

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
MESTRADO EM INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA**

**A INCLUSÃO DIGITAL COMO POLÍTICA PÚBLICA  
REGIONAL – SONDAgens SOBRE A  
REUNIFICAÇÃO DO ESPAÇO E DO TEMPO  
DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**Marília Ferreira Maciel**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2008**

**A INCLUSÃO DIGITAL COMO POLÍTICA PÚBLICA  
REGIONAL – SONDAgens SOBRE A REUNIFICAÇÃO DO  
ESPAÇO E DO TEMPO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

**por**

**Marília Ferreira Maciel**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Integração Latino-americana da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Integração Latino-americana**

**Orientadora: Profa. Deisy de Freitas Lima Ventura**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2008**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Programa de Pós-graduação em Integração Latino-americana**

A Comissão Examinadora, abaixo-assinada,  
aprova a Dissertação de Mestrado

**A INCLUSÃO DIGITAL COMO POLÍTICA PÚBLICA REGIONAL –  
SONDAGENS SOBRE A REUNIFICAÇÃO DO ESPAÇO E DO  
TEMPO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

elaborada por  
**Marília Ferreira Maciel**

Como requisito parcial para a obtenção do grau de  
**Mestre em Integração Latino-americana**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

**Deisy de Freitas Lima Ventura, Dra.**  
(Presidente/Orientador)

**Ricardo Antônio Silva Seitenfus, Dr.**  
(UFSM)

**Ronaldo Lemos, Dr.**  
(FGV – Rio)

**Santa Maria, 08 de outubro de 2008**

Para Adelma Ferreira dos Santos

Com amor

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, à família. Ao meu pai, Jerson Maciel Netto, pela eterna inspiração. A minha mãe, Adelma Ferreira, por ter me ensinado que é possível se engajar na batalha da vida sem perder a alegria e a ternura. A minha irmã, Isabel Maciel, por sua inteligência aguçada, seu espírito questionador inabalável e sua amizade. A Evandro Carvalho, por ter aceitado dividir sua vida, seus sonhos e suas idéias comigo. Nossas conversas foram essenciais ao desenvolvimento deste trabalho e seu incentivo me leva sempre mais longe do que eu acreditava poder chegar.

A Maria Neusa pela palavra certa, dita na hora certa, e a Marcelo Carvalho pela generosidade com que compartilha informações e oportunidades.

À professora Deisy Ventura pela amizade e pelo exemplo de uma bela união entre inteligência e comprometimento acadêmico. Seu rigor foi essencial para a qualidade deste trabalho.

À professora Jânia Saldanha pelas aulas inspiradoras no Mestrado em Integração Latino-americana e, sobretudo, por sua humanidade e delicadeza. Ao professor Ricardo Seitenfus por sua amizade e por todas as conversas agradabilíssimas que tivemos. A Maristela Ribas por sua dedicação e comprometimento.

Às amigas Cristine Zanella, Pâmela Marques e Sinara Camera pelos projetos que desenvolvemos e pelas nossas memoráveis conversas, seja no Mestrado em Integração Latino-americana ou na nossa visita à Universidade de Cuyo.

A Michelle Ratton e a Priscila Spécie pelas fontes bibliográficas, pelo apoio e pela acolhida em São Paulo. Aos amigos Domingos Paiva e Anapaula Trindade pelo incentivo e apoio em Paris. A Guilherme Almeida e Vilson Vedana pelas informações compartilhadas sobre inclusão digital no Brasil.

À DiploFoundation pela oportunidade de me envolver com o Internet Governance Capacity Building Programme, experiência fundamental para os rumos desta pesquisa, principalmente a Seiti Arata e Vladimir Radunovic.

## **RESUMO**

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Integração Latino-americana  
Universidade Federal de Santa Maria

**A INCLUSÃO DIGITAL COMO POLÍTICA PÚBLICA REGIONAL – SONDAgens  
SOBRE A REUNIFICAÇÃO DO ESPAÇO E DO TEMPO  
DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**  
AUTORA: MARÍLIA FERREIRA MACIEL  
ORIENTADORA: DEISY DE FREITAS LIMA VENTURA

Com o advento dos processos de integração regional, surge um meio termo entre o local e o global. No caso da União Européia, este âmbito institucional tem como uma das suas funções a elaboração de normas e políticas públicas, que são elementos fundamentais para a coerência entre os âmbitos de governança sobrepostos. O engajamento dos cidadãos na sua formulação é um fator que provê legitimidade à integração. Neste trabalho, procura-se investigar a possibilidade de que a elaboração de normas e políticas públicas regionais conte com o envolvimento contínuo da sociedade ao longo do processo decisório. Tal questionamento lastreia-se principalmente nas transformações ocorridas no fim do século XX, com o surgimento das novas tecnologias de informação e comunicação. A hipótese desta pesquisa é a de que as comunidades virtuais teriam o potencial de preencher o ciberespaço público integracionista com uma dinâmica discursiva multi-direcional, servindo à interação permanente entre os cidadãos, e destes com os representantes institucionais. Possibilitar-se-ia desta forma o aumento da frequência da participação social e a diminuição do déficit democrático que acomete as experiências integracionistas. A Internet reforça dois elementos essenciais à participação cidadã, quais sejam, a informação e a interatividade. A informação disponibilizada nos *sites* oficiais contribui para aumentar o conhecimento acerca dos processos de integração, enquanto o envolvimento amigável pode ser possibilitado pelas ferramentas de comunicação digital. Conclui-se que é possível haver a participação contínua da sociedade no processo de elaboração de políticas públicas regionais por meio da utilização das ferramentas tecnológicas, principalmente da Internet. Isso, entretanto, ainda não ocorre no âmbito do Mercosul por duas razões. A primeira é a falta de informações e canais de interação, que devem ser providos pelas instituições integracionistas. A segunda é a falta de acesso da população aos recursos físicos e humanos essenciais à inclusão digital. A integração regional das agendas para a sociedade da informação pode ser um poderoso instrumento para o crescimento com equidade. A elaboração de uma política comum de inclusão digital no âmbito do Mercosul poderia incentivar a emergência de uma cultura de ações públicas conjuntas, hoje inexistente na região, além de contribuir, em última análise, para o fortalecimento do bloco.

Palavras-chave: Política Pública; Ciberdemocracia; Inclusão Digital; União Européia; Mercosul

## **ABSTRACT**

Masters' Dissertation  
Masters on Latin American Integration  
Federal University of Santa Maria

### **DIGITAL INCLUSION AS A REGIONAL PUBLIC POLICY – A SURVEY ON THE REUNIFICATION OF THE SPACE AND THE TIME OF SOCIAL PARTICIPATION**

**AUTHOR: MARÍLIA FERREIRA MACIEL  
ADVISOR: DEISY DE FREITAS LIMA VENTURA**

The regional integration processes occupy the middle ground between the local and the global spheres. In the European Union, the regional institutions formulate norms and policies, which are very important for the coherence among the superposed spheres of governance. The social participation on their elaboration is a crucial factor for the legitimacy of this political endeavor. We investigate if it's possible for the citizens to be directly and continuously engaged throughout the regulatory and policy-making processes in regional integration experiences. What underpin this question are the changes that took place at the end of the XXth Century, with the rise and convergence of the information and communication technologies. The hypothesis of the research is that citizen communities in cyberspace have the potential to fill the virtual public space of integration processes with a dynamics of discussion, providing continuous interaction among citizens, as well as with institutional representatives. This would be a way to enhance social participation and diminish the levels of democratic deficit. The Internet reinforces two elements, which are essential for social participation: the availability of information and the channels of interactivity. The information on official sites contributes to raise awareness about regional integration, while the active engagement can be supported by the tools of digital communication. We conclude that, with the aid of technology, it's possible to develop a continuous participation on regulation and policy making in integration processes. However, this is not yet a reality in Mercosur for two main reasons. Firstly, there's a lack of information and scarcity of channels for social interaction, which should be provided by the regional institutions. Secondly, there's not enough access to infrastructure and skills, necessary for the digital inclusion. The convergence of the political agendas regarding information society can be a powerful instrument to provide growth and equity. The elaboration of a common policy of digital inclusion in Mercosur could foster a culture of taking public actions together, as well as succeed to strengthen the integration process itself.

Key-words: Public Policy; Cyberdemocracy; Digital Inclusion; European Union; Mercosur

## **ABREVIATURAS**

BIS – Bank of International Settlements

CECA – Comunidade Européia do Carvão e do Aço

CCM – Comissão de Comércio do Mercosul

CMC – Conselho Mercado Comum do Mercosul

DNS – Domain Name System

GMC – Grupo Mercado Comum do Mercosul

IANA – Internet Assigned Numbers Authority

ICANN – Internet Corporation for Assigned Names and Numbers

IETF – Internet Engineering Task Force

IGF – Internet Governance Forum

ISM – Instituto Social do Mercosul

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

POP – Protocolo de Ouro Preto

TA – Tratado de Assunção

TIC – Tecnologias de informação e comunicação

TCE – Tratado da Comunidade Européia

TCP/IP – Transmission Control Protocol/Internet Protocol

TUE – Tratado da União Européia

UIT – União Internacional das Telecomunicações

UN/CEFACT – United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business

UNCITRAL – United Nations Commission on International Trade Law

W3C – World Wide Web Consortium

WSIS – World Summit on the Information Society

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	09	
<b>PRIMEIRA PARTE</b>		
<b>A INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO UM <i>CONTINUUM</i> NO ESPAÇO DE FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>		<b>16</b>
Capítulo 1 – As políticas públicas em um espaço global de governança .....	17	
1.1 Da política pública estatal à política global.....	17	
1.2 O exemplo da política de governança da Internet .....	29	
Capítulo 2 – A formação de um espaço regional de políticas públicas.....	41	
2.1 O espaço regional como o link entre o local e o global.....	41	
2.2 As políticas públicas e a legitimação do processo integracionista.....	52	
<b>SEGUNDA PARTE</b>		
<b>AS NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DIANTE DA INTERMITÊNCIA TEMPORAL DA PARTICIPAÇÃO.....</b>		<b>67</b>
Capítulo 3 – A ciberdemocracia e a nova frequência da participação social.....	68	
3.1 Os <i>sites</i> e as ferramentas de governo eletrônico como possíveis dinamizadores da informação.....	68	
3.2 O ciberespaço como propulsor de uma esfera pública regional.....	83	
Capítulo 4 As políticas de inclusão digital e a cadência da participação .....	99	
4.1 Acesso aos meios físicos.....	100	
4.2 Desenvolvimento dos recursos humanos .....	114	
CONCLUSÃO.....	125	

## INTRODUÇÃO

As políticas públicas desempenham um papel relevante no processo de consolidação e legitimação do Estado. Sua existência é capaz de estabelecer um liame entre uma realidade espinhosa e desafiadora e um dever ser que expressa tanto os objetivos sociais coletivos como a imagem que a sociedade tem de si. Na década de 80, as reformas que ficaram conhecidas como *New Public Management* deram-lhe ainda maior ênfase. Grande parte da responsabilidade acerca dos resultados da ação pública deslocou-se do corpo político de representantes para o corpo técnico dos *experts*, a quem deveria ser concedida uma autonomia substancial na solução dos problemas públicos.<sup>1</sup> Segundo Muller, “cada vez mais, fazer política consiste em elaborar políticas públicas”.<sup>2</sup>

O campo de análise das políticas públicas encontra-se em uma encruzilhada entre os saberes. A ciência política, a economia, a sociologia e o direito são apenas algumas das disciplinas mobilizadas para a apreensão deste objeto. Sobre ele, diversos teóricos debruçaram-se na segunda metade do século XX, empregando tanto perspectivas explicativas como normativas. Acreditava-se que o estudo do tema havia conseguido exauri-lo em todos os seus aspectos, desde sua teoria geral, ao processo de execução das políticas, passando pelos momentos de elaboração da agenda pública e da decisão. Contudo, nas últimas décadas, testemunhou-se uma renovação do interesse pelo desenvolvimento de pesquisas nesta área.

