disponível em: <[http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl\\_1203968524.rar](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1203968524.rar)>. Acesso em: 23 out. 2010.

FÓRUM PERMANENTE das Micro e Pequenas Empresas. Comitê Temático Informação. **Ata da 5ª Reunião**, 21 mai. 2001c. Disponível em: <[http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl\\_1203968524.rar](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1203968524.rar)>. Acesso em: 23 out. 2010.

FÓRUM PERMANENTE das Micro e Pequenas Empresas. **Ata da 8ª Reunião**, 03 set. 2001d. Disponível em: <<http://www.forumpme.pr.gov.br/arquivos/File/Informacao/2001/Ata-8reuniao.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2010.

FÓRUM PERMANENTE das Micro e Pequenas Empresas. **Balanco das Ações do Fórum Permanente 2000-2008**. Nov. 2008. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=4&menu=2075&refr=2071>>. Acesso em: 23 out. 2010.

FOSSÁ, Leandro Carneiro. **“Cultura Digital”**: um estudo de caso de inclusão digital no Ministério da Cultura. Monografia (Graduação) - Administração da Universidade de Brasília, Brasília, out 2006. Orientador: Prof. Marcus Vinicius Siqueira.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio.

FREIRE, Alexandre; FOINA, Ariel; FONSECA, Felipe. **O Impacto da Sociedade Civil (des)Organizada**: Cultura Digital, os Articuladores e Software Livre no Projeto dos Pontos de Cultura do MinC. 23 fev. 2006. Disponível em: <[http://www.e-estudo.com.br/Docs/sociedade\\_civil\\_soft\\_livre.doc](http://www.e-estudo.com.br/Docs/sociedade_civil_soft_livre.doc)>. Acesso em: 13 fev. 2011.

FREY, Klaus. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, nov. 2003. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782003000200011&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000200011&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 03 jun. 2011.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, n. 21, jun. 2000, p. 212-258.

GATES, Bill. **A estrada do futuro**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

GENTILLI, Pablo (org.). **Globalização Excludente**. Desigualdade, Exclusão e Democracia na Nova Ordem Mundial. Petrópolis: Vozes, 2000.

GERAQUE, Eduardo. Programa social domina verba da ciência. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 21 mar. 2009, p. 18-18A.

GERMANI, Leo. **Relatório** - Projeto “Pontos de Cultura Digital, no Programa Cultura Viva”. Produtos referentes ao módulo 7. [2006]. Documento interno do programa.

GERSCHAMAN, Sílvia. Sobre a formulação de políticas sociais. In: TEIXEIRA, Sônia Fleury (org.). **Reforma sanitária**: em busca de uma teoria. São Paulo: Cortez/Abrasco, 1989, p. 119-138.

GOHN, Maria da Glória. Terceiro Setor no Brasil: que tipo de associativismo é esse? In: **Mídia, Terceiro Setor e MST** - Impactos sobre o futuro das cidades e do campo. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 59-99.

GOMES, Raimunda A. L. **A Comunicação como Direito Humano**: Um Conceito em Construção. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação do Centro de Artes e Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2007. Orientação: Prof. Dr. Edgard Rebouças.

GURSTEIN, Michael. Effective use: A community informatics strategy beyond the Digital Divide. **First Monday**, v. 8, n. 12, dez. 2003. Disponível em: <[http://www.firstmonday.org/issues/issue8\\_12/gurstein/index.html](http://www.firstmonday.org/issues/issue8_12/gurstein/index.html)>. Acesso em: 29 nov. 2008.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três visões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 9 jun. 2009.

HENRY, Catherine *et alii* (colab). **Revista da Sociedade Digital – RSD**, ano I, n. 4. Agência Eletrônica. Brasília, set. 2002.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, ano XXI, n. 55, nov. 2001, p. 30-41.

HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária; São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1975. Trad. Pinheiro de Lemos. p. 13-44.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

IMMERGUT, Ellen. Institutional constraints on policy. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. (org.) **Oxford Public Policy Handbook**. New York: Oxford University Press, 2006. p. 557-571.

INTERNATIONAL Telecommunication Union (ITU). **The Digital Opportunity Index (DOI)**. World Information Society Report 2007, p. 35-55. Disponível em: <<http://www.itu.int/osg/spu/publications/worldinformationsociety/2007/report.html>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

IPTI. **Projeto Pontos de Cultura Digital**, no programa Cultura Viva. São Paulo, 2006. Documento interno do projeto.

IT FOR CHANGE. **Development in the information society** – Exploring a social policy framework. Bangalore, 18-20 Jan, 2007. Relatório da oficina. Disponível em: <[http://www.itforchange.net/sites/default/files/ITfC/workshop\\_report\\_development\\_in\\_the\\_information\\_society\\_2007.pdf](http://www.itforchange.net/sites/default/files/ITfC/workshop_report_development_in_the_information_society_2007.pdf) ; [http://www.itforchange.net/DIS\\_workshop](http://www.itforchange.net/DIS_workshop) >. Acesso em: 23 ago. 2010.

JORDAN, Bill. **A Theory of Poverty & Social Exclusion**. Cambridge, UK: Polity Press, 1996.

KENSKY, Vani Moreira. **Tecnologias e ensino presencial e a distância**. Campinas: Papirus, 2003.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Addison-Wesley Educational Publishers, 2003.

LEAL, Giuliana Franco. **A noção de exclusão social em debate**: aplicabilidade e implicações para a intervenção prática. XIV Encontro nacional de estudos populacionais, ABEP, Caxambú, MG, 2004. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/site\\_eventos\\_abep/PDF/ABEP2004\\_42.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_42.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2008.

