

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FERNANDA RIBEIRO ROSA

**INCLUSÃO DIGITAL COMO NOVA ÁREA DE AÇÃO DO ESTADO:
UM CAMPO DE DISPUTA POR SIGNIFICADOS EM TORNO DOS DIREITOS HUMANOS**

SÃO PAULO

2012

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FERNANDA RIBEIRO ROSA

**INCLUSÃO DIGITAL COMO NOVA ÁREA DE AÇÃO DO ESTADO:
UM CAMPO DE DISPUTA POR SIGNIFICADOS EM TORNO DOS DIREITOS HUMANOS**

Trabalho apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Felipe Zambaldi

SÃO PAULO

2012

RESUMO

Este estudo tem como principal objetivo abordar a área de inclusão digital como um novo campo de ação do Estado, mostrando que sua pluralidade de concepções e objetivos, e o espaço de disputa por seus significados são elementos fundamentais de compreensão de sua trajetória. Inspirando-nos em enfoques que destacam o papel das ideias e do conhecimento na análise das políticas públicas, procuramos analisar argumentos presentes nas concepções de inclusão digital no campo dos direitos, compreendendo-os como fontes dotadas de significados, que, em si, influenciam a seleção de alternativas de políticas públicas no campo.

Palavras-chave: análise de políticas públicas, direitos humanos, inclusão digital, políticas públicas, TICs.

1. INTRODUÇÃO

O propósito deste estudo é lançar luz sobre o a área de inclusão digital como novo campo de ação do Estado. Envolvida num território de disputas por suas concepções e objetivos, no singular, o termo inclusão digital transmite pouco do seu complexo campo de significados.

Iniciamos o trabalho mostrando o contexto em que emerge a área e os diferentes papéis exercidos pelos Estados no desenvolvimento das telecomunicações e na massificação das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs). Nesse contexto, surgem elementos diferenciadores de políticas entre os países que permitem explicitar diferentes visões de inclusão digital em ação, e o campo dos direitos mostra-se como espaço fértil para compreender essas distintas concepções.

Para nos aprofundarmos nas disputas e defesas de concepções de inclusão digital como direito humano, nos inspiramos nas vertentes analíticas de políticas públicas que dão ênfase às ideias e ao conhecimento. Depois de discutir alguns pressupostos dessa linha de análise, buscamos compreender embates e sentidos nem sempre explícitos nos discursos dos atores que, acreditamos, tratar-se de ideias que influenciam a seleção de certas alternativas de políticas em detrimento de outras.

Sem aplicar modelos, nosso intuito, nesse estudo exploratório, é examinar os conteúdos em pauta entre as concepções de inclusão digital e os dilemas que deles advêm tendo como referência discussões presentes na literatura de direitos humanos. Com esses resultados, procuramos mostrar a compreensão dos diferentes tipos de inclusão digital e dar subsídios para continuidade dos estudos sobre a formação de agenda neste tema.

2. INCLUSÃO DIGITAL: UM NOVO CAMPO DE AÇÃO DO ESTADO

A inclusão digital é um conceito recente. Como uma jovem, em meio a múltiplas identidades, se assenta em diversas responsabilidades e é alvo de disputa num círculo de muitos significados. Além de definir um campo multifacetado, cujo elemento agregador é o foco nas novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), inclusão digital é um termo utilizado para adjetivar ações e políticas voltadas às TICs, as quais, deve-se dizer, são tão diversas quanto o campo. Não é, por isso, exagero ou modismo entendermos o conceito de maneira plural, ou como “inclusões digitais”.

O tema em foco surge com a emergência do que se convencionou chamar Sociedade da Informação – termo difundido pela Organização das Nações Unidas (ONU) que busca reconhecer o uso cada vez mais intenso das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) nas relações sociais. Teve como evento fundante da discussão a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI) realizada pela agência em duas fases, em 2003, em Genebra, e em 2005 na Tunísia. Buscando estipular objetivos para os países, na primeira ocasião, os participantes definiram o compromisso comum de:

[...] construir uma Sociedade da Informação centrada nas pessoas, inclusiva, e orientada para o desenvolvimento, onde todos possam criar, acessar, utilizar e compartilhar informação e conhecimento, permitindo indivíduos, comunidades e povos a atingir seu pleno potencial na promoção do seu sustentável desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida, sobre a base dos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e respeitando plenamente e defendendo a Declaração Universal dos Direitos Humanos¹.

A Sociedade da Informação é, assim, um fenômeno que promove mudanças na organização social, nas maneiras coletivas de agir, de pensar e de sentir, que se intensifica a partir da década de 1990, quando a internet é aberta para uso comercial em diversos países², juntamente com a e maior capacidade de produzir, armazenar e processar informações (BRASIL, 2000; MORI, 2011).

¹ Disponível em http://www.itu.int/wsis/basic/faqs_answer.asp?lang=en&faq_id=102. Acesso realizado em 10/07/2012. Há críticas a como se entende este fenômeno e, conseqüentemente a sua denominação (CASTELLS, 2005), mas para os propósitos deste trabalho não entraremos neste debate.

² Cabe lembrar que esse evento foi antecedido pelo movimento já iniciado em décadas anteriores com a iminência das telecomunicações, principalmente a telefonia (MORI, 2011).

Castells chama atenção para a capacidade desse movimento em penetrar “em todos os domínios da atividade humana, não como fonte exógena de impacto, mas como o tecido em que essa atividade é exercida” (CASTELLS, 2005, p. 68), dando origem a mais recente “revolução tecnológica” da humanidade. Como exemplo desse processo nada corriqueiro, em um dos países precursores nessas mudanças, os Estados Unidos, a internet levou 4 anos para alcançar 50 milhões de usuários, enquanto a televisão levou 13 anos, o computador 16, e o rádio, 38 anos (BRASIL, 2000, p. 3).

Apesar de sua capilaridade e reconhecida importância, a distribuição dos novos recursos digitais não tem sido homogênea, mas ao contrário, tem reproduzido a lógica do surgimento de novos bens de mercado, alcançando antes regiões mais desenvolvidas e classes econômicas mais elevadas em todo o mundo. Como exemplo, os números do IBGE Países@ de 2010 mostram que, enquanto na África, a média de usuários da internet varia, em suas diferentes regiões, de 6 a 10 a cada 100 habitantes, na América do Sul a média é de 33 usuários a cada 100 habitantes, na América do Norte (Estados Unidos e Canadá), a média sobe para 80 usuários e no Oeste Europeu, 82 usuários em cada 100 habitantes³. É nesse cenário que o significado das TICs na estrutura social é problematizado, e se estabelece um olhar que opõe quem faz parte e quem está à margem da utilização das novas tecnologias e benefícios consequentes destas transformações, num processo que ficou conhecido internacionalmente como *digital divide* ou *digital gap* e, que no Brasil, traduzimos por exclusão ou brecha digital. O significado inverso e positivo desse processo é chamado, no Brasil, de inclusão digital e, menos recorrentemente lá fora como *digital inclusion*.