Tal fato ocorre porque a política pública passa a sofrer o impacto das mutações ocorridas no espaço e no tempo, a multiplicar os elementos que gravitam em torno deste ponto de convergência temática. Para investigar este fenômeno, é útil recorrer às percepções sociológicas cambiantes sobre o espaço e o tempo, bem como buscar a reunificação dos saberes, apoiando-se em outras áreas de conhecimento.

Apesar de compartimentalizadas, as ciências humanas e as ciências naturais igualmente representam a busca incessante da humanidade por respostas às perguntas mais fundamentais acerca do sentido da vida, da ordem e da busca da evolução e potencialização

---

<sup>1</sup> PETERS, Guy. Nouveau management Public. In BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (dir.) **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Sciences Po, 2004, p. 305.

<sup>2</sup> “Plus en plus, faire de la politique consiste à faire des politiques publiques”. MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: P.U.F., 2006, p. 54.

do humano. Seu afastamento ocorreu artificialmente e foi prejudicial ao conhecimento em sua totalidade, tendo provocado a miopia de ambos os ramos do saber.<sup>3</sup>

O espaço e o tempo, a despeito de possuírem um forte sentido coletivo e individual, mantêm uma relação estreita com a origem do universo.<sup>4</sup> Para refletir sobre o tempo e o espaço, é preciso reconhecer a imbricação mútua e a interdependência entre natureza, sociedade e indivíduo.<sup>5</sup> Ampliar o horizonte neste sentido possibilita contextualizar a breve trajetória da civilização humana, redimensionar seus problemas e perceber que as concepções social, política e científica do espaço e do tempo se retroalimentam continuamente.

Não é fruto do acaso que a Idade Média porte a marca da fragmentação territorial e política, assim como da cisão em sua concepção espacial, de característica dualista. Da mesma forma, a globalização, os processos de integração regional e a descoberta da expansão cosmológica são acontecimentos que se encontram entrelaçados e são possibilitados por um momento histórico e uma visão de mundo favoráveis a tais transformações. O século XX foi o palco tanto da teoria da relatividade, que se aplica no contexto de grandes distâncias e velocidades, como dos fenômenos da digitalização e da Internet, forças de aceleração sem precedentes a potencializar as atividades humanas.

O aumento vertiginoso da velocidade significa que maiores distâncias são percorridas em um tempo cada vez menor. As barreiras ao deslocamento se relativizam, reforçando a percepção da emergência de um espaço contínuo, completamente interligado, por estradas, cabos de fibra ótica e pela malha fina que compõe o tecido social. Igualmente libertos de suas amarras locais, os problemas públicos transcendem as fronteiras e ganham o plano global, como as questões ligadas ao desenvolvimento e ao meio-ambiente, à saúde pública e à tecnologia, que são cada vez mais interdependentes e cuja solução encontra-se além dos esforços dos Estados singulares.

Estabeleceu-se uma relação dialética entre os âmbitos estatal e global. No primeiro, as políticas públicas são implementadas por uma administração burocrática e centralizada, de acordo com um plano de ações elaborado pelo Poder Executivo e por representantes

---

<sup>3</sup> “A cultura das humanidades tende a se tornar um moinho despossuído do grão das conquistas científicas sobre o mundo e sobre a vida, que deveria alimentar suas grandes interrogações”. Por outro lado, a cultura científica, “privada da reflexão sobre os problemas gerais e globais torna-se incapaz de pensar sobre si mesma e de pensar os problemas sociais e humanos que coloca”. MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 17-8.

<sup>4</sup> GREENE, Brian. **O tecido do cosmo: o espaço, o tempo e a textura da realidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p. 28-31.

<sup>5</sup> ELIAS, Norbert. **Sobre o tempo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998, p. 17.

legislativos, com maior ou menor grau de intervenção da sociedade. No segundo, a fase de planejamento é mais diluída e espontânea. As políticas globais são formuladas com a concorrência de diversos atores estatais e não-estatais, em arranjos de tamanho e geometria variáveis. A forte institucionalidade, combinada com a incapacidade de lidar com os problemas emergentes que caracterizam o plano estatal, contrapõem-se à adequação da dimensão global, que não possui, entretanto, instituições capazes de formular uma abordagem sistemática e promover a responsabilização dos atores envolvidos na solução dos problemas comuns.

Com o advento dos processos de integração regional surge um meio termo entre o local e o global. A percepção de continuidade espacial passa a ser apoiada em uma base institucional que, no caso da União Européia, tem como uma das suas funções a elaboração de políticas públicas regionais. Estas políticas funcionam como um fio condutor, que alinha as formas de organização política locais, regionais e globais, dotando-as de um certo grau de coerência multi-nível.

A continuidade do espaço de construção de políticas públicas é confrontada com a intermitência<sup>6</sup> da participação social no processo de sua elaboração. No âmbito estatal, a principal intervenção dos cidadãos no direcionamento das políticas a serem adotadas dá-se em intervalos regulares, no momento eleitoral. Há uma cisão entre o tempo do agir político, representado pelo depósito do voto na urna, e o tempo predominantemente passivo da observação e avaliação dos eleitos pela sociedade.

Com o intuito de multiplicar os espaços e os momentos de intervenção cidadã, surgem diversas experiências democráticas participativas, cujos mecanismos encontram-se voltados ao engajamento de coletivos ou cidadãos no processo decisório. Apesar de proporcionarem canais para maior informação e envolvimento amíuade, estas dinâmicas são organizadas verticalmente, e ocorrem em tempo e modo pré-estabelecidos pelos órgãos institucionais, conservando o traço da intermitência. Além disso, tais dinâmicas sofrem as restrições dos limites espaço-temporais: todos os participantes devem estar presentes ao mesmo tempo em um mesmo espaço físico capaz de acomodá-los.

---

<sup>6</sup> Diferentemente das sociedades em que os marcos de referência temporais são acontecimentos pontuais, como uma enchente ou um terremoto, para as sociedades que desenvolveram instrumentos de medida repetitivos, como o calendário, o tempo é um processo com desenrolar contínuo. ELIAS, Norbert. **Sobre o tempo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998, p. 11. A idéia de continuidade do tempo possibilita a percepção de intermitências entre os eventos, que estão separados por lapsos ou espaços de tempo quantificáveis.

As tentativas de ensejar a intervenção cidadã em outros planos, como o regional e o global, não conseguiram escapar da tirana dicotomia entre democracia representativa e participativa, e buscaram espelhar-se nas dinâmicas estatais. Na União Européia os cidadãos elegem os membros do parlamento regional, o que em breve ocorrerá no âmbito do Mercado Comum do Sul, Mercosul. Em ambos os blocos as organizações sociais participam de conselhos consultivos.

No âmbito global existem mecanismos participativos voltados às organizações, ainda que a flexibilidade dos arranjos de governança faça com que a influência destas entidades derive mais dos seus próprios recursos, como a capacidade de mobilização e *expertise*. A participação de indivíduos na cena global é rarefeita, e geralmente cerceada com base na dificuldade de equacionar distintos tipos de legitimidade – estatal, organizacional e individual – e a extensa diversidade de interesses que aumentariam os custos de transação.

Nesta pesquisa, o foco encontra-se no envolvimento dos cidadãos considerados individualmente, e não nas organizações coletivas. Procura-se investigar a possibilidade de que a elaboração de políticas públicas regionais conte com o engajamento contínuo dos cidadãos ao longo do processo decisório.

Tal questionamento excede o problema da insuficiência das formas representativa e participativa. Lastreia-se principalmente nas transformações ocorridas ao final do século XX, com o surgimento das novas tecnologias de informação e comunicação. A digitalização, a convergência e o ciberespaço emergem como agentes modificadores de diversos setores da vida social, como as finanças, a educação, a saúde, o governo e as próprias práticas democráticas. O ciberespaço representa “uma transformação radical da esfera pública, do modo como opera o Estado, da vida na cidade e dos hábitos de comunicação e diálogo”.<sup>7</sup>

A emergência da Internet vem reforçar dois elementos essenciais à participação cidadã, quais sejam, a informação e a interatividade. Há uma multiplicação das fontes de informação, fruto da desterritorialização midiática, e uma relativização dos limites entre os conceitos de emissor e receptor. Todos passam a ser, ao mesmo tempo, consumidores e produtores de conteúdo na rede. Os *sites* e as ferramentas de governo eletrônico revalorizam a expressão “governar em público”, reforçando as demandas por prestação de contas (*accountability*), em um ambiente de maior transparência.

---

<sup>7</sup> **European Governance and cybedemocracy**, 2001. Disponível em <[http://ec.europa.eu/governance/areas/group1/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/areas/group1/index_en.htm)>. Acesso em 11.01.2008.

O ciberespaço faz emergir um espaço público que possui a mesma amplitude, tornando-se “uma ágora eletrônica global em que a diversidade da divergência humana explode numa cacofonia de sotaques”.<sup>8</sup> Multiplicam-se as comunidades virtuais, que não substituem, mas reforçam e complementam os laços presenciais de articulação social. O espaço físico e o ciberespaço funcionam como um *continuum*, em que o segundo potencializa o primeiro, liberando-o das amarras espaço-temporais.

As comunidades virtuais podem servir a diversos propósitos, inclusive para a articulação e debate políticos. Algumas delas propõem-se a abarcar indivíduos de todo o globo, como a rede formada pelo movimento anti-globalização; outras possuem critérios geográficos de participação, atreladas a determinadas cidades ou regiões.

O enfoque ora empreendido atém-se ao desenvolvimento de comunidades de base geográfica no âmbito dos processos de integração regional. Sua hipótese é a de que estas comunidades teriam o potencial de preencher o espaço público virtual integracionista com uma dinâmica discursiva multi-direcional, servindo à interação permanente entre os cidadãos, e destes com os representantes institucionais. Possibilitar-se-ia desta forma o aumento da frequência da participação social e a diminuição do déficit democrático que acomete as experiências integracionistas.

O recorte regional do espaço público virtual conduz à redução da complexidade política e temática, se comparada à totalidade do globo, o que aumenta a possibilidade de um diálogo frutífero entre os cidadãos acerca dos temas comuns. Os espaços de interação virtual apresentam a capacidade de estabelecer uma interação assíncrona a longas distâncias, criando uma ampla dinâmica de debate, semente de uma prática democrática contínua. As comunidades virtuais agregam indivíduos que intercambiam não apenas opiniões pontuais, mas valores e visões de mundo, o que contribuiria para o fortalecimento de um projeto regional socialmente lastreado.

Para que esta esfera pública potencial transforme-se em ato faz-se necessário garantir o acesso dos cidadãos ao espaço público virtual. Há uma grande desigualdade na distribuição dos recursos físicos e humanos necessários para que todos possam estar presentes e contribuir de forma socialmente significativa para a articulação de um fórum político comum. Este desequilíbrio é o alvo das políticas de inclusão digital, implementadas tanto na União Européia como nos Estados Partes do Mercosul.

---

<sup>8</sup> CASTELLS, Manuel. *A Galáxia da Internet. Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 115.

No desenrolar desta pesquisa, as políticas públicas funcionarão como um meridiano, guiando a trajetória entre os pólos da análise. As paralelas que o cruzam determinam o recorte temático adotado. Na primeira parte, será analisado o papel do âmbito regional no estabelecimento de um contínuo no espaço de formação das políticas públicas. Inicialmente será enfatizada a dialética entre os espaços local e global, e as características distintas que assumem os processos de formação das políticas públicas em ambos os planos. A governança da Internet propiciará a análise de uma política global em formação; por meio de alguns temas abarcados em seu bojo será possível verificar que este setor da governança apresenta-se como um laboratório para a reflexão acerca das questões mais candentes da governança global (capítulo 1).

Em seguida, analisar-se-á mais a fundo o espaço regional de políticas públicas, graças a um paralelo traçado entre a União Européia (UE) e o Mercosul. A UE é o único processo de integração em que há previsão jurídica e suporte institucional para a elaboração de políticas regionais. No entanto, o Mercosul merece ser estudado porque figura atualmente como o principal processo integracionista sul-americano, seja pela relevância geopolítica dos seus membros ou por sua capacidade de resistência, posta à prova nas diversas crises regionais.