LELE. 40º Batalhão de Infantaria de Crateús/CE . **Blog de lele**, 06 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.idbrasil.org.br/drupal/?q=node/8078>>. Acesso em: 13 jun. 2010.

LEMOS, André; COSTA, Leonardo Figueiredo da. Um modelo de inclusão digital: o caso da cidade de Salvador. **Eptic Online**, v. VII, n. VI, set.-dez. 2005. Disponível em: <<http://www.eptic.com.br>>. Acesso em: 10 out. 2010.

LEMOS, André. **Cibercultura**. Porto Alegre: Sulina, 2004.

LENOIR, René. **Les exclus** - Un Français sur dix. Paris: éd. du Seuil, 1974.

LEVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência**. São Paulo: Editora 34, 1993.

LITTO, Frederic. Telecentros comunitários - Uma resposta à "exclusão digital". **Aprendiz**, 21 nov. 2000. Disponível em: <[http://www2.uol.com.br/aprendiz/n\\_colunas/f\\_litto/id211100.htm](http://www2.uol.com.br/aprendiz/n_colunas/f_litto/id211100.htm)>. Acesso em: 18 out. 2010.

LOJKINE, Jean. **A revolução informacional**. São Paulo: Cortez, 2002.

LYOTARD, Jean-François. **La condition postmodern**: rapport sur le savoir. Paris: Minuit, 1979.

MACEDO, M. Governo eletrônico, democracia e desigualdades na sociedade da informação – Democracia Digital. **ComCiencia**, Labjor – Unicamp/SBPC, Reportagem Especial, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/especial/socinfo/socinfo3.htm>>. Acesso em: 17 out. 2010.

MANN, Peter H. Documentação como fonte de dados. In: **Métodos de investigação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973, p. 62-88.

MARCH, James; OLSEN, Johan. The logic of appropriateness. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. (org.) **Oxford Public Policy Handbook**. New York: Oxford University Press, 2006. p. 689-708.

MARTINUZZO, José Antonio. **Comunicação, novas tecnologias e informatização da política**: o governo eletrônico no Mercosul. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006. Orientador: Prof. Dr. Dênis Roberto Villas Boas de Moraes.

MATO GROSSO DO SUL. **Edital de seleção para Pontos de Cultura do Estado do Mato Grosso do Sul**. Edital de seleção nº 9, de 30 de junho de 2010.

MATTAR, Flávia. **Entrevista**: Carlos Afonso. 5 mai. 2006. Disponível em: <<http://www.ibase.org.br/modules.php?name=Conteudo&pid=1210>>. Acesso em: 18 out. 2010.

MATTELART, Armand. **História da sociedade da informação**. São Paulo: Loyola, 2002.

MEDEIROS, Marcelo. **Sem perder a ternura** - Entrevista de Rodrigo Baggio à Revista do Terceiro Setor - RETS. 22 mar. 2005. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=321ENO004>>. Acesso em: 18 out. 2010.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **Governo Eletrônico no Brasil**: aspectos institucionais e reflexos na governança. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Administração, Economia, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, Brasília, 2004. Prof. Dr. Tomás de Aquino Guimarães.

MEIRELES, Adriana Veloso *et alii* (org.). **Produto I** - Remix da Cultura Digital. Projeto de Integração de Políticas de Inclusão Digital - Ação Cultura Digital do Programa Cultura Viva e Projeto Casa Brasil. Relatório de pesquisa. CNPq/Ministério da Cultura. Brasília, mai. 2009.

MEIRELES, Adriana Veloso. **Letramento digital**: prática educativa com base na cultura e comunicação. Monografia (Graduação) - Centro Universitário de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2008. Orientadora: Profa. Fernanda Agostinho.

MENDONÇA, Ana Valéria Machado. **A Integração de Redes Sociais e Tecnológicas**: Análise do Processo de Comunicação para Inclusão Digital. Tese (Doutorado) - Ciência da Informação, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Departamento de Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília. Brasília, 2007. Orientador: Antonio Lisboa Carvalho de Miranda.

MENOU, Michel. **ImperialICTism the highest stage of capitalism?** Keynote address, INFO 2008, La Habana, Cuba, 21-25 abr. 2008, Foro Sociedad del conocimiento: nuevos espacios para su construccion.

MENOU, Michel. **ISTICômetros: para uma visão e um processo alternativos**. **Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação**. Florianópolis, n.12, p.1-18, 2001. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/75/5198>>. Acesso em: 29 nov. 2008.

MIRANDA, Alvaro de. **Technological Determinism and Ideology**: Questioning the 'Information Society' and the 'Digital Divide'. Texto apresentado na conferência "*The Future of Research in the Information Society*", evento paralelo à Cúpula Mundial da Sociedade da

Informação em Túnis, 16 a 18 nov 2005. Disponível em: <[http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/2006\\_11\\_13\\_alvaro\\_de\\_miranda.pdf](http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/2006_11_13_alvaro_de_miranda.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2008.

MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. *The public and its policies*. MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. (org.) **Oxford Public Policy Handbook**. New York: Oxford University Press, 2006, p. 3-35.

MOREIRA, Cristina *et alii*. **Manual de cursos**. Projeto Casa Brasil. [Brasília], set. 2006. Disponível em: <[http://www.casabrasil.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=77&Itemid=67](http://www.casabrasil.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=77&Itemid=67)>. Acesso em: 12 jun. 2011.

MOREIRA, Cristina. **Diretrizes de capacitação**. Projeto Casa Brasil. [Brasília], jan. 2006. Disponível em: <[http://www.casabrasil.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=76&Itemid=67](http://www.casabrasil.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=76&Itemid=67)>. Acesso em: 12 jun. 2011.

MORI, Cristina. **iGuais: um estudo de caso em jornalismo, Internet e educação**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Comunicação, Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Orientadora: Profa. Dra. Elizabeth Saad Corrêa.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise de políticas públicas**. Paris: Montchrestien, 1998.