Mori (2011) encontra na literatura a palavra *divide* com sentido de desentendimento, divisão entre partes ou apartação de grupos sociais – a qual remete à luta pelos **direitos civis** nos EUA na década de 1960. Já *inclusion* estaria relacionado a discussões que, com frequência, tratam sobre desigualdades econômicas, políticas, sociais, culturais, de gênero, etc. (MORI, 2011, p. 34). No Brasil, sabemos que a palavra “inclusão” também é carregada de sentido, dadas as lutas por **direitos sociais** contrapostas a uma sociedade historicamente desigual e marcada por regimes de exceção. Tais lutas disseminam a ideia de “inclusão social” principalmente a partir de meados da década de 1970, por meio da eclosão dos “novos movimentos sociais”, os quais vão influenciar, em grande medida, o conteúdo da Constituição de 1988, ou a Constituição Cidadã (SILVA, YASBEK e GIOVANNI, 2004, p. 22). Nesse contexto de significados, cabe chamar atenção para o fato curioso de que é o conceito de *digital divide*, mais próximo historicamente a discussões de direitos civis, que se

³ Para detalhes, acessar Dados do mundo em <http://www.ibge.gov.br/paisesat/>. Acesso realizado em 2012.

difunde nos Estados Unidos, enquanto no Brasil, o conceito que se consolida é o de “inclusão digital”, mais marcado pela luta por direitos sociais.

Nesse território, muitos sentidos se entrecruzam por definições. Em pesquisa bibliográfica, Mori (2011) identifica três tipos de compreensões sobre o conceito: inclusão digital como “acesso”, como “alfabetização digital” e como “apropriação de tecnologias”. No primeiro caso, o foco está na distribuição de bens e serviços que garantam o acesso à infraestrutura e às TICs. Já na segunda vertente, o foco é colocado nas habilidades básicas em TICs, que permitam ao indivíduo saber fazer uso delas, sendo, neste caso, o acesso aos meios físicos e também a alfabetização escolar requisitos necessários para se desenvolver. A terceira linha defende um passo posterior ao de alfabetização digital, onde além de saber usar, o indivíduo deve desenvolver uma compreensão dos novos meios que o permita se apropriar desses recursos para “reinventar seus usos e não se constituir como meros consumidores” (MORI, 2011, p. 40).

Esta última vertente se aproxima do que tem se convencido chamar de letramento digital (SILVA et al., 2005, BUZATO, 2009, ROSA e DIAS, 2012), termo trazido do campo da educação onde letramento significa mais do que alfabetização. Enquanto esta se relaciona ao exercício das atividades mais mecânicas da língua, como o ler e escrever, aquele avança ao abarcar a capacidade de aplicar o conhecimento em contexto (SOARES, 2004). Nessa abordagem, espera-se que um indivíduo letrado digitalmente vá além da destreza no uso de ferramentas do ambiente digital, mas que seja capaz de fazer uso social das habilidades em TIC em seu cotidiano, numa ação consciente diante das suas necessidades.

Para além dos vários significados associados ao conceito de inclusão digital, Mori chama atenção para diferentes propósitos identificados ao redor do termo e os classifica em três linhas: inclusão digital como elemento de desenvolvimento econômico; como solução de problemas sociais; e como ferramenta para o “desenvolvimento multidimensional, relacionada à garantia de direitos de cidadania” (MORI, 2011, p. 41). Sobre eles cabem explicações.

O desenvolvimento econômico como objetivo pauta-se na necessidade de capacitar trabalhadores para aumentar suas oportunidades no mercado, o qual aumenta crescentemente sua produtividade e conseqüentemente a concorrência. Desse modo, é necessário que haja um maior preparo da mão de obra para responder às novas demandas, sendo a sua capacidade empreendedora valorizada neste contexto. Já a inclusão digital como propósito para a solução de problemas sociais revela a busca de tornar sinônimas inclusão digital e inclusão social. Acredita-se, nesta vertente, que as tecnologias possuem um alto poder de catalisar mudanças possibilitando alterações em contextos sociais desfavoráveis,

porém, segundo a autora, cai-se aqui em um determinismo tecnológico, onde as tecnologias teriam capacidade de resolver os problemas em si. Isso ocorre, possivelmente, pela tentativa desta vertente em construir uma abordagem muito ampla, que não se atém às especificidades das políticas sociais, mas em seus efeitos agregados⁴.

Por fim, o propósito da inclusão digital relacionado à garantia de direitos de cidadania busca uma abordagem direcionada aos atores, com foco no uso das TICs por indivíduos e comunidades em diferentes atividades do cotidiano, de maneira a melhorar suas condições de vida, levando em consideração as diversas dimensões que os envolvem juntamente com as TICs. Podemos dizer que esta visão é ampla porque compreende um olhar multidimensional sobre o sujeito, mas podemos considerá-la específica, por focar-se menos no desenvolvimento de um espaço ou contexto macro, e mais no sujeito e seu entorno.

Diante dessa resumida exposição, nos parece ser manifesto que a inclusão digital surge como um novo campo de (defesa de) ação nas sociedades no final do século XX. Não está em debate a importância ou insignificância das novas tecnologias – ainda que haja críticas aos usos e aos atores que se apropriam dos efeitos de seu desenvolvimento (CASTELLS, 2005). O principal ponto de debate que identificamos na discussão acima diz respeito **ao que deve ser disponibilizado** à população para que esta usufrua de uma condição mínima que a torne apta a se desenvolver num cenário social que requer o uso e o conhecimento de novas ferramentas e recursos digitais. Avançando um pouco mais, essa discussão aponta para o fato de que a inclusão digital é um campo de ação **do Estado**. Em que pese a parceria com atores não governamentais no desenvolvimento tecnológico e na sua expansão nas sociedades em diversos países (BRASIL, 2000, p. 33), a inclusão digital é genuinamente um **novo** campo de responsabilidade estatal, assim como ocorreu no início deste último grande desenvolvimento tecnológico, que teve nos Estados desenvolvidos, motivados pela competição internacional, as bases de sua estruturação:

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

⁴ Nesta linha encontram-se argumentos que explicitam a preocupação iminente de agências internacionais e de pesquisadores em geral, principalmente na década de 2000, com a desigualdade social que as ferramentas digitais poderiam intensificar ou reverter, a depender das opções feitas naquele contexto. Podemos dizer que tal debate contribuiu para o surgimento de novas agendas governamentais, sem um foco específico, em diversas partes do mundo, incluindo o Brasil, que vê a intensificação de ações de inclusão digital naquele período.

maneira que uma infraestrutura de TICs se disseminou como política pública nos países centrais do capitalismo (MORI, 2011, p. 39).

Exemplo disso é o surgimento da ARPANET (*Advanced Research Projects Agency Network*) nos Estados Unidos, na década de 1960, uma rede encomendada pelo departamento de Defesa americano a pesquisadores universitários, com objetivo de trafegar remotamente informações de maneira segura. Na mesma linha, observamos a origem do atual formato da *World Wide Web* (WWW) que, de acordo com Castells (2005), nasce na Europa, num centro de pesquisa nuclear em Genebra, como uma evolução dos sistemas de rede robustos criados no universo acadêmico e militar norte-americano⁵ (CASTELLS, 2005).