Embora ostentem graus de evolução distintos, União Européia e Mercosul compartilham de um ideal integracionista que os aproxima e os posiciona para além das experiências de livre comércio. O diálogo estabelecido entre ambos permite revelar a importância das políticas regionais, não apenas para o fortalecimento da governança multi-nível, mas também para a consolidação do próprio processo de integração, contribuindo para dotá-lo de legitimidade social (capítulo 2).

Na segunda parte, a continuidade do espaço de elaboração das políticas públicas será contraposta à intermitência da participação social neste processo. Analisar-se-á a possibilidade do ciberespaço contribuir para o aumento da frequência da participação no processo de elaboração de políticas públicas regionais, por intermédio do incremento quantitativo e qualitativo da informação e da interatividade (capítulo 3).

Por fim, será abordado o tema da inclusão digital no âmbito regional, tanto sob a ótica dos recursos físicos como humanos. O tratamento do tema na União Européia servirá como pano de fundo para o desenvolvimento teórico deste capítulo. A falta de uma abordagem semelhante no âmbito do Mercosul impede um paralelo inter-regional. Diante disso, alguns aspectos da política brasileira de inclusão digital serão discutidos como um possível ponto de

partida para avaliar a possibilidade de iniciar um debate regional acerca do tema, uma condição essencial para que a potencialidade participativa do ciberespaço público possa tornar-se tangível (capítulo 4).

Neste trabalho, as fontes bibliográficas estrangeiras predominam, principalmente no tocante à União Européia e à participação social por meio do ciberespaço, pois há ainda um déficit de publicações sobre estes temas em português. Por outro lado, há também abundantes referências a fontes que podem ser encontradas na Internet, o que facilita o acesso do leitor a estes documentos. Sempre que um trecho de uma obra estrangeira for citado no corpo do texto, sua transcrição na língua original encontrar-se-á em nota de rodapé, enquanto que, para citações feitas em notas de rodapé, optou-se por disponibilizar apenas a livre tradução em português.

## PRIMEIRA PARTE

### A INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO UM *CONTINUUM* NO ESPAÇO DE FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Um *continuum* pode ser entendido como “um conjunto compacto e conexo”<sup>9</sup>, em que o conjunto é a “reunião de partes que formam o todo ou aquilo que se encontra ligado, conjugado”.<sup>10</sup> O *continuum* substantiva uma relação entre elementos que conservam sua individualidade, mas que se encontram profundamente imbricados, a ponto de transmitirem a idéia de que originam um terceiro elemento, “sólido ou maciço”<sup>11</sup>.

À tradicional política pública estatal, elaborada em um âmbito de profunda institucionalização e hierarquia, contrapõem-se as políticas globais emergentes, cuja criação se dá de forma mais fluida e horizontal (Capítulo 1). Com o surgimento dos processos de integração regional, estes dois extremos são unidos por um forte laço de características híbridas. Tais processos possuem uma estrutura institucional estável, ao passo em que abrigam políticas públicas elaboradas segundo arranjos de governança e que se ocupam de problemas públicos além da capacidade dos Estados singulares.

Os processos de integração regional são um amálgama a proporcionar o intercâmbio e a coerência entre níveis distintos, porém complementares, de governança e de formulação de políticas públicas (Capítulo 2).

---

<sup>9</sup> Continuum. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário eletrônico Aurélio Século XXI**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

<sup>10</sup> Conjunto. Ibid.

<sup>11</sup> Compacto. Ibid.

## **CAPÍTULO 1**

### **AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM UM ESPAÇO GLOBAL DE GOVERNANÇA**

Tomadas em separado, tanto a “política” como o “público” assumiram acepções distintas ao longo do tempo e do espaço sociais. Juntas, designam a principal mola propulsora da política na atualidade, o instrumento que evidencia um juízo da sociedade sobre si e acerca daquilo que deve ser nela alterado, por meio de uma ação pública.

Inicialmente restrita ao âmbito estatal e controlada pela sua burocracia, a política pública rompeu com estas amarras institucionais. A interação entre as agendas políticas interna e externa intensificou-se no processo de globalização, incentivando a formulação de políticas públicas globais, com a concorrência de uma pluralidade de atores (Seção 1.1).

Exemplo esclarecedor é o da política de governança da Internet, que serve como laboratório para uma reflexão acerca dos desafios que existem no campo da governança em geral, apontando caminhos a trilhar e evidenciando os obstáculos ainda sem solução. O campo da governança da Internet revela, como nenhum outro, a insuficiência da regulação estatal e a necessidade de compartilhamento do poder com atores não-estatais em diversos setores, como a infra-estrutura, o comércio, o sistema financeiro e a segurança (Seção 1.2).

#### **1.1 Da política pública estatal à política global**

Ao travar o primeiro contato com a palavra “política” tomada isoladamente, percebe-se que este é um termo polissêmico e que a tarefa de cingir cada um dos seus significados mostra-se difícil. Isso ocorre, em parte, pelos sentidos distintos, que se lhes atribuiu consoante o momento histórico e a forma de organização social de cada povo. A política pode ser considerada tão antiga quanto a própria convivência em sociedade, quando entendida como o

fruto de uma realidade em constante mutação ou como um instrumento de incidência sobre uma ordem posta, seja no intuito de mantê-la ou modificá-la.<sup>12</sup>

Na Grécia Antiga, a política era uma atividade da qual se ocupavam os cidadãos comuns e livres, que se reuniam na ágora para discutir assuntos do interesse da *pólis*. Representava então o próprio cimento da vida social e possibilitava a participação política fora do âmbito restrito do exercício de governo.<sup>13</sup> Em Roma, por outro lado, a atividade política centrava-se na disputa pelo exercício de poder sobre a estrutura institucional do Império, que representava os interesses dos mais influentes membros da sociedade, os Patrícios, em detrimento do interesse coletivo.<sup>14</sup> A política poderia ser percebida como o exercício de influência na alocação de valores materiais ou imateriais, como poder, prestígio ou riqueza.<sup>15</sup>

A palavra “política” agregou diferentes sentidos, sobretudo nas línguas de origem latina<sup>16</sup>, como o português. Neste caso, “política” pode referir-se à ciência e à arte, ao sistema e à ação, ao princípio e à ideologia, e ainda a tipos de comportamento, seja civilidade e cortesia, ou astúcia e ardileza.<sup>17</sup>

Este último significado parece ter sido influenciado por um modo de perceber a política bastante comum nos países de língua inglesa no século XVIII. Política (*policy*)

<sup>12</sup> Desta forma, o espaço político (*polity*) poderia ser definido como o *locus* do “conjunto de relações de poder que se exercem em uma determinada ordem institucional, e que têm por efeito preservar ou modificar esta ordem e as relações entre todos aqueles que dela podem fazer uso”. LAGROYE apud SMITH, Andy. **Le gouvernement de l’Union européenne. Une sociologie politique**. Paris: L.G.D.J., 2004, p. 45.

<sup>13</sup> MAAR, Wolfgang Leo. **O que é política**. São Paulo: Brasiliense, 2006, p. 31. Emprega-se a palavra governo em sua acepção geral, significando gestão ou direção, pois o conceito propriamente político de governo só surgiu no século XVI.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>15</sup> LOHBAUER, Christian. Governança global: regras para ordenar um mundo anárquico. In **Governança Global. Reorganização da política em todos os níveis de ação**. Pesquisas. n. 16. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1999, p. 42.

<sup>16</sup> PARSONS, Wayne. **Public Policy. An Introduction to Theory and Practice of Policy Analysis**. Cheltenham (UK): Edward Elgar, 1995, p. 14.

<sup>17</sup> Política: 1. Ciência dos fenômenos referentes ao Estado; ciência política. 2. Sistema de regras respeitantes à direção dos negócios públicos. 3. Arte de bem governar os povos. 4. Conjunto de objetivos que informam determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução. 5. Princípio doutrinário que caracteriza a estrutura constitucional do Estado. 6. Posição ideológica a respeito dos fins do Estado. 7. Atividade exercida na disputa dos cargos de governo ou no proselitismo partidário. 8. Habilidade no trato das relações humanas, com vista à obtenção dos resultados desejados. 9. Civilidade, cortesia. 10. Astúcia, ardid, artifício, esperteza. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário eletrônico Aurélio Século XXI**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001. De acordo com o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, política significa: 1. A arte ou ciência de governar. 2. Arte ou ciência da organização, direção e administração de nações ou Estados 3. Orientação ou método político 4. A arte de guiar ou influenciar o modo de governo (...) 5. Prática ou profissão de conduzir negócios políticos 6. Conjunto de princípios ou opiniões políticas 7. Cerimônia cortesia, urbanidade 8. habilidade de relacionar-se com os outros tendo em vista a obtenção de resultados desejados 9. Astúcia, maquiavelismo no processo de obtenção de alguma coisa. HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

poderia significar prudência, negócios e administração, forma de governo e também a arte da ilusão e da duplicidade. “*Policy* envolvia a criação de uma história plausível, que assegurasse os propósitos do seu autor: *policy* é representar um papel (...) no sentido de enganar racionalmente”.<sup>18</sup> Acreditava-se que, para os representantes políticos, mais importante que tomar medidas de fato para solucionar um determinado problema seria ter a astúcia suficiente para incutir na população a idéia de que se estava dando importância e tratando da questão, angariando, assim, dividendos políticos.<sup>19</sup>

Esta visão negativa acerca da atividade governamental e a ambigüidade que pairava sobre o significado da política influenciaram a diversificação e maior precisão do vocabulário na língua inglesa. Desse modo, a palavra portuguesa “política” pode ser traduzida para o inglês como “*politics*”, referindo-se a uma atividade humana que visa a certos objetivos e, mais especificamente, à atividade exercida na disputa por cargos de governo; ou “*policy*”, que seria um plano de ação adotado ou perseguido, principalmente no âmbito público; ou ainda “*political*”, o adjetivo caracterizador daquilo que diz respeito à política.<sup>20</sup>

No fim do século XIX, o termo “política”, quando empregado no âmbito público, passou a referir o fruto do trabalho da burocracia estatal destinado à solução de problemas públicos.<sup>21</sup> Conjunturalmente, esta separação lingüística e funcional entre os âmbitos da

---

<sup>18</sup> “Policy involves creating a plausible story which secures the purposes of the plotter: policy is acting a part. (...) in terms of rational cunning”. PARSONS, Wayne. **Public Policy. An Introduction to Theory and Practice of Policy Analysis**. Cheltenham (UK): Edward Elgar, 1995, p. 14-5 e 41. Os sentidos antagônicos atribuídos à política decorrem em grande parte da contraposição entre liberdade e poder no seio da democracia liberal. São defendidas, ao mesmo tempo, as idéias de preservação dos direitos naturais e da liberdade de indivíduos atomizados, e a necessidade de criar uma soberania indivisível para proteger esta liberdade das ações egoístas dos demais. Contudo, como a liberdade era identificada com a ausência de poder, criou-se um paradoxo. A natureza humana ficou retratada então “em seu aspecto perverso e esquizofrênico. O homem parece, ao mesmo tempo, cruel e prudente, desonesto e racional, impulsivo e ponderado; o homem, ser não-social, é uma máquina calculadora, demasiadamente conduzida tanto por seus desejos como por sua razão”. BARBER, Benjamin. **Strong democracy. Participatory politics for a new age**. Los Angeles: University of California Press, 1984, p. 22.

<sup>19</sup> PARSONS, Wayne, op. cit., p.15.

<sup>20</sup> O sentido negativo posteriormente passou a ser expresso pela expressão “*play politics*”. **Webster Unabridged Dictionary**. Random House, 2003. O interesse em investigar como se desenvolveu não só o vocabulário, mas o próprio percurso teórico da análise das políticas públicas na realidade americana é de grande monta, já que a noção de política pública “é essencialmente de origem anglo-saxã, pois foi nos Estados Unidos que ela conheceu um desenvolvimento acelerado a partir de 1950”. MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: P.U.F., 2006, p. 4. Na língua portuguesa, para diferenciar a política como atividade e a política como plano de ação governamental, costuma-se acrescentar o adjetivo “pública”, ao fazer referência à segunda. Isto ocasiona uma dificuldade adicional para precisar o sentido de “política pública”, posto que a palavra “pública” pode assumir, igualmente, diversos significados, a depender do tempo e do contexto em que é empregada.