NEGROPONTE, Nicholas. **A vida digital**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2005.

NORA, Simon; MINC, Alain. **A Informatização da Sociedade**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1978.

NORRIS, Pipa. **Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

O'CONNOR, A. **Poverty Knowledge: social science, social policy and the poor in twentieth-century U.S History**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

OFICINA PARA INCLUSÃO DIGITAL, 1., 2001, Brasília. Documento da Plenária Final. Brasília, 17 mai. 2001. Disponível em <<http://oficina.inclusaodigital.gov.br/?q=1OID>>. Acesso em: 25 set. 2010.

OFICINA PARA INCLUSÃO DIGITAL, 2., 2003, Brasília. Documento da Plenária Final. Brasília, 2003. Disponível em <<http://oficina.inclusaodigital.gov.br/?q=2OID>>. Acesso em: 25 set. 2010.

OFICINA PARA INCLUSÃO DIGITAL, 5., 2006, Porto Alegre. Documento da Plenária Final. Porto Alegre, 2006. Disponível em <<http://oficina.inclusaodigital.gov.br/?q=5OID>>. Acesso em: 25 set. 2010.

OFICINA PARA INCLUSÃO DIGITAL, 6., 2007, Salvador. Carta de Salvador. Salvador, 29 nov. 2007. Disponível em <<http://oficina.inclusaodigital.gov.br/?q=6OID>>. Acesso em: 25 set. 2010.

OFICINA PARA INCLUSÃO DIGITAL, 7., 2008, Belém. Carta de Belém. Belém, nov. 2008. Disponível em: <<http://7oficina.inclusaodigital.gov.br>>. Acesso em: 27 set. 2010.

OFICINA PARA INCLUSÃO DIGITAL, 8., 2009, Belo Horizonte. Carta de Belo Horizonte. Belo Horizonte, nov. 2009. Disponível em: <<http://8oficina.inclusaodigital.gov.br> e <http://www.tid.org.br/modules/news/article.php?storyid=1135>>. Acesso em: 27 set. 2010.

OFICINA PARA INCLUSÃO DIGITAL, 9., 2010, Brasília. Tópicos de Brasília. Brasília, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.coletivodigital.org.br/noticias/46-inclusao-digital/153-oid>>. Acesso em: 14 out. 2010.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e Política das Finanças Públicas**: Uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira (Versão Preliminar). Belo Horizonte, 2001, cap. 2, p. 35-46.

OLIVEIRA, Ramon de. **Informática educativa**. São Paulo: Papirus, 1997.

O FUST em benefício das ONGs. **Portal do Voluntário HSBC**, 20 jun 2001. Publicado originalmente em RETS – Revista do Terceiro Setor. Disponível em: <<http://www.portaldovoluntariohsbc.com.br/site/pagina.php?idclipping=1196&idmenu=69>>. Acesso em: 16 out. 2010.

O QUE É A REDE JOVEM. **Rede Jovem**. Disponível em: <<http://www.redejovem.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=33>>. Acesso em: 16 out. 2010.

PALIER, Bruno; SUREL, Yves. Les “trois I” et l'analyse de L'État em action. In: **Revue Française de Science Politique**. Paris, Presses de Sciences Po, v. 55, n. 1, fev 2005, p. 7-32. Tradução livre: Daniel Avelino, 2008.

PAUGAM, Serge. **L'Exclusion, l'État du Savoirs**. Paris, La Découverte, 1996.

PEIXOTO, Flávia. População paraense ganha dois telecentros. **Agência Brasil**, 20 mar. 2004. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2004-03-20/populacao-paraense-ganha-dois-telecentros>>. Acesso em: 13 jun. 2010.



PEREIRA, Potyara A. Perspectivas teóricas sobre a questão social no Serviço Social. **Temporalis** – Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, a. IV, n. 7, jan.-jun. 2003, p. 112-122.

PESSO, Stela. **Artigo**: Portal Telecentros pela Inclusão Digital. Publicado em 23 jan 2007. Disponível em: <<http://www.tid.org.br/modules/news/article.php?storyid=32>>. Acesso em: 13 jun. 2011.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, jun. 2000, p. 251-267.

PINTO, Solon Lemos; FERNANDES, Ciro Campos Christo. Institucionalização do governo eletrônico: o caso do Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, X, 2005. **Anais eletrônicos...** Santiago, Chile, out. 2005.

PISÓN, José Martínez. **Políticas de Bienestar**. Un estudio sobre los derechos sociales. Madrid: Universidad de la Rioja, 1998.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **BRA abr 051 - Projeto Cultura Viva**. Documento de projeto de cooperação internacional, dez. 2004.

POCHMANN, Marcio. **e-Trabalho**. São Paulo: Publisher Brasil, 2002.

POPPER, Karl. Introdução à Lógica Científica; Alguns Componentes Estruturais de uma teoria da Experiência. In: **A Lógica da Pesquisa Científica**. 9a ed. São Paulo: Cultrix, 1993, p. 27-159.

PORCARO, Rosa Maria. **Tecnologia da Comunicação e Informação e Desenvolvimento: Políticas e estratégias de inclusão digital no Brasil**. Texto para Discussão N° 1.147, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA. Rio de Janeiro, jan. 2006.

POSTMAN, Neil. **Technopoly: the surrender of culture to technology**. New York: Vintage Books, 1993.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. Introduction. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p. 1-38.

PROJETO Telecomunidades/Bibliotecas. **Portal do Voluntário HSBC**, 23 jul. 2001. Publicado originalmente em RETS – Revista do Terceiro Setor. Disponível em: <<http://www.portaldovoluntariohsbc.com.br/site/pagina.php?idclipping=1415&idmenu=69>>. Acesso em: 16 out. 2010.