Ainda sobre o desenvolvimento das telecomunicações, não podemos deixar de citar algumas outras conhecidas experiências que aparecem recorrentemente na literatura (MOLNÁR e KARVALICS, 2002; PERUZZO, 2005; MORI 2011) a começar pelo *Minitel*. No final da década de 1970, a França desenvolvia um sistema inédito com este nome, o qual conectava uma tela ao telefone e era distribuído gratuitamente pela agência de telecomunicação, estatal à época. O objetivo do *Minitel*, para uma colaboradora da agência, era: "[...] computadorizar a sociedade francesa e assegurar a independência tecnológica da França" (SCHOFIELD, 2012, online, tradução nossa). Aos poucos, o aparelho passou a incluir serviços do governo como resultado de exames, e também comerciais, como banco, reservas de viagens, bate papo, etc. Em 1982, ele se tornou um serviço nacional, sendo que, na década de 1990, continuava a ser vastamente utilizado, com mais de 25 milhões de usuários. Curiosamente, o *Minitel* está sendo extinto completamente apenas em 2012, trinta anos após seu lançamento, pelas limitações evidentes frente à evolução da internet (SCHOFIELD, 2012). E numa atitude pioneira, em 2009, o Conselho Constitucional da França definiu o acesso à internet como um direito fundamental.

Outra experiência de fomento público são os primeiros telecentros (*telecottages*), disponibilizados, desde 1985, pelos governos na região da Escandinávia como espaços para prover comunicação a pequenos povoados e aldeias rurais do país, com foco inicial no uso de telefonia e fax. Esta ação, iniciada na Suíça e Dinamarca, tinha como objetivo aspectos mais sociais que técnicos, e passou a ser classificada como *modelo escandinavo* de telecentros, em oposição ao *modelo anglo-saxão*. Este último se baseava em telecentros (*telecentres*), de propriedade conjunta dos setores público e privado, sem focalização em populações mais vulneráveis, como ocorria no primeiro modelo. Os objetivos dos telecentros anglo-saxões

⁵ Para os fins deste trabalho, o debate entre os diferentes mitos de origem da internet não será abordado.

eram mais comerciais, visando dar acesso à população aos recursos mais modernos de tecnologia, provendo cursos para empresários e trabalhadores, e alugando salas para aqueles que desejavam trabalhar fora do domicílio, mas não possuíam escritório ou ferramentas para isso, num incentivo ao teletrabalho (MOLNÁR e KARVALICS, 2002).

Ainda na linha de criação de telecentros, podemos citar ações interessantes e em voga de dois países distantes do ponto de vista do desenvolvimento econômico e tecnológico, Brasil e Estados Unidos, que expõem diferentes estratégias de execução. Por um lado, os americanos *Computer Technological Centers* ou Centros Tecnológicos de Computador (CTCs), mantidos por organizações não estatais e auxílios de universidades e empresas desde a década de 1990, provêm acesso às TICs e cursos de capacitação nestas tecnologias para populações vulneráveis no país, sendo referência deste tipo de ação, com apoio de gigantes do setor da informática, como a *Apple*. Por outro, o programa Telecentros BR, lançado em 2010 no Brasil, é uma ação do governo federal de apoio à implantação de telecentros públicos e comunitários, em locais sem acesso, e de auxílio aos telecentros que já estão em funcionamento, considerando, além do que é comum a telecentros ao redor do mundo, como mobiliário, equipamentos, acesso à internet banda larga, bolsas de treinamento a monitores locais, em parceria com organizações não governamentais⁶. Apesar de o caso americano não envolver o Estado na ação apresentada, ele é interessante para apontar diferenças nos desenhos e a não exclusividade de atores responsáveis pelas execuções de ações de inclusões digitais. Independentemente dessa diferença, as ações de telecentros de Brasil e Estados Unidos se aproximam no contexto do modelo escandinavo, pela focalização das ações nas populações com pouco ou nenhum acesso.

Estas ações, que não pretendem representar aqui a totalidade de políticas de inclusão digital nestes países, dão um panorama dos distintos modos com que um país pode responder a uma nova demanda social, seja para catalisar seu desenvolvimento inicial ou para agir em prol da universalização de seus recursos. Ao mesmo tempo, parte dessas experiências constitui-se em importante fonte para mostrar as diferenças que se verificam tanto na concepção de programas que classificamos aqui como sendo de inclusão digital, como no papel exercido pelo Estado em cada uma delas. Enquanto na França, da década de 1980, o Estado é o agente principal de desenvolvimento e difusão das telecomunicações, na Grã-Bretanha verifica-se a parceria entre os setores público e privado e um maior foco de mercado, em oposição às ações na Escandinávia, onde o foco é mais social e focalizado. Por outro lado, enquanto nos Estados Unidos verifica-se o importante papel de organizações não

⁶ Para mais detalhes, acessar <http://ctcnet.org/> e <http://www.inclusaodigital.gov.br/telecentros>. Acesso realizado em 13/08/2012.

governamentais com patrocínio de universidades e empresas, no Brasil é o Estado que faz atualmente esse papel na política exposta, coordenando organizações sociais contratadas. Nestes dois últimos casos, chamamos atenção para as diferenças, mas estas não suprimem as semelhanças de Brasil e Estados Unidos em focarem similarmente em regiões de menor ou nenhum acesso, e públicos de maior vulnerabilidade.

Nesse momento chegamos a uma constatação importante. Como descrevemos anteriormente, o campo de disputa sobre os tipos de inclusão digital que se deve levar a cabo é tenso e diversificado e passa por diferentes entendimentos de inclusão digital: como acesso a infraestrutura, como alfabetização digital e como letramento digital. Com os exemplos dados acima, soma-se a esse campo de disputa a questão se as políticas devem ser universais, como ocorreu na França ou focalizadas como se vê nos casos da Escandinávia, do Brasil e dos Estados Unidos. Por trás dessas escolhas, encontram-se duas concepções distintas: a universalização pressupõe que uma dada área é **direito** de todos, e como tal, o Estado deve garantir tal serviço indiscriminadamente a toda população; já a focalização entende, nesse caso, que a área em questão é uma **capacidade** de todos, sendo necessário prover o serviço apenas aos que, por vias próprias, não lograram êxito em conseguir.

Acreditamos que essas questões não estão dadas naturalmente na arena de disputa política, tendo influência da construção histórica das opções políticas, dos paradigmas políticos e da presença de atores (BÉLAND e HACKER, 2004). Mesmo sendo um campo novo, as diferentes inclusões digitais, explicitamente ou não, dialogam com um território de significados, seja de direitos civis, de direitos sociais ou de direitos políticos, a depender da abordagem. Trata-se de um território de “ideias” (FARIAS, 2003; KINGDON, 2011) que tem importante papel na trajetória seguida pelo campo da inclusão digital e por suas políticas.

Diante desse cenário, abre-se um amplo espaço de investigação. Entendemos que estar diante da formação de uma área de atuação estatal nova, ainda em disputa por seus significados – como ocorre com a área de inclusão digital – constitui-se em uma rica oportunidade para compreensão do processo de sua construção e dos mecanismos de seleção das políticas públicas que a constituem.

3. O papel das ideias na análise de políticas públicas

De acordo com Farias (2003), que se alinha a Peter John (1999), há cinco grandes vertentes analíticas das políticas públicas, são elas a institucional; a focada na atuação e no

impacto dos grupos e das redes; as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; a teoria da escolha racional; e as abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento. Sabemos, no entanto, que essa tipologia não é estática. Autores representativos de uma vertente podem fazer uso dos pressupostos de outra como apontam Béland e Hacker: “[...] mesmo teóricos que enfatizam a primazia das forças sociais agora geralmente reconhecem e discutem o papel de mediação das instituições políticas” (BÉLAND e HACKER, 2004, p. 45). De maneira similar, esses mesmos autores, quando estão analisando o sistema de saúde americano mostrando os condicionantes históricos para as tentativas de reformas nos anos 2000, se utilizam dos conceitos de paradigmas políticos e empreendedores de políticas de John Kingdon (2011), o qual, no quadro de Farias (2003), representa as abordagens que destacam o papel das ideias.