<sup>21</sup> Grande parte das correntes que abordaram filosoficamente as políticas públicas estabeleceu uma relação estreita entre estas e a solução dos problemas identificados como públicos, seja de forma direta, como no pragmatismo de Dewey e no experimentalismo de Popper, ou indireta, como no utilitarismo de Bentham e Mill. De acordo com a teoria utilitarista, o nível de bem-estar social poderia ser medido e a política pública seria uma ferramenta para promovê-lo, proporcionando a maior felicidade ao maior número de pessoas. PARSONS, Wayne, Op. Cit., p. 41-54.

política e das políticas públicas afina-se com as percepções cambiantes acerca do papel do Estado e dos limites de intervenção do poder público. A corrente liberal e o dogma do *laissez faire*, que haviam predominado durante a maior parte do século XIX, haviam perdido força. Um reduzido papel era atribuído pela teoria liberal clássica às políticas públicas, que deveriam limitar-se a assegurar um ambiente em que imperassem a lei e a ordem, propício ao livre desenvolvimento do mercado.<sup>22</sup>

A seguir, a ação do Estado expandiu-se, tanto horizontal como verticalmente. Multiplicaram-se os campos de intervenção pública, assim como as técnicas utilizadas pelos agentes públicos beneficiaram-se do refinamento e da sofisticação, outorgando ao Estado um vulto sem precedentes na vida das populações. A ordenação do espaço e do tempo foi um aspecto essencial para o desenvolvimento da regulação estatal, reforçando a codificação territorial das relações sociais.<sup>23</sup>

A burocracia não apresentava a conotação negativa que lhe é atribuída na atualidade, representando inicialmente o triunfo da razão e da imparcialidade frente à característica irracional da sociedade, dominada pelos interesses corporativos.<sup>24</sup> Ao Estado caberia velar pelo interesse geral através do aparelho burocrático, que retirava sua legitimidade de uma *expertise* tida como neutra, encarregada de traduzir e implementar as decisões tomadas pelos representantes eleitos democraticamente.<sup>25</sup> Acreditava-se que os servidores burocráticos seriam os componentes de uma máquina executora, politicamente isolada do meio. Porém, tanto a decisão de agir como as ferramentas escolhidas para tanto não são neutras. Elas

<sup>22</sup> Para uma análise do papel do Estado no desenvolvimento do mercado, ver WALLERSTEIN, Immanuel. **O fim do mundo como o concebemos**. Rio de Janeiro: Revan, 2002, p. 94-108.

<sup>23</sup> A partir da segunda metade do século XIX, surgiram os primeiros sistemas de transporte nacionalmente organizados, abrangendo a malha viária, as rotas, os horários e os recursos humanos para o seu funcionamento. A regulação dos meios de comunicação, que tinham evoluído rapidamente com a invenção do telégrafo, também se deu no plano interno e internacional, onde surgiram iniciativas importantes, como a criação da União Telegráfica Internacional, em 1865, e da União Postal Universal, em 1874. O Estado também se tornou eficiente na gestão da informação, materializada em dados estatísticos e demográficos que serviam de subsídio aos formuladores de política pública. BENTO, Leonardo Valles. **Governança global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007. Tese de doutorado, p. 40-1.

<sup>24</sup> MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: P.U.F., 2006, p. 15. Segundo Santos e Avritzer, Weber percebia esta ascensão da burocracia como inevitável, posto que inerente ao processo de formação do Estado. Via com preocupação, porém, suas conseqüências no que diz respeito ao processo democrático, pois implicava uma perda de controle dos cidadãos sobre as decisões políticas e econômicas, que passariam às mãos da burocracia estatal. Porém, com a ampliação das funções do Estado ligadas ao bem-estar social, a intervenção burocrática passou a ser vista de forma eminentemente positiva. SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In Santos, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 44-5.

<sup>25</sup> Segundo uma concepção dualista da legitimidade do poder, as autoridades podem ser legítimas por sua competência, como a burocracia e as instâncias judiciárias, ou por sua representação social, ensejando o controle dos cidadãos. MAGNETTE, Paul. **L'Europe, l'État et la démocratie**. Bruxelles: Editions Complexe, 2000, p. 224.

impõem uma lógica que pode apresentar uma forte dimensão política.<sup>26</sup> Para esta tomada de decisão concorrem tanto as elites políticas quanto as burocráticas.

O Estado social<sup>27</sup>, nascido desta expansão das competências públicas, assumiu um importante papel de legitimação política, tanto na sua função reguladora como redistributiva. À demanda por direitos sociais<sup>28</sup> responde o Estado por intermédio de políticas públicas que apresentam, dentre os seus objetivos, o da manutenção da coesão social. É preciso lembrar que “o Estado, ao contrário do mercado, tem o privilégio do longo prazo, e que, provedor de duração e solidariedade, ele pode impedir que se rasgue o tecido social no decorrer das mutações que o esquartejam”.<sup>29</sup>

A coesão social encontrava-se em processo de fragmentação, iniciado com a passagem da identificação social baseada nos territórios para aquela que se dá em torno de setores profissionais.<sup>30</sup> Com a divisão social do trabalho, impulsionada pela Revolução Industrial, houve uma reestruturação das atividades econômicas, exigindo maior diversificação dos profissionais, cada vez mais especializados e organizados de forma hierárquica em cada setor. A corporação tornou-se a principal forma de identificação dos papéis sociais e os laços de solidariedade tornam-se fracos, posto que cada setor passou a competir por recursos, através de uma emergente categoria de representantes dos interesses corporativos.

A partir de então, multiplicaram-se os problemas sociais, ao passo que decresceu a capacidade de resolvê-los por via de iniciativas sociais espontâneas. Primeiramente,

---

<sup>26</sup> THOENIG, Jean Claude. *Politique Publique*. In BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (dir.) **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Sciences Po, 2004, p. 330.

<sup>27</sup> “O Estado de Direito, na atualidade, deixou de ser formal, neutro e individualista, para transformar-se em Estado material de Direito, enquanto adota uma dogmática e pretende realizar a justiça social. Transforma-se em Estado social de Direito, onde o qualificativo social refere-se à correção do individualismo clássico liberal pela afirmação dos chamados direitos sociais. Caracteriza-se no propósito de compatibilizar, em um mesmo sistema (...) dois elementos: o capitalismo, como forma de produção, e a consecução do bem-estar social geral, servindo de base ao neocapitalismo típico do *Welfare State*”. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 115.

<sup>28</sup> O reconhecimento de direitos econômicos e sociais, além dos direitos civis e políticos, é uma tentativa de reduzir as tensões entre a economia e os direitos humanos, reconhecendo sua interdependência. “Os direitos do homem devem ser interpretados e aplicados como um todo coerente e indivisível, coerente porque indivisível”, não existindo uma relação cronológica entre eles, mas de simultaneidade. DELMAS-MARTY, Mireille. **Trois défis pour un droit mondial**. Paris: Seuil, 1998, p. 13 e 45.

<sup>29</sup> DELMAS apud OST, François. **O Tempo do Direito**. São Paulo: Edusc, 2005, p. 36.

<sup>30</sup> O período em que havia laços marcantes entre as comunidades humanas e a porção do território em que habitavam caracterizava-se pela pouca mobilidade e a quase inexistência de divisão do trabalho, realizado principalmente pelos núcleos familiares. Os territórios funcionavam como sistemas praticamente autônomos e os problemas sociais eram resolvidos localmente, via relações horizontais e de solidariedade fomentadas pela interdependência do tecido social no interior de cada território. MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: P.U.F., 2006, p. 8-9.

estabelecem-se relações assimétricas advindas do arranjo entre diferentes setores.<sup>31</sup> Em segundo lugar, surgem assimetrias entre os atores participantes de cada setor. Por fim, agravam-se as assimetrias entre os incluídos e os excluídos dos arranjos setoriais, que não encontram amparo na fragilizada malha de solidariedade social.

Neste contexto de disputa, um papel de mediação é frequentemente atribuído às políticas públicas, como instrumentos capazes de gerir os antagonismos intersetoriais e distribuir de maneira mais equânime os recursos, no intuito de minimizar os problemas sociais emergentes.<sup>32</sup> Faz-se necessário, no entanto, concordar cautelosamente com tal afirmação, ao menos por dois motivos. Primeiramente, o campo analítico das políticas públicas engloba não apenas as políticas de sentido positivo, mas também aquelas de sentido negativo, ou seja, a inação (*laissez faire*) como resposta percebida como conveniente para lidar com uma determinada questão.<sup>33</sup> Neste caso, é possível que a redistribuição não figure como uma prioridade política, ou que haja a crença de que a dinâmica do mercado seja capaz de promover a melhor alocação de valores.

Em segundo lugar, as políticas públicas são forjadas em um contexto cultural que determina a forma como são interpretadas as experiências apreendidas pelos sentidos. Podem ser lastreadas sobre pressupostos variados, assim como variam as representações do real em que se deseja intervir, pois tais representações são o produto de uma cultura e de um processo de construção social, com forte carga ideológica.<sup>34</sup> Desse modo, a depender dos sujeitos que

---

<sup>31</sup> Na América Latina, por exemplo, a industrialização deu-se com “profundas assimetrias na estrutura social, entre oligarquias e massas trabalhadoras, campo e cidade, classe operária organizada e grupos marginais”. Reafirma-se neste processo o dualismo da sociedade latino-americana, que principiou na época da colonização com a subjugação dos índigenas. NICOLETTI, René. **Identidad y futuro del Mercosur**. Buenos Aires: Lugar Editorial, 1999, p. 20 e 29.

<sup>32</sup> MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: P.U.F., 2006, p. 13.

<sup>33</sup> A falta de ação, em última análise, caracteriza-se como uma ação porque tem conseqüências públicas, reforçando o *status quo* e a onda de acontecimentos já em movimento. BARBER, Benjamin. **Strong democracy. Participatory politics for a new age**. Los Angeles: University of California Press, 1984, p. 124. Desse modo, “uma política é uma tentativa de definir e estruturar uma base racional para a ação ou inação”. PARSONS, Wayne. **Public Policy. An Introduction to Theory and Practice of Policy Analysis**. Cheltenham (UK): Edward Elgar, 1995, p. 14.

<sup>34</sup> Parsons lembra que sob uma perspectiva positivista, os problemas configuram dados da realidade que se revelam de forma idêntica os olhos de qualquer observador, podendo ser solucionados pela conjunção entre o acúmulo de conhecimento sobre os fatos empíricos e a utilização da racionalidade da máquina pública. Para a corrente construtivista, entretanto, os problemas são essencialmente construções sociais subjetivas, pois os fatos nunca falam por si mesmos; eles requerem um intérprete. Aquele que identifica inicialmente um problema molda os termos em que este será debatido. “Um problema tem de ser definido, estruturado, localizado dentro de certos limites e denominado. A forma como este processo acontece mostra-se crucial para a maneira pela qual uma política é atribuída a um determinado problema. As palavras e conceitos que empregamos para descrever, analisar ou categorizar um problema irão enquadrar e moldar a realidade sobre a qual desejamos fazer incidir uma política ou ‘solução’. O fato de que podemos compartilhar dos mesmos dados não quer dizer que percebemos a mesma coisa. Valores, crenças, ideologias, interesses e preconceitos moldam a percepção da realidade”. *Ibid.*, p. 88.

participam do seu processo de formulação, as políticas públicas podem sugerir intervenções completamente distintas, baseando-se em um mesmo problema.