QUEM SOMOS. A Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits). Disponível em: <<http://www.rits.org.br/?q=quem-somos>>. Acesso em: 19 out. 2010.

RAMOS, Murilo Cesar. Agências Reguladoras: a reconciliação com a política. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, v. VII, n. 5, mai.-ago. 2005. Disponível em: <<http://www.eptic.com.br>>. Acesso em: 10 out. 2010.

REGI. Re: O futuro do Casa Brasil... **Lista metareciclagem**. 28 mai. 2010. Disponível em: <<http://comments.gmane.org/gmane.politics.organizations.metareciclagem/36867>>. Acesso em: 29 mai. 2011.

REIS, Carlos Nelson dos. Exclusão Social: a multidimensionalidade de uma definição. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Porto Alegre, n. 1, nov. 2002. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/931/711>>. Acesso em: 29 nov. 2008.

RELATÓRIO Anual da Rede Jovem 2004. **Portal do Voluntário**. [2004]. Disponível em: <<http://portaldovoluntario.org.br/blogs/53180/posts/1166>>. Acesso em: 17 out. 2010.

REUNIAO DA COMISSÃO NACIONAL DOS PONTOS DE CULTURA. São Paulo, 6 a 8 ago. 2010. Relato colaborativo. Disponível em: <<http://piratepad.net/ReuniaoCNPdC-Ago2010>>. Acesso em: 12 set. 2010.

RICHARDSON, Roberto Jarry *et alii* (colab.). **Pesquisa Social**. Métodos e Técnicas. São Paulo: Atlas, 1999. 3a ed. p. 245-298.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Dúvidas Frequentes**. Material de orientação referente ao edital de seleção para Pontos de Cultura do Estado do Rio de Janeiro. Edital de seleção nº 01, de 28 de outubro de 2008.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas – algumas observações. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan.-jun. 2005, p. 11-28.

RODINO-COLOCINO, Michelle. Laboring under the digital divide. **New Media Society**, London, 2006, n. 8, p. 487. Disponível em: <<http://nms.sagepub.com/cgi/content/abstract/8/3/487>>. Acesso em: 29 nov. 2008.

ROOM, Graham. Poverty and social exclusion: the new European agenda for policy and social research. In: ROOM, Graham (ed.). **Beyond threshold: the measurement and analysis of social exclusion**. Bristol: The Policy Press, 1995, p. 1-9.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social: repensando o Estado Providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos.** Mimeo, 19 p., 1997.

SADER, Emir e GENTILLI, Pablo. **Pós-neoliberalismo II: Que Estado para que Democracia?** Petrópolis: Vozes, 2001.

SADER, Emir e GENTILLI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático.** São Paulo: Cortez, 1995.

SANTO ANDRE (Prefeitura). **Inclusão Digital em Santo André atinge 100% das escolas.** [2000]. Disponível em: <[http://www.santoandre.sp.gov.br/bn\\_conteudo.asp?cod=5832](http://www.santoandre.sp.gov.br/bn_conteudo.asp?cod=5832)>. Acesso em: 19 out. 2010.

SANTOS, Laymert Garcia. **Politizar as novas tecnologias.** O impacto sócio-técnico da informação digital e genética. São Paulo: 34, 2003.

SÃO PAULO (Estado). **O que é o Programa Acessa São Paulo?** [2010]. Disponível em: <[http://www.acessasp.sp.gov.br/modules/xt\\_conteudo/index.php?id=1](http://www.acessasp.sp.gov.br/modules/xt_conteudo/index.php?id=1)>. Acesso em: 19 out. 2010.

SARAIVA, Luiz Alex Silva. Cultura organizacional em ambiente burocrático. **Revista da Administração Contemporânea**, 2002, v. 6, n.1, p. 187-207. ISSN 1982-7849. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 07 mar. 2011.

SARTÓRIO, Kelly Cristiane. **Exclusão social e tecnologia: os desafios da política pública de inclusão digital no Brasil.** Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Orientador: Prof. Dr. Perci Coelho de Souza.

SANTANA, Bianca *et alii*. **Pesquisa Qualificação do Uso da Rede.** Ações para a apropriação de Tecnologias de Informação e Comunicação. Rede Nacional de Pesquisa/Ministério da Cultura. São Paulo/Brasília, jul. 2009.

SAVAZONI, Rodrigo, COHN, Sérgio (org.). **Cultura digital.br.** Rio de Janeiro, Beco do Azougue, 2009. Disponível em: <<http://culturadigital.br/blog/2009/09/26/baixe-o-livro-culturadigital-br>>. Acesso em: 25 set. 2010.

SCHERER-WARREN, Ilse. Organizações não-governamentais na América Latina: seu papel na construção da sociedade civil. Sociedade civil: organizações e movimentos. **Revista São Paulo em Perspectiva.** Fundação SEADE, São Paulo. v. 08, n.3, jul.-set. 1994, p. 6-14. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=rev&cod=2049>>. Acesso em: 03 jun. 2011.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Revista Sociedade e Estado**, Universidade de Brasília, v. 21, n.1, jan./abr. 2006, p. 109-130.

SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. The organization of societal sectors: propositions and early evidence. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Eds.) **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 108-140.

SCOTT, Richard W. Institutions and organizations: toward a theoretical synthesis. In: SCOTT, Richard W.; MEYER, John (org.); BOLI, John et al (colab.). **Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism**. Thousand Oaks: Sage, 1994. p. 55-80.

SECOM MT - Secretaria de Comunicação Social do Estado do Mato Grosso. **Inauguração do primeiro telecentro do ComUnidade Brasil**. 23 out. 2002. Disponível em: <<http://www.secom.mt.gov.br/imprime.php?cid=1659&sid=13>>. Acesso em: 16 out. 2010.