Entende-se por “ideias” “a afirmação de valores, [...], relações causais, [...] soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias” (FARIAS, 2003, p. 23). É nesse contexto que se insere modelos como o de Kingdon, cujo propósito está em:

[...] analisar o processo de formação de políticas em condições de ambiguidade, quando as teorias calcadas no comportamento racional são de utilidade limitada, sendo crucial a questão temporal, uma vez que a adoção de uma dada alternativa de política é vista como dependente da ocorrência simultânea de determinados eventos e da atuação de certos atores (FARIAS, 2003, p. 24).

Em Kingdon (2011), a formação de agenda, envolve três fluxos independentes: problemas, soluções ou alternativas e política. No primeiro fluxo, seu modelo de análise busca entender como certas questões passam a ser reconhecidas como problemas e porque estes passam a fazer parte da agenda governamental. No segundo fluxo, haveria um rol de alternativas e soluções que podem ser aplicadas aos problemas. Elas são produzidas em comunidades políticas, compostas por especialistas interessados no tema e responsáveis por difundir e persuadir outros atores com suas alternativas. Geralmente, segundo o autor, as soluções existem dissociadas de problemas, ou seja, especialistas criam soluções que serão, num momento oportuno, conectadas a eles. Por fim, o fluxo da política compreende três elementos, o humor nacional, quando algumas questões são compartilhadas pela sociedade num dado momento sob parâmetros comuns, os grupos de pressão que se apresentam na arena

política para defender ou se opor a certas questões e as mudanças no governo, que podem provocar motivações a novas agendas (CAPELLA, 2006; KINGDON, 2011).

A análise de Kingdon prevê um momento em que esses três fluxos, problemas, soluções ou alternativas e políticas se encontram, a chamada janela de oportunidades, ocasião propícia para ocorrer mudança de agenda. Esta mudança, depende, no entanto, de atores dispostos a investir recursos diversos numa ideia com que se solidariza ou sobre a qual tem interesses, chamados por Kingdon de empreendedores de políticas. Sem esses atores, que exercem influência tanto na formação da agenda governamental, como na definição de alternativas anterior, através da defesa e difusão de suas ideias, não é possível haver ligação entre os fluxos (CAPELLA, 2006; KINGDON, 2011). Capella esclarece:

Essas abordagens, que incluem os modelos de *agenda-setting* [de Kingdon] [...], procuram mostrar que o processo de formulação de políticas está mais próximo do campo das ideias, da argumentação e da discussão do que de técnicas formais de solução de problemas (CAPELLA, 2006, p. 47).

Farias (2003) se ressentia por essa vertente, da qual Kingdon faz parte, ser pouco explorada na literatura nacional, tendo em vista a importância das ideias e do conhecimento numa dinâmica frequentemente estudada à luz de outras variáveis. As ideias, para Kingdon, podem ser mais importantes na escolha de uma alternativa de agenda política que grupos de pressão, por exemplo: “O conteúdo das ideias em si mesmas, longe de serem meras desculpas ou racionalizações, são partes integrais da tomada de decisão, dentro e em torno do governo” (KINGDON, 2011, p. 125, tradução nossa). Isso significa que, num processo decisório, para além de estratégias, influência e pressão, a análise das ideias e conhecimento em jogo na arena é parte significativa da compreensão tanto da seleção de alternativas para compor a agenda política como da formulação das políticas. Farias problematiza essa questão tendo em vista a presença de agências internacionais influenciando a formulação e gestão das políticas públicas:

[...] em um momento como o atual, em que há uma crescente tecnicização dos processos de formulação e gestão das políticas, muitas vezes influenciada drasticamente por atores internacionais, o que com frequência implica um considerável grau de despolitização desses processos, parece imprescindível considerar como a variável conhecimento tem sido articulada nas novas vertentes de análise, tão pouco exploradas no Brasil (FARIAS, 2003, pp. 22-23).

Esse quadro teórico-explicativo lança luz sobre a emergência do campo da inclusão digital na agenda de ação do Estado e o processo de seleção de alternativas de suas políticas como objeto de investigação. Enquanto, por um lado, a exclusão digital é reconhecida como problema na agenda governamental, ratificada de maneira ampla em fóruns das Nações Unidas, as alternativas de políticas para sua solução estão sendo desenhadas em comunidades de especialistas bastante diversas. Assim, na próxima seção, pretendemos lançar luz sobre algumas “ideias” que nos parecem estar presentes no campo de disputa de significados da inclusão digital e mostram-se como paradigmas que tendem a influenciar a seleção de alternativas no campo. Nosso objetivo é demonstrar quão fértil é o campo das ideias por já trazer, em si, conteúdos amplos de sentidos, que podem ser apropriados e relidos, de diferentes formas, por atores distintos.

Entendemos que no complexo universo de formulação de políticas pode haver “pistas” que permitam compreender paradigmas ou temáticas sobre as quais se desenvolvem os confrontos e as convergências numa arena decisória. Em busca delas, voltamos às nomenclaturas utilizadas no contexto de nossa discussão. Como visto, falar em inclusão/exclusão digital ou *digital divide* remete a significados atrelados ao campo dos **direitos**: no Brasil, inclusão/exclusão é vocabulário presente nas lutas por direitos sociais; nos Estados Unidos, *divide* lembra a luta por direitos civis. Em linha semelhante, vimos que o campo dos direitos também é referido explicitamente por algumas abordagens de inclusão digital, como aquela que a concebe como garantia dos direitos de cidadania. Soma-se a essas “pistas” o contraste entre universalização e focalização nas políticas de inclusão digital, as quais, como vimos, deixa claro o dilema se o acesso e uso das TICs é um direito de todos a ser provido pelo Estado ou se se constitui em uma capacidade de todos, sendo necessária uma ação positiva estatal apenas para dar suporte aos que não utilizam e não têm acesso. Por fim, há outra “pista” sobre a qual não falamos até o momento.

Ainda mais explícita que todas, uma questão fundamental remete aos movimentos da área da comunicação em defesa, por um lado, da liberdade de expressão, no campo dos direitos civis, e por outro, da democratização dos meios de comunicação, como direitos sociais e políticos. Tais movimentos incluem as novas TICs no debate já existente sobre acesso a mídias, elaboram documentos e constroem amplas discussões a esse respeito, difundindo diferentes visões de inclusão digital no território em disputa.

Seguindo esses rastros, fomos levados à discussão sobre direitos humanos, direcionando nossa leitura à história da transformação de alguns campos em direitos e às

abordagens feitas por diferentes tipos de inclusão digital em referência aos direitos. Buscamos problematizar situações empíricas e contingenciais da luta pelo reconhecimento do direito à comunicação como parte da temática de inclusão digital, já que discursos relacionados à apropriação das novas TICs são presentes neste debate.