A seleção dos problemas que devem ascender à agenda pública pressupõe o estabelecimento de limites entre os âmbitos de ação pública e privada. Tais limites decorrem, em última análise, de uma visão de mundo e de uma ideologia. A fronteira que demarca os âmbitos do público e do privado é um espaço controverso e em contínuo deslocamento.<sup>35</sup> Uma das funções principais da atividade política é promover um fórum contínuo para a discussão e definição destas fronteiras.<sup>36</sup> Assim, “o público consiste na dimensão da vida humana que requer a regulação ou intervenção governamental ou social, ou, ao menos uma ação comum”.<sup>37</sup>

Desta definição extraem-se duas características importantes. Primeiramente, encontram-se na esfera privada os problemas entre um indivíduo e seu meio imediato, isto é, as questões que envolvem setores da sua vida pessoal. À esfera pública pertencem os problemas compartilhados socialmente, repercutindo em vários dos nós pertencentes à teia social, que exigem uma ação conjunta.<sup>38</sup> Esta distinção é pertinente, pois tem havido uma inversão da percepção social do público, convertido em território no qual os indivíduos despejam seus assuntos particulares, em busca do compartilhamento da insegurança e impotência que os afligem. “O público foi despojado de seus conteúdos diferenciais e ficou sem agenda própria – não passa agora de um aglomerado de problemas e preocupações privados”.<sup>39</sup> Em segundo lugar, tal definição permite expandir a abrangência do público, inicialmente restrito

---

<sup>35</sup> Na primeira metade do século XX houve um constante alargamento do rol de temas considerados como públicos, o que resultou, para alguns, em uma hipertrofia da burocracia estatal. Este modelo passou a ser fortemente questionado a partir da década de 70, juntamente com os Estados de bem-estar na Europa e desenvolvimentista na América Latina. Governos liberais iniciaram reformas econômicas que serviram como um modelo para outros países. Houve o encolhimento da burocracia estatal, a privatização de serviços públicos, como as telecomunicações, e reformas nas políticas sociais. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. In Id., **O Público não-estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 16.

<sup>36</sup> BARBER, Benjamin. **Strong democracy. Participatory politics for a new age**. Los Angeles: University of California Press, 1984, p. 123-4.

<sup>37</sup> “The public comprises the dimension of human activity which is regarded as requiring governmental or social regulation or intervention, or at least common action”. PARSONS, Wayne. **Public Policy. An Introduction to Theory and Practice of Policy Analysis**. Cheltenham (UK): Edward Elgar, 1995, p. 3.

<sup>38</sup> Acerca disso, Barber afirma que a publicidade de uma ação pode ser determinada por meio da publicidade (ou privacidade) de suas conseqüências. BARBER, Benjamin. Op. Cit., p. 124.

<sup>39</sup> BAUMAN, Zigmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999, p. 71. Para Lévy, o espaço público e o privado tornam-se intercambiáveis, como demonstra a ascensão das empresas virtuais e do teletrabalho. LÉVY, Pierre. **O que é o virtual?** São Paulo: Ed. 34, 1996, p. 24-5.

ao âmbito estatal, transformando-o em um espaço de governança<sup>40</sup>, permitindo evitar a confusão entre o público e o Estado.

O século XX foi dominado pelas disputas entre teorias que, ora concedendo preponderância ao Estado, ora ao mercado, desenhavam-nos como os únicos reguladores da vida social e os campos delimitadores do público e do privado. Nas últimas décadas, entretanto, a sociedade civil toma corpo como uma terceira esfera entre ambos, tanto no âmbito nacional como internacional.<sup>41</sup>

O atual fortalecimento transfronteiriço da sociedade civil pode ser interpretado como uma resposta ao deslocamento de poder do espaço público e das instâncias representativas estatais para o âmbito econômico transnacional.<sup>42</sup> Os Estados se encontram no foco de um profundo questionamento quanto a sua eficiência, soberania e autonomia<sup>43</sup>, fato

---

<sup>40</sup> O emprego atual do termo governança relaciona-se aos campos da política e da economia, possuindo uma gama extensa de sentidos, lastreados em matizes ideológicas distintas. A governança foi primeiramente associada à noção de ordem econômica mundial, numa perspectiva de tornar subsidiária a regulação política por parte dos Estados e ceder espaço para uma regulamentação da ordem mundial através das regras de mercado. VENTURA, Deisy. **A governança democrática no MERCOSUL**. Seminário do IEPES. Rio de Janeiro, 1º a 2 de dezembro de 2004. No processo de integração europeu a governança pode ser entendida como “o estabelecimento e operação de ‘instituições’ (no sentido não de organizações, mas de regras do jogo) que definem os atores e suas responsabilidades, tanto na cooperação em direção aos objetivos da sociedade quanto na resolução de quaisquer conflitos emergentes. As instituições podem ser então políticas substantivas, processos públicos e até o comportamento espontâneo”. Relatório do grupo de trabalho **Strengthening Europe’s Contribution to World Governance**. White paper on Governance. Working group 5. Maio, 2001, p. 7. James Rosenau, por sua vez, chama a atenção para a importante diferenciação entre governo e governança: “governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. Em outras palavras, governança é um fenômeno mais amplo do que governo”. ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In Rosenau, James & Czempiel, Ernst-Otto (orgs.). **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília e Imprensa Oficial do Estado, 2000, p.15.

<sup>41</sup> Segundo Pereira, a expressão “sociedade civil” já era utilizada pelos filósofos iluministas, como sinônimo de sociedade política, em contraposição à sociedade no estado de natureza. Posteriormente, o conceito de sociedade civil passou a referir-se àquilo que não diz respeito ao Estado, englobando o mercado. Nas últimas décadas do século XX, entretanto, a sociedade civil passou a ser entendida como uma terceira esfera entre Estado e mercado, este englobando as empresas e os consumidores. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. In Id., **O Público não-estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 19.

<sup>42</sup> No caso particular da América Latina, deve-se levar em consideração ainda a fragilidade da condição cidadã e dos direitos sociais, o que fez com que grupos da sociedade civil procurassem freqüentemente o suporte externo para fazer avançar as suas reivindicações, conduzindo a uma internacionalização precoce dos protestos sociais e à formação de redes de ativismo. GRUGEL, Jean. Citizenship and Governance in Mercosur: arguments for a social agenda. In **Third World Quarterly**, Vol 26, nº 7. London: Routledge, 2005, p. 1063.

<sup>43</sup> Sobre a relativização da soberania e da autonomia estatais ver ZACHER, Mark W. Os pilares em ruína do templo de Vestfália. In Rosenau, James & Czempiel, Ernst-Otto (orgs.). Op. Cit., p. 89.

potencializado pelas várias dimensões do processo de globalização<sup>44</sup>, que desafia os pilares da secular constelação nacional<sup>45</sup>.

A cena internacional modifica-se, ganhando amplitude e profundidade. Multiplicam-se e diversificam-se os atores não-estatais capazes de intervir no plano global. A pluralidade de atores vem acompanhada de um aprofundamento dos temas tratados, antes limitados às questões geopolíticas. São alçadas à agenda questões distributivas, atribuídas inicialmente ao plano nacional, como a justiça econômica e social e o direito ao desenvolvimento.<sup>46</sup> A interação entre as agendas políticas interna e externa intensifica-se no processo de globalização, incentivando a formulação de uma agenda global. Uma parte crescente da vida social é atingida por processos globais, com efeitos ambivalentes para a qualidade de vida das populações.

À medida que se intensificam as redes de interdependência ao redor do mundo – em especial impulsionadas pelo desenvolvimento das tecnologias de comunicação e transporte – elas se tornam efetivamente globais, no sentido de ser impossível limitar o alcance geográfico dos fenômenos (...) Estes ganham um significado político que transcende o local onde eles ocorrem, e ingressam assim na agenda internacional.<sup>47</sup>

Entre os principais temas que ascendem à agenda global encontram-se o combate às conseqüências adversas do progresso científico; a proteção do meio-ambiente, considerado tanto como um elemento indispensável à vida quanto como possível causador de futuros conflitos internacionais relacionados à escassez de recursos; a superação de barreiras comerciais; a manutenção da paz e da segurança, e sua relação com a necessidade de elevação da qualidade de vida; o crescimento demográfico e os problemas relacionados à saúde global,

---

<sup>44</sup> A globalização é um fenômeno multifacetado, que combina a homogeneização e a eliminação de fronteiras nacionais com o particularismo, a diversidade local e um apego ao comunitarismo. O meta-consenso que sustenta esta dinâmica aponta o início de um período em que desapareceram as clivagens políticas profundas. A transformação social deixa então de ser uma questão política, passando a ser meramente uma questão técnica. No bojo do processo geral caracterizado como globalização, encontram-se em curso globalizações setoriais que se retro-alimentam, quais sejam, a globalização econômica, política, social e cultural. SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 25-49 passim.

<sup>45</sup> O Estado territorial, a nação e a economia constituída no interior destas fronteiras foram os elementos que configuraram a constelação nacional, duramente atingida pelo processo de globalização. HABERMAS, Jürgen. **A Constelação pós-nacional: Ensaio político**. São Paulo: Littera Mundi, 2001, p. 78.

<sup>46</sup> SEITENFUS, Ricardo. **Relações Internacionais**. São Paulo: Manole, 2004. p. 43-6.

<sup>47</sup> BENTO, Leonardo Valles. **Governança global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007. Tese de doutorado, p. 119.

assim como ao crescente aumento das desigualdades econômicas, sociais e tecnológicas.<sup>48</sup>

Diante de problemas globais, põe-se em xeque a eficiência de políticas públicas baseadas na territorialidade. “A percepção de novos problemas sensibiliza-nos para as inadequações das estruturas mentais convencionais que tendem a nos fazer focalizar problemas distintos dos que estão surgindo e reclamam solução”.<sup>49</sup> A impossibilidade do Estado solucionar determinados problemas públicos utilizando-se exclusivamente dos seus próprios recursos, e, por outro lado, a interdependência estatal, alimentam o interesse em estabelecer laços de cooperação, criando as condições para a formação de uma sociedade internacional<sup>50</sup>. Há o resgate das funções principais do Estado em um âmbito espacialmente ampliado, em que surgem políticas públicas globais. Isto se dá pela via do desligamento de funções essenciais, tradicionalmente realizadas pelo Estado, da sua base territorial e ambiente institucional.<sup>51</sup>

Todos os campos de problemas estão presenciando novas formas de elaboração de políticas públicas, desenvolvendo uma arquitetura de governança global emergente. No fim do século vinte uma política pública multinível, que requer a formação de redes de políticas locais, nacionais, regionais e globais cada vez mais densas, tem demonstrado ser a regra.<sup>52</sup>

No plano global, a construção da ordem por meio da governança ganha especial importância, uma vez que “não há mecanismos de controle *top down*”<sup>53</sup> suficientemente

---

<sup>48</sup> Para um exame das implicações de cada dimensão destes desafios globais ver KENNEDY, Paul. *Global Challenges at the Beginning of the Twenty-First Century*. In KENNEDY, Paul; MESSNER, Dirk; NUSCHELER, Franz (Eds.). **Global Trends and Global Governance**. London: Pluto Press, 2002, p. 1-21.

<sup>49</sup> COX, Robert. Rumo a uma conceituação pós-hegemônica da ordem mundial: reflexões sobre a relevância de Ibn Kaldum. In Rosenau, James & Czempiel, Ernst-Otto (orgs.). **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília e Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 192.

<sup>50</sup> Uma sociedade de Estados se forma quando, além de haver o impacto recíproco nas decisões estatais, são identificados objetivos comuns entre os Estados, o que enseja a noção de que os destinos de um estão imbricados nos dos outros. Neste estágio, nota-se a criação de instituições comuns, a adoção de procedimentos coletivos, limites postos à conduta dos Estados através da lei internacional, o respeito às regras e um alto grau de governança interestatal. BULL, Hedley. **A sociedade anárquica. Um estudo da ordem na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília e Imprensa Oficial do Estado, 2002, p. 19.

<sup>51</sup> O passado, o futuro e o direito estão intimamente interligados por fluxos contínuos de desligamento e religamento. Reconhecer o momento em que as estruturas tradicionais já não servem e desligar-se do passado é essencial, para não esclerosar o futuro. É preciso, porém, que a incerteza do futuro seja enfrentada com a promessa do comprometimento, materializada em um planejamento que reúna passado, presente e futuro, imprimindo uma direção segura e plena de historicidade ao projeto social coletivo. OST, François. **O Tempo do Direito**. São Paulo: Edusc, 2005, p. 38-43.