SELWYN, Neil. O uso das TICs na educação e a promoção da inclusão social: uma perspectiva crítica do Reino Unido. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 29, n. 104 - Especial, p. 815-850, out. 2008. Trad. Esther Majerowicz e Alain François. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 12 jul. 2009.

SEMINÁRIO PARA DEFINIÇÃO DE UM MODELO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS COLETIVOS DE INCLUSÃO DIGITAL, 1., São Paulo, 2006a. Documento interno do seminário.

SEMINÁRIO PARA DEFINIÇÃO DE UM MODELO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS COLETIVOS DE INCLUSÃO DIGITAL, 2., São Paulo, 2006b. Documento interno do seminário.

SERVON, Lisa J. **Bridging the Digital Divide: Technology, Community, and Public Policy**. Oxford: Blackwell Publishing, 2002.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Modalidades e metodologias de pesquisa científica. In: **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 117-127.

SILVA, Frederico A. Barbosa da, ARAÚJO, Herton Ellery (org.). **Cultura Viva: avaliação do programa arte educação e cidadania**. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2010.

SILVA, Lindomar Pinto da; FADUL, Élvia. A produção científica sobre cultura organizacional em organizações públicas no período de 1997 a 2007: um convite à reflexão. **Revista de Administração Contemporânea**, 2010, vol.14, n.4, p. 651-669. ISSN 1982-7849. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 07 mar. 2011.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu *et alii*. **Comunicação digital e a construção do commons: redes virais, espectro aberto e as novas possibilidades de regulação**. São Paulo: Perseu Abramo, 2007.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu; CASSINO, João (Org.). **Software livre e inclusão digital**. São Paulo: Conrad, 2003.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu. **Exclusão digital: a miséria na sociedade da informação**. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

SIMOES, Nelson. **Telecentro de Informação e Negócios**. Apresentação realizada no 47º Painel Telebrasil. Brasília, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.telebrasil.org.br/painel/47/palestras/nelson-felipe.ppt>>. Acesso em: 20 out. 2010.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, fev. 2003, v. 18, n. 51, p. 15-20.

SPIRAKIS, P.; MANOLOPOULOS, C.; EFSTATHIADOU, R. The socioeconomic aspects of digital divide. **Bridging the digital divide in rural communities: practical solutions and policies**. Proceedings of the Conference. Atenas, Grécia, 15-16 mai. 2008.

SPOSITO, M.P.; CARRANO, P.C.R. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, set.-dez. 2003, p.16-39. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782003000300003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782003000300003&script=sci_arttext)>. Acesso em: 17 out. 2010.

STEINMO, Sven. Institutionalism. In: POLSBY, Nelson (Ed.). **International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences**. Elsevier Science, 2001a. Disponível em: <<http://stripe.colorado.edu/%7Esteinmo/polsby.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2010.

STEINMO, Sven. The New Institutionalism. In: CLARK, Barry, FOWERAKER, Joe (Eds.). **The Encyclopedia of Democratic Thought**. London: Routledge, jul 2001b. Disponível em: <<http://stripe.colorado.edu/~steinmo/foweracker.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2010.

STEINMO, Sven. What is Historical Institutionalism? In: DELLA PORTA, Donatella, KEATING, Michael (Eds.). **Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective**. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press, 2008. Disponível em: <<http://spot.colorado.edu/~steinmo/HI.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2010.

STERN, Peter A.; TOWNSEND, David N. **New models for universal access to telecommunications services in Latin America**. Bogotá: Regulatel, 2006.

TAKAHASHI, Tadao (org.). **Sociedade da informação no Brasil: Livro Verde**. Ministério da Ciência e Tecnologia, Brasília, 2000.

TARIN, Bruno *et alii* (org.). **Produto II – Diretrizes e Ações**. Ação Cultura Digital do Programa Cultura Viva e Projeto Casa Brasil. CNPq/Ministério da Cultura. Brasília, ago. 2009.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, n. 58, 2003. p. 225-254.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C. & NORDY, W. **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 196-219. Trad. Humberto F. Martins e Regina Luna S. Cardoso.

TERCEIRO SETOR. **IV – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP’s** (Lei nº 9.790/99). [1999]. Disponível em: <<http://www.terceirosetor.org.br/suaong/index.cfm?page=4>>. Acesso em: 19 out. 2010.

TOCA da Cathy. **Começa a terceira fase** (Projeto Comunidade Brasil). 13 mar. 2009. Disponível em: <<http://cathy.spaceblog.com.br/318704/Comeca-a-terceira-fase/>>. Acesso em: 16 out. 2010.

TOURAINÉ, Alain. **La société postindustrielle**: naissance d'une société. Paris: Denöel, 1969.

TURINO, Célio. **Pontos de Cultura** – o Brasil de baixo para Cima. São Paulo: Anita, 2010. UERJ/LPP – Universidade Estadual do Rio de Janeiro/ Laboratório de Políticas Públicas/ Programa Cultura Viva. **Avaliação Piloto**. Metodologia e resultados preliminares. Rio de Janeiro, jun. 2006.

UNESCO. **Ten steps for establishing a sustainable multipurpose community telecentre**. In: UNESCO Office Bangkok and Regional Bureau for Education in Asia and the Pacific. Bangkok, UNESCO Office Bangkok, 2003. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=130890>>. Acesso em: 22 ago. 2010.

VAN DIJK, Jan A.G.M. **The Deepening Divide**: Inequality in the Information Society. Thousand Oaks: Sage, 2005.

VARELLA, Guilherme. A nova cultura digital. **Cultura e mercado**. 22 fev 2009. Disponível em: <<http://www.culturaemercado.com.br/noticias/a-nova-cultura-digital/>>. Acesso em: 13 out. 2010.