Não deixa de ser interessante notar que, num plano mais abrangente, Bobbio (2004) destaca que a discussão sobre direitos humanos faz convergir diferentes correntes de pensamento, sem que estas alterem suas identidades, permitindo que em certos contextos históricos, alguns direitos ganhem reconhecimento generalizado sobre seus fundamentos e se estabeleçam como bases de sociedades. O reconhecimento de um campo como direito, no entanto, não significa ausência de entraves para sua execução, uma vez que os direitos humanos estão no plano do ideal e, de alguma maneira, refletem o que uma sociedade deve ser e não o que ela é. Nesse sentido, pela sua peculiaridade o campo dos direitos torna-se território fecundo para embates no plano político. Na sequência, demos espaço às ideias.

4. Direitos humanos: espaço de disputas por sentidos

4.1 Leitura interessada de T. H. Marshall

Em obra de referência que trata da história do desenvolvimento dos direitos e, conseqüentemente, da formação de cidadãos, T. H. Marshall (1967), assim define a cidadania:

A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. (MARSHALL, 1967 , p. 76).

A cidadania, dessa maneira, pressupõe a igualdade de todos perante os direitos que a compõem, e em vista de não haver princípios fundamentais que definam quais *devem ser* esses direitos, a cidadania é uma construção social e histórica, o que significa dizer que fatores considerados como direitos podem deixar de sê-los diante de mudanças nas

sociedades, entre outros motivos, porque a cidadania representa, como já dito, ideais das sociedades ou o que elas desejam ser. “O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas” (BOBBIO, 2004, p. 13).

O autor considera a cidadania uma composição de três partes: direitos civis, políticos e sociais. O direito civil agrega os direitos necessários à liberdade individual como a liberdade de ir e vir, a liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e o direito à justiça. Já o direito político é composto pelo direito de participar no exercício do poder político, seja como membro de um organismo político ou como um eleitor. Por fim, o direito social concatena desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança até o direito de participar plenamente no meio social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (MARSHALL, 1967, pp. 63-64).

Aliado a essa divisão, Marshall chama atenção para o caráter nacional da cidadania que está analisando na Inglaterra, a qual, relacionada ao princípio da democracia (BOBBIO, 2004), se diferencia daquela que ocorria nas cidades medievais, caracterizada pela definição de direitos e deveres locais. Nesse sentido, a evolução pela qual passa a cidadania na história expõe dois fenômenos, por um lado, uma “fusão geográfica”, representada pela passagem dos direitos de âmbito local para nacional e, por outro, uma “separação funcional” que ocasiona independência entre os direitos civis, políticos e sociais, que se desenvolvem separadamente na história. Na Inglaterra, diz o autor, os direitos civis desenvolvem-se principalmente no século XVII, os direitos políticos no século XIX e os direitos sociais, derradeiros, no século XX. (MARSHALL, 1967, p. 64).

É interessante notar como depois de instaurados os direitos civis, os direitos políticos começam a se desenvolver em complementariedade ao primeiro. Se antes, o voto constituía privilégio de uma classe econômica, os limites foram ampliados por leis de reforma que passaram a reconhecer o voto como uma *capacidade possível* a todos, mas não como um direito em si, se não como um “produto secundário dos direitos civis”, para somente no começo do século XX, com a adoção, por lei, do sufrágio universal, adquirir o status de direito e, aos poucos, alcançar a toda a sociedade (MARSHALL, 1967, p. 70).

O processo de emergência dos direitos sociais é também um fenômeno que traz elementos importantes de reflexão. Ainda sem o *status* de direito, políticas sociais eram implementadas na Inglaterra focalizadas em indigentes, dos quais era esperado que abrissem mão de seus direitos civis e políticos – ao aceitarem assistência, deixavam de ser cidadãos. As medidas protetivas de então eram entendidas como afrontamento ao direito civil e a sua

defesa por liberdade, limitando-se, por muito tempo, somente a alguns públicos menos favorecidos, ou ainda não considerados cidadãos, como crianças e mulheres. Para Marshall, os direitos sociais passam a desenvolver-se como tal a partir do reconhecimento do direito à educação obrigatória das crianças no século XIX (MARSHALL, 1967 , pp. 72-73).

A construção da educação como novo campo de ação do Estado envolve um jogo complexo de significados. Como visto, até então, ações sociais eram interpretadas como atentados à liberdade e aos direitos civis, sendo altamente rechaçadas. A educação desenha uma trajetória diferente enquanto política social por ser entendida, inclusive por liberais que defendiam um Estado mínimo, como necessária para corresponder ao desenvolvimento da sociedade que ocorria à época, convertendo a visão social de que o “auto aperfeiçoamento” deveria ser somente responsabilidade individual para se tornar um dever social, uma vez que passou a vigorar a compreensão de que o bom funcionamento de uma sociedade dependia da educação de seus membros. A construção do discurso que inverte a lógica até então predominante pode ser visualizada no trecho abaixo:

O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança de frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado. (MARSHALL, 1967 , p. 73).

Novamente, é interessante notar que da maneira como se coloca, a educação não se opõe, como políticas sociais anteriores, aos direitos civis, os quais se destinavam claramente à época somente aos cidadãos que aprenderam a ler e escrever. Nesse sentido, a educação, o primeiro direito social a se estabelecer, passa de algoz a ação necessária à realização da liberdade civil.

Um outro ponto importante é que apesar de a cidadania se estabelecer sob o conceito de igualdade de *status*, ela não é incompatível com a desigualdade econômica de uma sociedade, já que, como nos relembra Marshall, o contrato social que se estabelece no sistema capitalista é estabelecido “[...] entre homens livres e iguais em status, embora não necessariamente em poder” (MARSHALL, 1967 , p. 79). O que significa dizer que é suficiente para o desenvolvimento da cidadania que haja uma base social onde seja possível pensar em níveis de bem estar econômico com referência a um padrão de vida comum, ainda que haja desigualdades em termos de bens materiais e imateriais. Nesse processo, esclarece o

autor, na medida em que a consciência social de classe se desenvolve, os traços mais desagradáveis da desigualdade se transformam em incômodo da sociedade. Busca-se dar mais condições aos que estão mais abaixo na pirâmide sem, no entanto, alterar a sua estrutura. Instaurava-se assim o direito à igualdade de oportunidade “o direito igual de ser reconhecido como desigual” (MARSHALL, 1967 , p. 101).

A leitura de Marshall nos proporciona reflexões que, apesar da distância temporal e contextual, nos permite traçar algumas suposições:

- A construção da cidadania é social e histórica;
- O reconhecimento de um novo direito tende a ocorrer em etapas, muitas vezes com o argumento de dar suporte a um direito por mais tempo estabelecido. Primeiramente, pode ser reconhecido como uma capacidade possível a todos, para depois avançar no plano legal, como um direito de todos;
- A cidadania é um fenômeno nacional: toda a população de um dado território deve ter preservados os seus direitos;
- A transformação da educação como direito ocorre sob a perspectiva de desenvolvimento: é porque o Estado precisa de adultos educados que ele educa as crianças – e a todas elas; porque a educação passa a ser condição do próprio desfrute das liberdades individuais. É assim, que se converteu uma área de responsabilidade individual para dever social;
- A igualdade de *status* não é incompatível com a desigualdade de poder. É possível, assim, emergirem novos direitos sem que a estrutura social seja alterada.