<sup>52</sup> “All problem fields are seeing new forms of policy-making developing an emerging global governance architecture. At the end of the twentieth century a multilevel policy entailing increasingly densely networked local, national, regional and global policies has proved to be rule”. MESSNER, Dirk. *World Society – Structures and Trends*. In KENNEDY, Paul; MESSNER, Dirk; NUSCHELER, Franz. **Global Trends and Global Governance**. London: Pluto Press, 2002, p. 38-9.

<sup>53</sup> Neste contexto, os mecanismos *top down* podem ser entendidos como aqueles de característica vertical, que ensejam o controle a partir de estruturas superiores em uma hierarquia de poder.

legítimos para a gestão de problemas coletivos mundiais”.<sup>54</sup> As políticas públicas globais seriam o resultado do compartilhamento das decisões com as organizações multilaterais e com atores não-estatais.

As sociedades nacionais experimentam mudanças no *locus* em que depositavam suas lealdades, que ainda se dirigem verticalmente para a autoridade estatal mas se encontram cada vez mais deslocadas horizontalmente, estabelecendo laços com atores transnacionais em torno de interesses comuns. Dá-se origem ao processo de formação de uma sociedade global<sup>55</sup>, cujos atores possuem uma capacidade maior de compreensão da complexidade mundial, maior consciência do seu poder de intervir e influenciar as políticas globais e uma crescente demanda por participação. Para cada tema que ascende à agenda global há uma constelação de atores distintos, que manejam recursos técnicos e políticos privilegiados acerca daquela questão. Os arranjos de governança buscam materializar a configuração ótima para que haja a cooperação entre tais atores em prol de um objetivo coletivo, de modo a superar a tendência ao antagonismo e à dispersão, provocados pela relativização do espaço<sup>56</sup> e pela fragmentação do tempo<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> MILANI, Carlos R S. Governança global e meio-ambiente: como compatibilizar economia, política e ecologia. In **Governança Global. Reorganização da política em todos os níveis de ação**. Pesquisas. n. 16. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1999, p. 101.

<sup>55</sup> MESSNER, Dirk. World Society – Structures and Trends. In KENNEDY, Paul; MESSNER, Dirk; NUSCHELER, Franz. **Global Trends and Global Governance**. London: Pluto Press, 2002, p. 25-7.

<sup>56</sup> Refutando a teoria aristotélica do espaço absoluto, a idéia de espaço relativo foi desenvolvida por Newton como uma consequência das suas leis. Afirmava o físico que não existe um padrão único de repouso, ou seja, tomados dois corpos A e B, não há como saber se A está em repouso e B se move a uma velocidade constante ou o inverso. Isto significa que é impossível determinar se dois eventos que acontecem em momentos diferentes, ocorrem na mesma posição. HAWKING, Stephen; MLODINOV, Leonard. **Uma nova história do tempo**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006, p. 32-3. A evolução dos transportes e as novas tecnologias de informação e comunicação criam uma sensação semelhante de indeterminação espacial. Parte da sociedade torna-se global, podendo se deslocar cada vez mais rápida e continuamente, ao passo que, através da rede de computadores, podem se fazer virtualmente presente em várias partes do mundo de maneira simultânea, desconectando os efeitos dos seus atos de seu corpo físico e criando uma percepção de ubiqüidade.

<sup>57</sup> Na física, a descoberta de que o tempo é uma experiência individual emergiu com a teoria da relatividade. Einstein afirmou que o tempo e o espaço não são duas grandezas separadas, mas que se combinam para formar um sistema de referência denominado espaço-tempo, uma junção entre as coordenadas espaciais e uma coordenada temporal. O espaço-tempo é relativo e sua percepção depende do observador. Dois observadores em movimento relativo não concordam quanto à simultaneidade dos eventos, pois a forma pela qual ambos subdividem o espaço-tempo varia com a sua velocidade relativa. GREENE, Brian. **O tecido do cosmo: o espaço, o tempo e a textura da realidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p. 67-79 *passim*. No campo sociológico, pessoas distintas igualmente possuem percepções diferentes sobre o ritmo temporal. O tempo social é plural e possui “durações particulares, ciclos singulares, velocidades diferenciadas”. A sociedade avança a velocidades diversas. Esta disparidade acentua-se entre a elite globalizada e a população em geral. A fragmentação do tempo compromete sua função de integrador social e “a sincronização dos ritmos sociais tornou-se um dos fatores mais importantes da regulação”. OST, François. **O Tempo do Direito**. São Paulo: Edusc, 2005, p. 34-38.

Uma das características do processo de globalização é a desterritorialização<sup>58</sup>, que compromete “a referência a um Estado, único titular do poder normativo e guardião da estabilidade, [que] permitia efetivamente localizar as normas no espaço e lhes inscrever no tempo”.<sup>59</sup> São importantes as conseqüências desta mudança para o campo do direito. A desterritorialização vem acompanhada de um processo de desregulamentação, que se caracteriza, ao contrário do que poderia indicar o senso comum, por uma proliferação de regras em um espaço além do Estado, em que este perde sua exclusividade normativa. A regulação se desenvolve em um espaço “não-euclidiano”<sup>60</sup>, concebido como um campo aberto e heterogêneo, organizado segundo múltiplas conexões”.<sup>61</sup>

Surgem novas formas de regulação, elaboradas por meio de outros dispositivos, mais opacos e complexos, dentre elas a auto-regulação e a regulação formulada por entes privados, cujo principal exemplo é a responsabilidade que detêm estes agentes na elaboração de normas técnicas. Tais regras ganham amplitude global, seja em conseqüência do endosso estatal ou da sua aceitação e incorporação pelos atores. A regulamentação estatal e as novas formas de regulação além do Estado tornam-se fenômenos sobrepostos em uma relação simbiótica. Ao dar-se conta de sua incapacidade regulatória em um mundo extremamente interconectado e mutante, o Estado aproveita-se da ordem atingida graças à regulação na cena global, acabando por legitimá-la.

A possibilidade de antever os rudimentos de um direito global é um dos importantes indicativos do surgimento de uma nova ordem. De fato, um dos sentidos atribuídos à governança global é o da formação de uma política global de regulação.<sup>62</sup>

Estamos experienciando a emergência de sistemas regulatórios supra-territoriais, além do escopo do direito internacional. Um bom exemplo é o do desenvolvimento

<sup>58</sup> Bauman chama atenção para o fato de que a desterritorialização não atinge todos os segmentos sociais da mesma forma. Enquanto as elites transnacionais e locais desfrutam de mobilidade global e temporalidade instantânea, acentuada pela rede de computadores, os demais segmentos sociais encontram-se cada vez mais territorializados e presos a um tempo que “escoa monotonicamente, chegando e partindo sem exigir nada e aparentemente sem deixar vestígio”, deixando-os na condição de meros espectadores do global. BAUMAN, Zigmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999, p. 96-7.

<sup>59</sup> “La référence à un État, seul titulaire du pouvoir normatif et garant de la stabilité, permettait en effet de localiser les normes dans l’espace et de les inscrire dans le temps”. DELMAS-MARTY, Mireille. **Trois défis pour un droit mondial**. Paris: Seuil, 1998, p. 76.

<sup>60</sup> Euclides foi responsável pelo estudo das relações entre os ângulos e as distâncias em um espaço abstrato, que ficou conhecido como espaço euclidiano. Este espaço caracteriza-se por ser homogêneo e plano, características que o diferenciam de outros espaços, como o espaço-tempo quadridimensional, idealizado por Einstein.

<sup>61</sup> “La régulation se développe dans un nouvel espace, non-euclidien, conçu comme un champ ouvert et hétérogène, organisé selon des connexions multiples”. DELMAS-MARTY. Op. Cit., p. 84.

<sup>62</sup> MESSNER, Dirk; NUSCHELER, Franz. *World Politics – Structures and Trends*. In KENNEDY, Paul; MESSNER, Dirk; NUSCHELER, Franz. **Global Trends and Global Governance**. London: Pluto Press, 2002, p. 145.

da Internet, que é em grande medida imune às regulações nacionais. Os atores envolvidos na Internet estão no processo de desenvolvimento de uma privada e específica *lex informatica*.<sup>63</sup>

A Internet é o primeiro meio de comunicação intrinsecamente global, que relativiza qualquer idealização de fronteira. As novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), dentre as quais destaca-se a Internet, configuram-se como motor do processo de globalização e consolidação de uma ordem global. Atualmente, a rede é de vital importância para o desenvolvimento dos demais setores da governança, como também de todas as atividades humanas, demonstrando uma grande força atrativa, que leva o mundo a um nível de integração nunca antes experienciado.<sup>64</sup>

## 1.2 O exemplo da política de governança da Internet

Desde os seus primórdios a Internet desconheceu as fronteiras geográficas que retalham o globo. Para a sua evolução contribuíram de maneira horizontal e cooperativa diferentes atores públicos e privados.<sup>65</sup> A Internet desenvolveu-se em um espaço particular, conhecido como ciberespaço<sup>66</sup>, que funciona como um elemento catalisador da transformação

<sup>63</sup> “We are experiencing the emergence of supra-territorial regulative systems beyond the scope of international law. One good example is the development of the Internet, which is largely immune to national regulations. The actors involved in the Internet are in the process of developing a private Net-specific *lex informatica*”. MESSNER, Dirk. World Society – Structures and Trends. In KENNEDY, Paul; MESSNER, Dirk; NUSCHELER, Franz. **Global Trends and Global Governance**. London: Pluto Press, 2002, p. 54. A denominação *lex informatica*, uma clara aproximação com a *lex mercatoria*, parece apropriada, em decorrência das características comuns a ambas. A *lex mercatoria* faz referência a um conjunto de regras e princípios costumeiros, espontaneamente elaborados no âmbito do comércio internacional pelas empresas transnacionais e demais atores envolvidos no comércio, que não desejam permanecer restritos a sistemas jurídicos nacionais. FIORATE, Jete. A *lex mercatoria* como ordenamento jurídico autônomo e os Estados em desenvolvimento. In **Revista de Informação Legislativa**, ano 41 n. 164. Brasília: Subsecretaria de Ações Técnicas do Senado Federal, 2004. Há uma tentativa de standardização destas regras, um processo igualmente em curso no âmbito da Internet, que será abordado mais adiante.

<sup>64</sup> RUNDLE, Mary. **Beyond the Internet Governance: The Emerging International Framework for Governing the Networked World**. Research Publication n. 2005-16. New York: The Berkman Center for Internet & Society, 2005, p. 4. Disponível em <<http://cyber.law.harvard.edu/publications>>.

<sup>65</sup> A Internet teve início em 1969, como um projeto do governo americano, através da agência de projetos de pesquisa avançada em matéria de defesa. Foi criada a ARPANet, um sistema de comunicação flexível, capaz de resistir a um ataque nuclear. Outras redes originadas por instituições civis começaram a surgir, como a CSNET, conectando-se com a ARPANet e formando uma rede de redes, que expandiu-se nos anos 80 e passou a ser chamada de Internet. KURBALIJA, Jovan; GELBSTEIN, Eduardo. **Internet Governance: Issues, actors and divides**. Malta: DiploFoundation, 2005, p. 8. Em 1990 houve o desenvolvimento de uma aplicação de compartilhamento de informação em hipertexto, conhecida como world wide web (www), que teve um papel decisivo na popularização da Internet.

<sup>66</sup> A palavra ciberespaço é um neologismo dos anos 80 que se refere à cibernética, uma corrente científica transdisciplinar que ganhou força nas décadas de 40 e 50. A palavra cibernética vem do grego *kubernétès*, que

histórica do tempo social, introduzindo o tempo-real como medida temporal dominante.<sup>67</sup> Este novo ambiente de interação humana desafia a regulação estatal, presa aos limites e à natureza do espaço territorial.