VARGAS, Diana Alexandra Cubillos. **Inclusão digital**: estudo comparado de políticas públicas da Colômbia e do Brasil. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008. Orientadora: Profa. Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro.

VASCONCELOS, Luciana. 'Comunidade Solidária' lança telecentro digital em Mato Grosso. **Agência Brasil**, 17 dez. 2002. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/arquivo/node/562969>>. Acesso em: 17 out. 2010.

VILUTIS, Luana. **Cultura e juventude**: a formação dos jovens nos Pontos de Cultura. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Orientador: Prof. Dr. Moacir Gadotti.

VIRILIO, Paul. **A arte do motor**. São Paulo: Estação Liberdade, 1996. Tradução do original: *L'art du moteur*. Paris: Galilée, 1993.

WARSCHAUER, Mark. **Tecnologia e inclusão social**. A exclusão digital em debate. São Paulo: Senac, 2006.

WILLIAMS, Kathleen H. **Social networks, social capital, and the use of information and communications technology in socially excluded communities**: a study of community groups in Manchester, England. Tese de doutorado apresentada à Universidade de Michigan, 2005.

WILLIAMS, Kathleen H. **What is the digital divide?** A working paper for the d3 workshop. Ann Arbor, MI, aug 2001. Disponível em: <<http://www.umich.edu/~katewill>>. Acesso em: 29 nov. 2008.

WILSON, William Julius. **The truly disadvantaged**: The inner city, the underclass, and public policy. Illinois: University of Chicago Press, 1987.

WINKLER, Ingrid. **A implementação das políticas públicas brasileiras de inclusão digital**. Dissertação (Mestrado) - Núcleo de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. Orientador: Prof. Dr. José Antonio Gomes Pinho.

XIBERRAS, Martine. **As teorias da exclusão**. Para Uma Construção do Imaginário do Desvio. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

YU, Liangzhi. Understanding information inequality: Making sense of the literature of the information and digital divides. **Journal of Librarianship and Information Science**, 2006; 38; 229. Sage. Disponível em: <<http://lis.sagepub.com/cgi/content/abstract/38/4/229>>. Acesso em: 29 nov. 2008.

## **Entrevistas**

Entrevista 1 – Coordenador de Inclusão Digital da Presidência da República. Brasília, 2010.

Entrevista 2 – Secretário de Inclusão Social do Ministério da Ciência e Tecnologia. Brasília, 2010.

Entrevista 3 – Ex-Secretário de Cidadania Cultural do Ministério da Cultura. São Paulo, 2011.

### Sites e bases de dados

AÇÃO CULTURA DIGITAL. Wiki para articulação dos Pontões de Cultura Digital. Disponível em: <<http://cdcp2010.wikispaces.com/Página+Inicial>>. Acesso em: 15 mai. 2011.

AREDE. Tecnologia para a inclusão social. Disponível em: <<http://www.aredes.inf.br>>. Acesso em: 14 jun. 2011.

ATN. Associação Telecentros de Informação e Negócios. Disponível em: <<http://www.atn.org.br>>. Acesso em: 13 set. 2010.

AVINA. Disponível em: <<http://www.avina.net>>. Acesso em: 19 out. 2010.

BLOGÃO TUXAUA. Disponível em: <<http://culturadigital.br/tuxaua>>. Acesso em: 7 mai. 2011.

CONVERSÊ. Plataforma de conversas online dos Pontos de Cultura. Disponível em: <<http://converse.org>>. Acesso em: 31 dez. 2006. Backup.

CULTURADIGITAL.BR. Disponível em: <<http://culturadigital.br>>. Acesso em: 7 mai. 2011.

ESTÚDIO LIVRE. Plataforma de intercâmbio e publicação de produção digital audiovisual. Disponível em: <<http://estudiolivres.org>>. Acesso em: 09 jun. 2011.

FUNDAÇÃO W.K. KELLOG. Site institucional. Disponível em: <<http://www.wkkf.org>>. Acesso em: 19 out. 2010.

ITAIPU. Página Telecentros. Disponível em: <<http://www.itaipu.gov.br/tecnologia/telecentros>>. Acesso em: 07 nov. 2010.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Página do Programa Inclusão Digital. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/315715.html>>. Acesso em: 07 nov. 2010.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Página da Secretaria de Cidadania Cultural. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/culturaviva/category/cultura-e-cidadania/cultura-digital/>>. Acesso em: 12 set. 2010.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Página dos Editais. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/categoria/editais-ministerio-da-cultura/resultados/>>. Acesso em: 7 mai. 2011.



MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Site do programa Telecentros Comunitários. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/inclusao-digital-mc/telecentros>>. Acesso em: 13 set. 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Site do programa Telecentros de Informação e Negócios. Disponível em: <<http://www.telecentros.mdic.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2010.

MOODLE. Projeto Casa Brasil. Plataforma de ensino a distância do Projeto Casa Brasil. Disponível em: <<http://cursos.casabrasil.gov.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

ONID. Observatório Nacional de Inclusão Digital. Disponível em: <<http://onid.org.br>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br>>. Acesso em: 14 mai. 2011.

PORTAL INCLUSÃO DIGITAL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.inclusaodigital.gov.br>>. Acesso em: 04 jun. 2011.

PROGRAMA CULTURA VIVA. Disponível na internet em: <<http://www.cultura.gov.br/culturaviva>>. Acesso em: 18 set. 2010.

PROJETO CASA BRASIL. Disponível em: <<http://www.casabrasil.gov.br>>. Acesso em: 15 mai. 2011.