Vejamos como isso favorece a compreensão da demanda por um novo direito nos dias atuais.

3.2 A demanda pelo direito à comunicação

Com base nesses conceitos, voltemos ao nosso objeto e à luta pelos direitos que o envolve. De acordo com Spenillo:

[...] o direito à comunicação [...] começa a ser exigido coletivamente nos planos internacionais, transnacionais e nacionais, no despertar do século XXI. Nesse estágio, a comunicação adquire papel relevante e seu

reconhecimento como direito se apresenta como uma questão central nas lutas por mudanças. (SPENILLO, 2008, p. 85).

O principal marco de defesa dos direitos no mundo é a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Esta é aprovada em 1948 na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), organização formada três anos antes por decisão dos países participantes da Segunda Guerra Mundial, que buscavam criar um mecanismo de promoção da paz e segurança em âmbito internacional (GUIMARÃES et al, 2008). O direito à liberdade de expressão é abordado no Artigo XIX desta declaração onde se lê:

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (ONU, 1948)⁷.

O processo de internacionalização dos direitos humanos pela ONU ocorre com a complementação dos sistemas regionais, os quais se subordinam àquela organização e constituem-se, atualmente, em três: o sistema africano, o europeu e o interamericano. O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos está sob responsabilidade da Organização dos Estados Americanos (OEA) e, em seu âmbito, em 1969, é adotada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), que entra em vigor em 1978, após ao menos onze membros depositarem suas cartas de adesão. A convenção se pauta pela defesa dos direitos civis e políticos. O Brasil adere a ela somente em 1992, enquanto os Estados Unidos, por exemplo, não aderiu ao documento. Em seu Artigo 13 diz-se que:

Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Este direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha. [...] Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios

⁷ Declaração disponível na íntegra em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso realizado em 17/08/2012.

destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões. (OEA, 1969)⁸.

Em documento mais recente, publicado em 2009 pela OEA, por meio da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH) e intitulado *Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión*, vê-se uma amostra da maneira como tem se desenvolvido o debate em torno do direito à liberdade de expressão. Primeiramente, esse direito é associado à “função de proteger o direito individual de cada pessoa a pensar por si mesma e a compartilhar com outros informações e pensamentos próprios e alheios” (CIDH, 2009, online, tradução nossa). Em seguida, atribui-se a importância da liberdade de expressão a sua “relação estrutural com a democracia” (idem). Por fim, credita à liberdade de expressão “uma importante função instrumental, pois se trata de uma ferramenta chave para o exercício dos demais direitos fundamentais” (idem), como o direito à participação, à educação, à liberdade religiosa, etc. Completando ao final: “pelo importante rol instrumental que cumpre este direito, se encontra no centro do sistema de proteção dos direitos humanos do hemisfério”⁹ (idem).

Vemos nos referidos documentos fundantes da defesa da liberdade de expressão, no plano internacional, a construção desta como um direito civil, de proteção ao indivíduo. Nesse contexto, as TICs, que têm sido entendidas como meios para o exercício deste direito, ganham relevância, e a defesa do acesso a elas torna-se condição necessária para o exercício do direito à comunicação. A defesa do acesso, no entanto, tem se mostrado insuficiente para muitos autores e ativistas que buscam defender as TICs não somente como meios, que devem ser acessados, mas como espaços de conscientização e poder.

As liberdades de informação e de expressão postas em questão na atualidade não dizem respeito apenas ao acesso da pessoa à informação como receptor, nem apenas no direito de expressar-se por ‘quaisquer meios’ – o que soa vago e não garante o acesso do cidadão, com poder de controle, à grande mídia por exemplo – mas de assegurar o direito de acesso do cidadão e de suas organizações coletivas aos meios de comunicação social na condição de emissores – produtores e difusores – de conteúdos (PERUZZO, 2005, pp. 278-279)

⁸ Documento completo disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and678-92.pdf. Acesso realizado em 17/08/2012.

⁹ O documento encontra-se em http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_AHDLE.html. Acesso realizado em 17/08/2012.

Televisão e Internet são, além de práticas de comunicação, meios de comunicação de largo alcance mantidos por empresas privadas ou públicas que atuam politicamente como atores estabelecidos que promovem, sustentam e detêm poderes no sistema vigente. É, portanto, contra eles que se faz uma luta pelo direito de todos à comunicação. (SPENILLO, 2008, p. 15).

Essa concepção, que reformula a ideia de liberdade de expressão, se alinha ao conceito de letramento midiático que requer indivíduos críticos perante fontes escritas e audiovisuais tradicionais como televisão e rádio, e, de maneira mais recente, têm a expectativa de transformações e surgimento de usuários mais ativos, menos consumidores de informação e mais participantes de sua construção no ambiente da internet, como aponta Livingstone “[...] letramento midiático não é redutível a uma característica ou habilidade do usuário, mas é melhor entendido como uma coprodução de um engajamento interativo entre tecnologia e usuário” (LIVINGSTONE, 2003, p. 2).

Intrigante pensar que a defesa do direito à comunicação, fundada apenas na liberdade de expressão e nas TICs como meio para o exercício deste direito, supõe a igualdade de *status*, nos termos de Marshall (1967), num contexto de desigualdade de poder – um blogueiro independente fazendo denúncias contra grupo midiático, por exemplo, expressa o uso pleno dessa liberdade. Já a expansão do debate para questionar as formas de apropriação das TICs, conforme exposto, problematiza a estrutura social estabelecida, dialogando com os direitos sociais e seguindo para além deles – se considerarmos que a atuação dos direitos sociais, como vimos em Marshall, tende a ocorrer mais na base da pirâmide, sem alterar sua estrutura. Essa constatação clarifica o grau de incômodo que esse tipo de argumento que amplia o sentido de liberdade de expressão tende a gerar nos espaços de disputa por significados dos tipos de inclusão digital. Reconhecemos, no entanto, que a luta por liberdade de expressão continua a ser complexa¹⁰.

Talvez por isso, apesar desses debates, não foram firmados protocolos adicionais para complementar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos com vistas às novas tecnologias a partir da década de 1990, quando as novas TICs se difundem. No entanto, no

¹⁰ A organização internacional Artigo 19 (www.artigo19.org) relata casos de reclusão, atentado à vida entre outras situações de violência que cidadãos têm sofrido por tentarem se expressar livremente na rede. Um exemplo interessante, que demonstra uma posição desigual frente a um grupo midiático, é o caso do *site* www.egoestagiario.com.br que faz sátiras a um *site* de celebridades da Globo e que foi tirado do ar por algum tempo por ação da emissora. Para adquirir o direito de desenvolver seus trabalhos normalmente, o egoestagiario teve de informar em sua página inicial que qualquer notícia ali postada é “100% falsa e manipulada”. Blog com propósito similar, mas do Grupo Estado, <http://revistapiaui.estadao.com.br/blogs/herald> não apresenta essa informação.

seu Artigo 14 do Protocolo de São Salvador, elaborado em 1988 para adicionar direitos “econômicos, sociais e culturais” à Convenção, o segundo item versa sobre o direito a “gozar dos benefícios do progresso científico e tecnológico” (OEA, 1988, online, tradução nossa). Trata-se de uma afirmação abrangente seguida de uma prescrição aos Estados partes, que devem adotar medidas necessárias para “a conservação, o desenvolvimento e a difusão da ciência, da cultura e da arte” (idem). O direito às TICs pode ser entendido nesse contexto, apesar de não existir nenhuma menção direta a elas, uma vez que, à época, tais tecnologias ainda eram pouco disseminadas. Cabe dizer, no entanto, que ainda que essa análise seja possível, não encontramos documentos fazendo referência a esse artigo no contexto da defesa da comunicação. Ao contrário, há o reconhecimento das limitações existentes nos instrumentos jurídicos de direitos humanos em relação à matéria:

Nem mesmo na perspectiva dos direitos humanos se tem garantias [ao direito à comunicação], uma vez que o instrumento jurídico maior, a Declaração dos Direitos Humanos de 1948, prevê a liberdade de expressão, que não dá conta da pluralidade de possibilidades de comunicação e informação que vão sendo construídas nos anos e décadas seguintes até culminar no aparato tecnológico socialmente disponível hoje nas TICs e TDICs¹¹. (SPENILLO, 2008, p. 29).