A princípio, sua ordenação não se colocou como um problema, pois a Internet era a ligação entre redes voltadas eminentemente para a troca de informações, da qual participavam poucos atores que poderiam ser identificados de maneira relativamente simples. À medida, porém, que o número de usuários, a quantidade de informação e o tipo de uso que se fazia da Internet começaram a se expandir de forma abrupta, o espaço físico e o virtual<sup>68</sup> tornam-se cada vez mais amalgamados. Reproduziram-se no segundo o mesmo padrão de conflitos que existem no primeiro, pois o ciberespaço interage com a sociedade da qual se origina.

A evolução da Internet condiciona mutações nos principais campos da vida humana, criando novas possibilidades de desenvolvimento na educação, na saúde, no comércio e na própria forma de governar em público. Por outro lado, foi usada para a violação da privacidade, o crime eletrônico e o *spam*<sup>69</sup>.

significa 'o piloto', 'o homem do leme'. Cibernética designa "a ciência do comando e do controle, noutros termos a da governança. (...)". Este campo do conhecimento consagrou as noções de informação e comunicação no mundo científico, conceitos que se mostram essenciais a qualquer forma de governança. LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Piaget, 2002, p. 28. O ciberespaço é um legítimo fenômeno espacial. "Quando 'vou ao' ciberespaço, meu corpo permanece em repouso na minha cadeira, mas 'eu' – ou pelo menos algum aspecto de mim – sou transportado para uma outra arena, que possui sua própria lógica e geografia, e tenho profunda consciência disso quando estou lá. Sem dúvida é uma geografia diferente de tudo que experimento no mundo físico, mas ela não se torna menos real por não ser material". WERTHEIM, Margaret. **Uma História do Espaço de Dante à Internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 167-8.

<sup>67</sup> O tempo humano entrou na fase histórica por meio da linguagem escrita. Com a criação da imprensa, houve uma aceleração temporal, que trouxe o tempo das revoluções científicas, religiosas, industriais e políticas. A emergência do ciberespaço é um salto na história da linguagem, trazendo uma aceleração temporal que comprime o futuro. LÉVY, Pierre, Op. Cit., p. 23-7.

<sup>68</sup> A palavra virtual vem do latim *virtualis*, derivado de *virtus*, que significa força, potência. "O virtual não se opõe ao real, mas ao atual: virtualidade e atualidade são apenas duas maneiras de ser diferentes, uma na forma de ato, de solução, outra de potência ou complexo problemático que chama uma atualização". Atualização e virtualização são processos complementares. O primeiro significa uma produção de qualidades novas, a solução de um problema que não estava contida previamente no enunciado, um devir que alimenta de volta o virtual. A virtualização é o processo inverso, ou seja, uma passagem do atual ao virtual, uma elevação à potência da entidade considerada. "A virtualização não é uma desrealização (a transformação da realidade em um conjunto de possíveis), mas uma mutação de identidade, um deslocamento do centro de gravidade ontológico do objeto considerado: em vez de se definir principalmente por sua atualidade (uma solução) a entidade passa a encontrar sua existência essencial em um campo problemático (...) a virtualização fluidifica as distinções instituídas (...) é um dos principais vetores da criação da realidade". A virtualização traz um seu bojo ainda um processo de desterritorialização, advindo da característica da não-presença e ubiquidade do virtual. "Uma espécie de desengate os separa do espaço físico ou geográfico ordinários e da temporalidade do relógio e do calendário". LÉVY, Pierre. **O que é o virtual?** São Paulo: Ed. 34, 1996, p. 15-21 *passim*.

<sup>69</sup> O *spam* é geralmente definido como um e-mail não solicitado, enviado para um grande número de usuários da Internet. De acordo com as estatísticas, dez em cada treze mensagens de e-mail enviadas podem ser classificadas como *spam*. A perda de tempo, velocidade de banda e eficiência no funcionamento da Internet causada pelo *spam* equivale a um prejuízo médio de 10 bilhões de euros por ano, segundo a Comissão Européia. KURBALIJA, Jovan; GELBSTEIN, Eduardo. **Internet Governance: Issues, actors and divides**. Malta: DiploFoundation, 2005, p. 62. A curto prazo, o *spam* é altamente vantajoso para aqueles que o enviam, pois

Os primeiros diferendos a surgir no âmbito da Internet foram solucionados por meio de acordos entre os próprios atores ou mediante regras de *soft law*<sup>70</sup>. A crescente importância da Internet, entretanto, fez com que os Estados buscassem adotar um papel ativo no intuito de salvaguardar sua soberania normativa e responder às demandas por maior previsibilidade e segurança jurídica nas relações travadas no ambiente virtual.

Diante da impossibilidade de regular a Internet por intermédio de leis unicamente nacionais, os Estados reconheceram a necessidade de cooperação no plano global, em prol de um marco comum. Buscaram então o protagonismo nos arranjos de governança, que até então eram predominantemente compostos pela comunidade técnica, acadêmica e pelos agentes econômicos responsáveis pelo desenvolvimento inicial da Internet. Tais arranjos têm a tarefa de criar políticas, salvaguardar direitos, proteger os usuários do mau-uso, definir responsabilidades dos vários atores, prevenir ou, ao menos, minimizar, o risco de fragmentação da Internet, e manter sua compatibilidade e inter-operabilidade.<sup>71</sup>

A governança da Internet encontra-se em um estágio inicial de seu desenvolvimento, em que os atores envolvidos procuram encontrar as bases para estabelecer valores, modos de

---

conseguem publicidade na Internet a um custo quase nulo. As desvantagens decorrentes do *spam* são repassadas aos seus recipientes e aos servidores que transportam o tráfego de dados na Internet, porém, em uma perspectiva sistêmica, há prejuízo para todos aqueles que utilizam a rede. Para uma análise acerca dos impactos do *spam* no mercado de ações ver, por exemplo, FRIEDER, Laura; ZITTRAIN, Jonathan. **Spam Works: Evidence from Stock Touts and Corresponding Market Activity**, 2007. Disponível em <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=920553](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=920553)>. Acesso em 10 de março de 2007.

<sup>70</sup> Há uma variedade de instrumentos que se encontram sob o manto genérico da *soft law*. Recebem esta denominação tanto os tratados que incluem obrigações vagas ou fracas, que estabelecem metas gerais e programas de ação, como os instrumentos sem caráter obrigatório, como resoluções e códigos de conduta. Estes possuem adesão voluntária e podem ser formulados com a concorrência de atores governamentais e não-governamentais. CHINKIN, C. *The Challenge of Soft Law: development and change in international law. International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 38. New York: Cambridge University Press, 1989, p. 851-2.

<sup>71</sup> KURBALIJA, Jovan; GELBSTEIN, Eduardo. **Internet Governance: Issues, actors and divides**. Malta: DiploFoundation, 2005, p. 7. Não há um consenso sobre o significado e a abrangência da governança da Internet, podendo ser elencadas duas posições contrastantes. A primeira defende que os arranjos de governança devem tratar unicamente da infra-estrutura da Internet, através da regulamentação dos chamados recursos críticos, ou seja, do sistema de nomes e domínios, dos números *Internet Protocol* (IP) e servidores raiz, pondo ênfase no papel da *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), uma organização de natureza *sui generis* ligada ao Departamento de Comércio norte-americano, que atualmente detém o seu controle. A segunda afirma que as negociações nos arranjos de governança devem englobar várias temáticas, geralmente agrupadas em cinco eixos principais, quais sejam, o da infra-estrutura, o legal, o econômico, o do desenvolvimento e o sócio-cultural. Esta posição tem sido majoritariamente defendida pelos atores acadêmicos, da sociedade civil e pela ONU. Esta organização tornou explícito seu entendimento a partir das Conferências Mundiais da Sociedade da Informação (*World Summit on the Information Society – WSIS*), ocorridas em Genebra e Tunis. Desde então a ONU busca consolidar seu protagonismo como principal fórum de discussão acerca das questões levantadas pelo uso da Internet. Para dar continuidade à discussão no WSIS foi criado o *Internet Governance Forum* (IGF), que possui um mandato amplo, previsto nos parágrafos 72 a 79 da Agenda de Tunis para a Sociedade da Informação. O IGF possui competência para propor políticas públicas, a partir de um processo de discussão aberto às demais organizações interessadas e à sociedade civil, sobre diversos temas, inclusive sobre a forma segundo a qual estrutura-se a governança da Internet.

argumentação e terminologia comuns. Vinculados a cada tema que consta na agenda da governança encontram-se distintas constelações de atores e segmentos profissionais que se distribuem de forma multinível. Por conseguinte, as políticas de governança da Internet adotadas no plano global possuem graus distintos de evolução, harmonização<sup>72</sup> e eficácia. Algumas estão consolidadas apenas no plano regional, enquanto outras atingiram uma amplitude global. Como uma consequência do surgimento da Internet, o Estado tem sido levado a rever o modo de exercício do seu poder regulatório em relação a políticas que tradicionalmente encontram-se sob o seu poder soberano, como a segurança, a política financeira, comercial e de infra-estrutura.

As políticas ligadas à infra-estrutura da Internet são as que apresentam uma adoção mais generalizada. Sendo a Internet formada a partir de distintas redes, é necessário criar uma interligação entre elas por meio da infra-estrutura física e de uma linguagem comum, que permita sua intercomunicação e seja suficientemente flexível para acomodar as modificações advindas de um rápido desenvolvimento. Este área temática da governança da Internet caracteriza-se pela imprescindibilidade da articulação entre atores estatais e não-estatais.

O uso global dos *standards* técnicos de comunicabilidade é de grande importância para o funcionamento da Internet, pois “é a efêmera tecnologia da linguagem que, de maneira ainda mais decisiva que o hardware, torna o ciberespaço possível”.<sup>73</sup> São exemplos o Protocolo de Controle de Transmissão e o Protocolo Internet (*Transmission Control Protocol/Internet Protocol* ou TCP/IP), que especifica como a informação se move através da rede<sup>74</sup>, e

---

<sup>72</sup> A regulação da Internet tem se dado tanto sob a forma de uniformização, por meio da assinatura de convenções internacionais, como também sob a forma de harmonização, através da integração de normas idênticas nos distintos sistemas jurídicos nacionais. Tais normas são guias de caráter facultativo, mas sua ampla aceitação lhes empresta um estatuto jurídico de fato. Seu objetivo final é a harmonização das diversas regulações e políticas nacionais, graças ao estabelecimento de diretrizes gerais. É o caso da Convenção sobre o uso de meios de comunicação eletrônicos nos contratos Internacionais da UNCITRAL e o Guia para a proteção dos consumidores no contexto do comércio eletrônico, da OCDE. RUNDLE, Mary. **Beyond the Internet Governance: The Emerging International Framework for Governing the Networked World**. Research Publication n. 2005-16. New York: The Berkman Center for Internet & Society, 2005, p. 3-5. Disponível em <<http://cyber.law.harvard.edu/publications>>.

<sup>73</sup> WERTHEIM, Margaret. **Uma História do Espaço de Dante à Internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 221.

<sup>74</sup> IP é uma seqüência numérica que identifica cada computador que acessa a Internet. O número IP é único e possibilita que os dados sejam corretamente “endereçados” a um determinado destino. Os números são distribuídos pela *Internet Assigned Numbers Authority* (IANA), uma subsidiária da ICANN. O TCP é um protocolo que garante que a informação original, que é fracionada antes de transitar pela rede, chegue íntegra e na ordem correta ao seu destino. “Numa comparação com as práticas dos correios, poderia se afirmar que o IP cuidaria dos formatos de envelopes que podem ser enviados, além dos padrões de localização – tais como o Código de Endereçamento Postal e os endereços de ruas. Já o TCP atua como o operador de logística dos correios, determinando quais pacotes ou cartas devem ser enviados para quais lugares para uma entrega mais eficaz, e como os carteiros devem ser distribuídos numa cidade para uma melhor entrega”. ALMEIDA, G. **Neutralidade da rede e desenvolvimento: o caso brasileiro**. DiploFoundation, 2007, p. 7. A suíte de

o sistema de nomes de domínio (*Domain Name System* ou DNS)<sup>75</sup>, coordenado pela ICANN<sup>76</sup>, que permite traduzir o endereço eletrônico de qualquer página na Internet para a linguagem numérica virtual, garantindo que a informação possa ser encontrada e acessada pelos usuários em qualquer lugar do mundo.