PROJETO COMPUTADORES PARA INCLUSAO. Disponível em: <<http://www.computadoresparainclusao.gov.br>>. Acesso em: 13 jun. 2011.

PROGRAMA TELECENTROS.BR. Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades. Site oficial do programa. Disponível em: <<http://www.inclusaodigital.gov.br/telecentros>>. Acesso em: 13 jun. 2011.

SIATC. Sistema Integrado de Apoio a Telecentros. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://siatc.inclusaodigital.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2010.

SIGABRASIL. Senado Federal. Disponível em: <[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/SigaBrasil](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil)>. Acesso em: 14 mai. 2011.

SIGPLAN. Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br>>. Acesso em: 14 mai. 2011.

## **Anexo I – Documentos consultados**

A planilha contendo os documentos consultados se encontra no CD-Rom afixado à contracapa do trabalho.

## **Anexo II – Roteiro das entrevistas realizadas**

### **Entrevista 1**

#### **Roteiro de entrevista com o coordenador de inclusão digital da Presidência da República**

- 1) Em 2007, o Presidente da República solicitou que você acompanhasse as ações de inclusão digital do Governo Federal relacionadas a telecentros. Naquele momento, a sua equipe de assessores constituiu um grupo operacional que realizou diversas reuniões com os órgãos federais responsáveis por iniciativas de apoio a telecentros. Que aspectos do diagnóstico do grupo foram mais marcantes e qual a sua avaliação sobre eles?
- 2) Quais iniciativas você considera as mais relevantes do ponto de vista da atuação do governo federal no período 2003 a 2010? Por quê cada uma delas é ou foi importante? (apresentar a lista caso demande este apoio)
- 3) Dentre os aspectos que alguns estudiosos apontam como necessários para a efetividade da inclusão digital, estão recursos físicos (equipamentos, conexão à internet), recursos digitais (softwares, conteúdos), recursos humanos (pessoas capacitadas, formação para o uso em diferentes níveis de profundidade) e recursos sociais (apoio e legitimidade das ações junto à sociedade, às comunidades, aos grupos nos quais as políticas de inclusão digital se inserem). Na sua avaliação, quais programas do governo federal no período 2003 a 2010 mais se aproximaram de garantir estes recursos de promoção da efetividade e com quais resultados quantitativos?
- 4) Qual a sua avaliação sobre o Projeto Casa Brasil, em termos de desenho institucional e do desenrolar de sua implementação? Quais os resultados que você conhece do programa e qual a sua avaliação sobre eles? Qual o legado de aprendizados do programa para a política pública?
- 5) Qual a sua avaliação sobre o Programa Cultura Viva, em sua ação de Cultura Digital nos Pontos de Cultura, em termos de desenho institucional e do desenrolar de sua implementação? Quais os resultados que você conhece do programa e qual a sua avaliação sobre eles? Qual o legado de aprendizados do programa para a política pública?
- 6) Na sua percepção, sob qual desenho institucional devem ser implantados os programas de promoção da inclusão digital em comunidades para garantir a efetividade das iniciativas e quais os principais desafios a serem enfrentados pelo governo federal nesta política?
  - 6.1) Qual a relevância e quais os desafios nas relações entre as seguintes instituições nesta política: poder público, envolvendo as três esferas, organizações da sociedade civil, universidades, setor privado?

## Entrevista 2

### Roteiro de entrevista com o Secretário responsável pela iniciativa Casa Brasil

1) O Projeto Casa Brasil, ainda que com a participação dos Comitês Gestor e Executivo, foi conduzido inicialmente pelo ITI, passando posteriormente para o Ministério da Ciência e Tecnologia, por meio da Secretaria de Inclusão Social, do qual você é o atual titular. Mas você também acompanhou o Casa Brasil antes de se tornar Secretário. Desde quando você acompanha o Casa Brasil?

2) Os primeiros registros do projeto Casa Brasil são 2004, quando foi anunciado pelo ITI. É correto afirmar que a participação do Ministério da Ciência e Tecnologia teve início a partir da emenda parlamentar que garantiu os recursos iniciais do projeto, aprovada na Comissão de Ciência e Tecnologia do Orçamento da União ao final de 2004 para o orçamento de 2005?

3) A meta inicial divulgada de número de unidades de Casa Brasil a serem implantados era de 1 mil em 2004. Com o corte orçamentário de cerca de R\$ 200 milhões para cerca de R\$ 20 milhões, a previsão inicial passou para 90 unidades até o final de 2005, correto?

3.1) De 2005, quando foi lançado o primeiro edital, até o ano em que a gestão passou para o MCT, quantas unidades de Casa Brasil foram implantadas pelo programa?

4) Qual era o desenho institucional do programa e como este desenho foi implementado?

5) O financiamento do programa se dava exclusivamente pelo Orçamento Geral da União, não havia outras fontes, correto? Quais obstáculos em relação a orçamento foram enfrentados? Quais as consequências desses obstáculos na implementação?

6) O desenho do programa tem como característica a parceria junto ao CNPq na descentralização de recursos financeiros às Casas Brasil e na oferta de bolsas. O CNPq estava acostumado a conceder bolsas em projetos operacionalizados por instituições acadêmicas. Contudo, as instituições locais responsáveis pelas Casas eram em sua maioria prefeituras, governos estaduais e organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Como esse desafio foi enfrentado pelo projeto, do ponto de vista administrativo-burocrático?

6.1) Quais as principais dificuldades e os principais aprendizados sobre esta relação entre CNPq e as instituições proponentes de Casas Brasil? Quais os desdobramentos? Na sua avaliação, como esses aprendizados foram incorporados institucionalmente por cada parte?

7) Falando mais especificamente da inclusão digital, da apropriação de tecnologias de informação e comunicação digitais nas Casas Brasil. Quais eram os objetivos do projeto?