De maneira direta, a Campanha de mobilização da sociedade civil *Communication Rights in the Information Society* (CRIS)¹², ou Campanha pelo Direito à Comunicação na Sociedade da Informação, expande a discussão de modo original no plano internacional com ação importante na Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação realizada pela ONU. A Campanha defende quatro pilares que sustentam o referido direito: a comunicação na esfera pública, que contempla o debate sobre a participação política na sociedade; o conhecimento da comunicação, que envolve saber como o conhecimento gerado pela sociedade é comunicado ou bloqueado em prol de certos grupos; direitos civis na comunicação, em defesa das liberdades individuais por meio da comunicação e, por fim, o que é chamado de direitos culturais na comunicação, que envolve comunicar culturas diversas e identidades, nos níveis individual e social.

Como é possível notar, nessa abordagem, a comunicação é entendida como um direito que ultrapassa o campo dos direitos civis, avançando em termos de direitos políticos e

¹¹ TDICs significam Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação, termo que surge para denotar recursos específicos da chamada sociedade da informação em oposição às TICs, termo usado também para tratar de tecnologias tradicionais como televisão, rádio, etc. A difusão do termo TDIC é, no entanto, restrita.

¹² Para mais informações, acessar <http://www.crisinfo.org/>. Acesso realizado em: 17/08/2012.

sociais, ao considerar, como visto, a participação política¹³ e os direitos culturais. Observado dessa maneira, ficamos diante de uma concepção ampla de inclusão digital – que a Campanha não nomeia nem operacionaliza enquanto tal –, mas que é uma amostra da diversidade do que compreendemos como inclusões digitais.

Ao mesmo tempo, tendo em vista que os direitos são reconhecidos a partir de construções sociais e históricas, não é surpreendente ler a elaboração de justificativas por reconhecimento de movimentos como a CRIS, que busca, como vimos, ampliar o direito de liberdade de expressão para direito à comunicação. Para Bobbio (2004), a luta por direitos requer duas etapas: a inicial, de justificação e reconhecimento social do argumento que aspira alcançar o status de direito, e em seguida a etapa de garantia e proteção do direito já reconhecido, que visa assegurar a vigência do novo direito em questão. Como vemos abaixo, ao inserir novos temas no plano do direito à comunicação, a Campanha precisa ter os seus pilares reconhecidos e continuar defendendo aqueles que já foram introjetados na sociedade:

Por ter o direito de comunicar e expressar pensamentos pessoais, ideias e opiniões, as pessoas sentem-se tratadas de forma igual - em outras palavras: Comunicação valida a igualdade humana. Assim, a **proteção** e **implementação** dos direitos de comunicação representam uma parte essencial do tema geral dos direitos humanos¹⁴. (CRIS, online, tradução nossa, grifo nosso).

Outro ponto importante a ser considerado e, sobre o qual comentamos em outro contexto, é que, ao ampliar a disputa do direito à comunicação, a Campanha desloca o debate do campo exclusivo dos direitos civis, cujo ideal histórico é a abstenção do Estado, para incluir o campo dos direitos sociais, que se baseiam na expectativa de um comportamento ativo do Estado (MATTEUCCI, 2004). Este fato tem relações diretas com o campo de disputa que será forjado para construção de agenda e os tipos de concepções de políticas públicas que

¹³ É evidente que a participação política discutida atualmente, com a iminência de questões de democracia participativa, controle social, etc é mais ampla que aquela prevista por Marshall, que considerava apenas a o voto e a atuação em órgãos estatais dentre os direitos políticos da época.

¹⁴ Conforme já analisado, entendemos que esta Campanha ultrapassa o sentido de igualdade descrito neste trecho, subjugado ao direito civil de liberdade de expressão. Esta é, no entanto, a justificativa apresentada na primeira página do *site* do movimento. Registramos aqui um outro conteúdo para reafirmar o sentido questionador da igualdade civil: “A ênfase em fins lucrativos, movido por conteúdo publicitário, já levou a um declínio na gama de opções disponíveis e uma perda de espaço para o debate informado. O conteúdo da mídia, canais de mídia e sistemas de distribuição estão nas mãos de meia dúzia de corporações. [...] Como resultado, as pessoas comuns não têm acesso aos canais de comunicação social independentes e visões alternativas de futuros econômicos, políticos e sociais” Disponível em <http://www.waccglobal.org/en/20024-communication-rights-in-the-information-society/663-Media-ownership-Big-deal-CRIS-Campaign-Issue-Paper-4.html>. Acesso realizado em 19/08/2012.

poderão advir desse quadro; os atores que serão envolvidos; e os objetivos que se desejará alcançar com tais ações. Assim, não se trata mais apenas de permitir o acesso às TICs, mas de proporcioná-lo. Esse deslocamento do debate abre caminhos para que não se defenda somente a liberdade de blogueiros de se posicionarem livremente, que sites de busca não tenham programações que restrinjam conteúdos, que os usuários das TICs possam comunicar informação sem os limites de direitos autorais na era virtual. A defesa pode vir a ser pelo Estado tornar os cidadãos letrados digitalmente, capacitando-os para o exercício da cidadania em diferentes aspectos e proporcionando o acesso às novas tecnologias. No limite, pode-se defender que o letramento digital seja incluído no currículo escolar, para que todos tenham esse direito garantido. Este seria o momento crucial em que uma das concepções de inclusões digitais alcançaria o *status* de direito social.

Não podemos nos esquecer, no entanto, que as consequências do processo de surgimento de novos direitos nas sociedades estarão sempre envoltas a conflitos inerentes ao tema. A defesa por motivar usuários das TICs a serem não apenas consumidores de informação, mas também produtores de conhecimento entra em embate direto com o território privado da mídia estabelecida. Conforme nos aponta Peruzzo, “se institui a possibilidade do surgimento de um número ilimitado de ‘jornalistas’, o que favorece a comunicação alternativa e a consecução do direito à comunicação” (PERUZZO, 2005, p. 281). Jornalistas, neste caso, remetem à ideia de quaisquer cidadãos dispostos a retratar e discutir ideias e acontecimentos autonomamente. Bobbio sintetiza assim este evento:

Não se pode afirmar um novo direito em favor de uma categoria de pessoas sem suprimir algum velho direito, do qual se beneficiavam outras categorias de pessoas: o reconhecimento do direito de não ser escravizado implica a eliminação do direito de possuir escravos; o reconhecimento do direito de não ser torturado implica a supressão do direito de torturar. [...] Mas, na maioria dos casos, a escolha é duvidosa e exige ser motivada. Isso depende do fato de que tanto o direito que se afirma como o que é negado têm suas boas razões [...] A dificuldade da escolha se resolve com a introdução dos limites à extensão de um dos dois direitos, de modo que seja em parte salvaguardado também o outro. (BOBBIO, 2004, p. 14).

Em vista dessas análises, fica evidente que quanto mais próximas dos direitos sociais e políticos que defendem a apropriação das TICs, a maior participação e mudança na estrutura midiática, maior é a tensão no campo as concepções de inclusão digital provocam. A questão ainda é mais complexa porque ter o direito de se expressar, nos termos que apregoa a liberdade de expressão, não significa necessariamente fazê-lo: “[...] o direito à liberdade de

palavra possui pouca substância se, devido à falta de educação, não se tem nada a dizer que vale a pena ser dito, e nenhum meio de se fazer ouvir se há algo a dizer” (MARSHALL, 1967, p. 80). Elementos sociais, como o letramento digital acabam sendo vistos como condições necessárias para o exercício da liberdade na rede, vindo a pressionar, em maior ou menor grau, por um status de direito, de maneira similar ao que ocorreu com a educação no início do século XX. Indícios desses argumentos já existem há algum tempo dentro do governo: “No novo paradigma, a universalização dos serviços de informação e comunicação é condição necessária, ainda que não suficiente, para inserção dos indivíduos como cidadãos” (BRASIL, 2000, p. 7) – mas isso está longe de significar consensos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos discutir o campo da inclusão digital como uma nova área de atuação do Estado, mostrando a pluralidade de concepções e objetivos e o espaço de disputa por seus significados como elementos intrínsecos à área. Inspirando-nos em abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento na análise das políticas públicas, procuramos dar centralidade a alguns conteúdos que circulam na disputa de diferentes concepções de inclusão digital, compreendendo-os como fontes dotadas de significados que influenciam a seleção de alternativas de políticas de inclusão digital.

Tais conteúdos nos levaram à discussão sobre direitos humanos, onde buscamos problematizar situações empíricas e contingenciais da luta pelo reconhecimento do direito à comunicação, como parte da temática de inclusão digital, tendo como referência discussões presentes na literatura sobre direitos. Mostramos as tensões que são explicitadas quando se amplia o discurso por liberdade de expressão, no campo dos direitos civis – que possui como ideal histórico a abstenção do Estado – para incluir demandas do campo dos direitos sociais e políticos através de concepções de inclusão digital que versam sobre a apropriação do uso das TICs pelos cidadãos, com expectativas de um papel ativo do Estado na questão.

O desenvolvimento do debate mostra que, aspectos sociais, como o letramento digital, acabam sendo interpretados como condições necessárias para o exercício da liberdade na rede, abrindo novos canais de disputa pelo seu reconhecimento como direito, o que traz em si, consequências para a construção e seleção de alternativas de políticas públicas.

Assim, ao explorar algumas ideias que despontam no espaço de disputa por significados de inclusão digital existentes, esperamos contribuir para mostrar que a análise de “ideias” é um rico campo de investigação. Sem desconsiderar que outros aspectos do processo decisório de políticas públicas são importantes, as abordagens analíticas que destacam o papel das ideias e do conhecimento, como de Kingdon (2011), desenvolveram métodos e modelos de análises específicos que podem ser aplicados à análise de formação de agendas e seleção de alternativas de políticas. Tais métodos não foram utilizados aqui, mas inspiraram a abordagem por se aprofundar no conteúdo das ideias que circulam no campo da inclusão digital e acreditamos que eles podem ser ferramentas úteis para compreender, não somente as políticas públicas de inclusão digital, mas também a emergência do campo em si como foco de ação estatal nas últimas décadas.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BÉLAND, D.; HACKER, J. Ideas, private institutions and American welfare state ‘exceptionalism’: the case of health and old-age insurance, 1915-1965. **International Journal of Social Welfare**, v. 13, p. 42-54, 2004.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. 1ª. ed. São Paulo: Elsevier, 2004.

BOBBIO, N. Direito. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 5ª. ed. Brasília: Editora UnB, v. 1, 2004. p. 349-353.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Sociedade da Informação no Brasil**: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

BUZATO, M. E. K. Letramento e inclusão: do estado-nação à era das TIC. **DELTA [online]**, v. 25, p. 01-38, 2009.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 1º semestre 2006.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 6ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, v. 1, 2005.

CRIS. Communication – An essential human need, [online]. Disponível em <http://www.crisinfo.org/>. Acesso realizado em: 17/08/2012.

FARIAS, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, Fevereiro 2003.

GUIMARÃES, C. et al. Convenção Americana sobre direitos humanos, [online], 2008. Disponível em: http://academico.direitorio.fgv.br/wiki/Conven%C3%A7%C3%A3o_Americana_sobre_Direitos_Humanos. Acesso realizado em 17/08/2012.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2ª. ed. [S.l.]: Pearson, 2011.

LIVINGSTONE, S. The changing nature and uses of media literacy. **MEDIA@LSE Electronic Working Papers**, London, 2003. 1-31.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MATTEUCCI, N. Direitos humanos. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 5ª. ed. Brasília: Editora UnB, v. 1, 2004. p. 353-361.

MOLNÁR, S.; KARVALICS, L. Z. **Two Models and Six Types of the Telecentres. A Typological Experiment**. ProLISSA (Proceedings of the second biennial DISSAnet Conference). Pretoria: [s.n.]. 2002. p. 327-332.

MORI, C. K. *Políticas públicas para inclusão digital no Brasil: aspectos institucionais e efetividade em iniciativas federais de disseminação de telecentros no período 2000-2010*. 2011. 351 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

OEA. Protocolo de San Salvador, [online] 1988. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm. Acesso realizado em 17/08/2012.

OEA. CIDH. Una Agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión, [online], 2009 Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_AHDLE.html. Acesso realizado em 17/08/2012.

PERUZZO, C. M. K. Internet e democracia comunicacional: entre os entraves, utopias e o direito à comunicação. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. **Direitos à comunicação na sociedade da informação**. São Bernardo do Campo: Umesp, 2005. p. 267-288.

ROSA, F. R.; DIAS, M. C. N. *Por um indicador de letramento digital: uma abordagem sobre competências e habilidades em TICs*. 106 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

SILVA, H. et al. A Inclusão digital e educação para a competência informacional: uma questão de ética e cidadania. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 34, p. 28-36, Janeiro/ Abril 2005.

SILVA, M. O. D. S. E.; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. D. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 1ª. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

SOARES, M. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. **Revista Brasileira de Educação**, n. 25, p. 5-17, Jan /Fev /Mar /Abr 2004.

SCHOFIELD, H. (2012, junho 27). Minitel: The rise and fall of the France-wide web. BBC News [online] Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/magazine-18610692>. Acesso realizado em 13/08/2012.

SPENILLO, G. M. D. *Direito à Comunicação: uma formulação contemporânea de exigências de mudanças nas estruturas coletivas de comunicação e informação. Contribuições para uma análise sociogenesiológica e configuracional da articulação CRIS Brasil*. 271 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2008.