7.1) Como foi previsto inicialmente e como evoluiu o desenho da aquisição e instalação de cada um dos módulos: telecentro, auditório, laboratório de divulgação da ciência/metareciclagem, sala de leitura, estúdio multimídia e rádio comunitária? Qual a sua percepção sobre este desenho em módulos e sobre a forma de implementação?

7.2) O desenho de implementação e formação era constituído por uma equipe, todos bolsistas do CNPq, composta por cerca de 27 agentes de atuação regional - TICs (técnicos de articulação comunitária) e TECs (técnicos no sentido tecnológico) - e uma coordenação nacional, na qual havia um núcleo de capacitação focado em atividades de educação a distância, que por sua vez contratava conteudistas, tutores e supervisores de tutoria para realizar as atividades. A capacitação a distância era voltada aos 6 bolsistas que atuavam em cada Casa, cada qual com responsabilidade de monitorar e propor atividades para cada um (ou às vezes mais de um) dos módulos, além de um técnico local de perfil mais tecnológico e de um coordenador geral da Casa. Qual a sua avaliação sobre este desenho e sobre os resultados da formação oferecida pelo Casa Brasil?

7.3) As Casas Brasil foram conectadas pelo Gesac, mas não em sua totalidade. Todas as Casas implementadas tinham conexão? Os convênios com o CNPq permitiam a utilização dos recursos repassados para custeio de serviço de conexão à internet?

8) Qual a sua avaliação sobre a promoção de inclusão digital e apropriação de TICs nas Casas implantadas? Quantas se desenvolveram de maneira bastante aderente à proposta do Projeto, quantas de maneira pouco aderente, quantas não chegaram a resultados satisfatórios, e por quê?

8.1) Gostaria da sua avaliação sobre a opção pelo uso de software livre como diretriz do Projeto Casa Brasil, eventuais dificuldades enfrentadas pela falta de conhecimento desse tipo de software por parte das instituições responsáveis pelas Casas, como esse desafio foi enfrentado e com quais resultados.

9) Qual a sua percepção sobre a participação das comunidades na gestão das Casas Brasil implantadas?

9.1) Qual a sua percepção sobre a participação das Casas na gestão do projeto Casa Brasil?

10) Quando a gestão direta do Casa Brasil passou para o MCT, o desenho institucional foi alterado. Quais foram as mudanças no desenho, em que ano se deram e por quê?

10.1) Quais os resultados desta alteração até o momento?

### **Entrevista 3**

#### **Roteiro de entrevista com ex-Secretário responsável pela iniciativa Cultura Viva**

1) O órgão federal responsável pelo Programa Cultura Viva era, desde o início, o Ministério da Cultura, por meio da Secretaria de Programas e Projetos Culturais, do qual você era o titular, correto? Durante qual período você esteve à frente do programa Cultura Viva?

2) Em que ano o programa Cultura Viva foi criado? Ele previa a ação Cultura Digital desde seu início?

3) Qual era o desenho institucional do programa e como este desenho foi implementado?

3.1) O desenho inicial evoluiu, no sentido de alterar alguns aspectos operacionais e institucionais, envolvendo Estados e municípios. Quais foram as mudanças no desenho, quando se deram e por quê?

4) Havia uma previsão ou meta inicial de número de unidades de Pontos de Cultura a serem apoiados ano a ano, ou em algum outro horizonte temporal?

4.1) Do ano inicial até 2010, quantas unidades de Pontos de Cultura foram apoiadas pelo programa?

5) O financiamento do programa se dava principalmente pelo Orçamento Geral da União ou havia outras fontes? Em qual proporção?

5.1) Quais obstáculos em relação a orçamento foram enfrentados? Quais as consequências desses obstáculos na implementação?

6) O desenho do programa tem como característica a descentralização de recursos financeiros aos Pontos de Cultura. Como esse desafio foi enfrentado pelo Ministério da Cultura, do ponto de vista administrativo-burocrático, tendo em vista a alta capilaridade territorial e as características das instituições locais apoiadas?

6.1) Quais as principais dificuldades e os principais aprendizados sobre esta relação entre Ministério e Pontos? Quais os desdobramentos? Na sua avaliação, como esses aprendizados foram incorporados institucionalmente por cada parte?

7) Falando mais especificamente da apropriação de tecnologias de informação e comunicação digitais nos Pontos de Cultura. Quais eram os objetivos da ação Cultura Digital?

7.1) Como foi previsto inicialmente e como evoluiu o desenho da aquisição e instalação dos estúdios multimídia?

7.2) O desenho da formação em cultura digital teve início com tuxauas, depois passou para os Pontos de Cultura Digital e mais recentemente incluiu bolsistas do CNPq. Como se deu essa evolução, por quais motivos e com quais resultados?

7.3) Há relatos de que o Ministério da Cultura não permitia a utilização dos recursos repassados nos convênios para custeio de serviço de conexão à internet. Isso realmente ocorria? Como se resolvia a conectividade à internet nos Pontos?

8) Qual a sua percepção em relação à apropriação das ferramentas digitais pelos Pontos e à produção de conteúdos digitais por eles? Quantos se apropriaram bastante, quantos se apropriaram um pouco, quantos não se apropriaram, e por quê?

8.1) Gostaria da sua avaliação sobre a opção pelo uso de software livre nos estúdios multimídia e ações de formação. (motivações relacionadas às diretrizes e objetivos do programa, eventuais dificuldades enfrentadas pela falta de conhecimento desse tipo de software por parte dos Pontos, como esse desafio foi enfrentado e com quais resultados?)

9) Qual a sua percepção sobre a participação das comunidades na gestão dos Pontos?

9.1) Qual a sua percepção sobre a participação dos Pontos na gestão do programa Cultura Viva?