Para desenvolver a infra-estrutura necessária ao funcionamento da Internet estabeleceram-se parcerias entre organizações públicas e privadas. Dessa forma, há organizações não-governamentais como o *Internet Engineering Task Force* (IETF) e o *World Wide Web Consortium* (W3C) e de natureza mista, como a ICANN, que criam os *standards* técnicos. Da mesma forma, há organizações intergovernamentais, como a União Internacional das Telecomunicações (UIT), que tratam da regulação da infra-estrutura física, como os satélites, os cabos telefônicos e de fibra óptica e a Organização Mundial do Comércio (OMC), que regula o mercado de serviços de telecomunicações.

O tema da segurança na Internet, por sua vez, traz exemplos de algumas políticas e iniciativas de regulação que são comprometidas por ainda não terem logrado um caráter realmente global. Inicialmente voltada para a preservação da infra-estrutura de transmissão da informação, a política da segurança da Internet passou a ser vista como um pilar da política geral de segurança dos Estados.<sup>77</sup> Isto se deu não só pela crescente dependência das sociedades em relação às redes e pela proliferação de crimes cometidos na Internet, mas

---

protocolos TCP/IP foi idealizado por uma organização não-governamental, o *Internet Engineering Task Force* (IETF).

<sup>75</sup> O DNS é um serviço da Internet que traduz endereços eletrônicos alfabéticos em endereços numéricos IP. Os nomes de domínio são usados por serem mais fáceis de lembrar, mas o endereçamento na Internet é de fato baseado em números. Quando um endereço eletrônico é digitado pelo usuário ele é enviado ao servidor DNS principal ou raiz, que indica onde está armazenado o seu endereço numérico, através do qual a página pode ser acessada. Existem 13 servidores DNS raiz, dos quais dez se localizam nos Estados Unidos, um na Ásia e dois na Europa.

<sup>76</sup> Pelo fato da ICANN ser juridicamente ligada ao Departamento de Comércio Americano, acredita-se que os Estados Unidos estão em uma posição de dominância em relação ao funcionamento da Internet. Esta percepção tem um fundamento sólido, pois atualmente as alterações nos nomes de domínio necessitam do aval dos Estados Unidos. Recentemente o país conseguiu adiar a criação do domínio .xxx que seria dedicado a *sites* com conteúdo adulto, por meio de uma carta enviada pelo Departamento de Comércio à diretoria da ICANN. A decisão da organização encontra-se disponível em <[http://www.icann.org/minutes/resolutions-30mar07.htm#\\_Toc36876524](http://www.icann.org/minutes/resolutions-30mar07.htm#_Toc36876524)>. A ICANN atualmente é a organização envolvida na governança da Internet com maior capacidade de impor as normas por ela aprovadas, que versam sobre diversos temas além dos nomes de domínio, como privacidade, livre expressão e proteção de marcas. No Brasil, a entidade inicialmente responsável pelo registro de domínios sob a terminação “.br” era a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Por meio das resoluções 001/2005 e 002/2005 do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), publicadas no DOU de 14 de fevereiro de 2006, as funções administrativas relativas ao domínio .br passaram a ficar sob a responsabilidade do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR – NIC.br, que atua em conformidade com as regras estabelecidas pela ICANN.

<sup>77</sup> RUNDLE, Mary. **Beyond the Internet Governance: The Emerging International Framework for Governing the Networked World**. Research Publication n. 2005-16. New York: The Berkman Center for Internet & Society, 2005, p. 12. Disponível em <<http://cyber.law.harvard.edu/publications>>.

também pela necessidade de desenvolver ferramentas de segurança, como a assinatura digital e a criptografia, essenciais para atividades como o comércio eletrônico.

As políticas de segurança da Internet formam um intrincado complexo, estando presentes nos planos nacional, regional e global, e contam necessariamente com a parceria entre atores públicos e privados para sua elaboração, sob pena de uma rápida defasagem. Um exemplo disto são as resoluções aprovadas pela Assembléia Geral da ONU sobre o tema, que se encontram tecnicamente aquém das ameaças mais recentes à segurança na rede.<sup>78</sup>

A União Européia, por sua vez, elaborou uma Convenção sobre crimes na Internet com a contribuição de uma comunidade de *experts*, que foi aberta à adesão de países não-europeus e conta com a participação dos Estados Unidos, Japão, Canadá e África do Sul. É considerada a legislação mais avançada na matéria, definindo o que constitui o crime na Internet e estabelecendo diversos procedimentos comuns, além de prever a cooperação e a troca de informações entre seus membros.<sup>79</sup> Apesar destas iniciativas, a existência de elos frágeis na política de segurança, que correspondem a países que não aderiram a qualquer dos acordos ou àqueles com poucos recursos econômicos e humanos, possibilita que ameaças sejam rapidamente introduzidas e difundidas pela Internet.

A existência de políticas de segurança confiáveis e de marcos legais compartilhados é condição *sine qua non* para o desenvolvimento do comércio eletrônico<sup>80</sup>, exemplificando o alto grau de interdependência das questões ligadas à governança da Internet. A evolução da Internet e o crescimento do volume de comércio realizado on-line estão historicamente imbricados. O comércio gera a demanda por novas formas de realizar transações a longa distância, enquanto a Internet possibilita o crescimento exponencial da rede de contatos

---

<sup>78</sup> Res. 53/70 de 1998 e res. 56/19 de 2001, sobre o desenvolvimento das telecomunicações e da informação em um contexto de segurança internacional; res. 54/49 de 1999 e res. 55/28 de 2000, sobre o desenvolvimento nos campos da informação e telecomunicações; res. 57/239 de 2002, sobre a criação de uma cultura global de cibersegurança; res. 58/199 de 2003, sobre a criação de uma cultura global de cibersegurança e a proteção de infra-estruturas críticas de comunicação. Disponíveis em <<http://www.un.org/documents/resga.htm>>. Acesso em 18.11.2007.

<sup>79</sup> Discutiu-se a possibilidade de estender a Convenção sobre Crimes na Internet ao âmbito global. No entanto, houve objeções de grupos de direitos humanos, afirmando que a Convenção trata do problema da segurança da Internet às expensas da proteção da privacidade e outros direitos humanos. O texto da convenção encontra-se disponível em <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm>>. Acesso em 19.12.2007. Desde março de 2004 encontra-se em funcionamento a Agência Européia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA), que aconselha e coordena as medidas adotadas pelos Estados-membros nesta matéria. <<http://www.enisa.europa.eu/>>.

<sup>80</sup> Para o governo americano, um elemento chave para diferenciar o comércio tradicional do comércio eletrônico é “o compromisso de vender bens ou serviços, feito online”. Já a OMC prevê uma definição mais precisa. O comércio eletrônico seria “a produção, distribuição, anúncio, venda ou entrega de produtos e serviços através de meios eletrônicos”. KURBALIJA, Jovan; GELBSTEIN, Eduardo. **Internet Governance: Issues, actors and divides**. Malta: DiploFoundation, 2005, p. 102.

comerciais, tanto para as grandes empresas como para empresas pequenas ou localizadas fora dos grandes centros comerciais.<sup>81</sup>

Globalmente, as políticas voltadas para o comércio eletrônico são discutidas no âmbito da OMC, que criou um grupo de trabalho específico para tratar da matéria. Nas últimas rodadas de negociação houve uma importante controvérsia acerca de qual regime jurídico a ser aplicado ao comércio eletrônico, se o dos bens, contido no GATT, ou de serviços, presente no GATS, e os desacordos fizeram com que o assunto fosse adiado.

A Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL) elaborou um modelo de lei sobre o comércio eletrônico, buscando conciliá-lo com as leis tradicionais de regulação comercial.<sup>82</sup> A iniciativa é considerada bem sucedida, pois o modelo da UNCITRAL foi adotado por diversos países, resultando em maior harmonização do tratamento normativo acerca do tema. Outra iniciativa no marco da ONU veio do *United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business* (UN/CEFACT), responsável pela introdução de novos *standards* técnicos para a troca de documentos comerciais eletrônicos.<sup>83</sup> Na União Européia, o comércio eletrônico é regulado pela da Diretiva 2000/31; no setor privado, a Câmara de Comércio Internacional produz recomendações e análises que norteiam a produção de políticas de comércio eletrônico.

Diretamente relacionado ao crescimento do comércio pela Internet está o aumento do uso de meios eletrônicos para efetuar pagamentos. Os pagamentos eletrônicos podem ser definidos como “a conclusão de transações financeiras em um ambiente virtual através do uso de diversos instrumentos virtuais para o pagamento”.<sup>84</sup> As formas de pagamento eletrônico compreendem duas modalidades. A primeira envolve o uso de um terminal de computador e da Internet para realizar as operações bancárias, seja por meio do cartão de crédito ou com a

---

<sup>81</sup> Apesar da participação dos países em desenvolvimento no volume de comércio eletrônico estar se intensificando, é necessário registrar que há um déficit em relação aos países desenvolvidos, devido a fatores como a falta de acesso aos meios digitais, de uma infra-estrutura tecnológica confiável e de um marco jurídico consistente, além de estar relacionado também a questões culturais. Em alguns países o contato pessoal possui grande relevância para a realização de negócios. ALMEIDA, G.; ÁVILA, A.; BOCANOSCA, V. **Promoting e-Commerce in Developing Countries**. Internet Governance and Policy Discussion Papers. p. 6-9. Disponível em <<http://www.diplomacy.edu/poolbin.asp?IDPool=454>>. Acesso em 09 de agosto de 2007.

<sup>82</sup> A UNCITRAL também elaborou uma convenção sobre o uso de meios de comunicação eletrônicos para a conclusão de contratos internacionais, com o intuito de assegurar que os contratos negociados eletronicamente sejam tão válidos quanto as transações tradicionais, registradas em papel. RUNDLE, Mary. **Beyond the Internet Governance: The Emerging International Framework for Governing the Networked World**. Research Publication n. 2005-16. New York: The Berkman Center for Internet & Society, 2005, p. 3. Disponível em <<http://cyber.law.harvard.edu/publications>>.

<sup>83</sup> Para mais informações ver <[http://www.unece.org/press/pr2003/03trade\\_p07e-old.htm](http://www.unece.org/press/pr2003/03trade_p07e-old.htm)>.

<sup>84</sup> “Electronic payment can be defined as the conclusion of financial transactions within an online environment through the use of various online payment instruments”. KURBALIJA, Jovan; GELBSTEIN, Eduardo. **Internet Governance: Issues, actors and divides**. Malta: DiploFoundation, 2005, p. 107.

transferência de recursos. Esta forma de pagamento não traz grandes inovações quanto ao funcionamento do serviço bancário.

A outra modalidade ficou conhecida como dinheiro eletrônico.<sup>85</sup> Este meio ainda é pouco utilizado, e sua evolução pode se dar em diferentes direções, mas vislumbra-se a possibilidade de que provoque profundas modificações na política fiscal no âmbito global. De forma simplificada, o dinheiro corresponde a um cartão eletrônico que contém um chip capaz de armazenar informações sobre o seu “saldo”. Este cartão pode ser emitido por uma companhia financeira que obteria uma prerrogativa semelhante à emissão de moeda, sem o controle de um banco central. Neste caso, débito e crédito não são controlados por um banco, através da movimentação em uma conta bancária, o que dificulta o acompanhamento do “trajeto” do dinheiro pela cadeia econômica, aumentando a possibilidade de fraudes e lavagem de dinheiro.<sup>86</sup>

Por outro lado, a introdução do dinheiro eletrônico seria um fator dinamizador do comércio eletrônico, principalmente no que diz respeito a pequenos pagamentos, em que há uma resistência a utilizar o cartão de crédito. O já referido W3C busca desenvolver *standards* técnicos mais simples, para que o uso do dinheiro eletrônico possa ser generalizado, enquanto o Comitê da Basileia e a União Européia adotaram medidas para regular a introdução do dinheiro eletrônico.<sup>87</sup>

A partir de uma breve análise de alguns dos campos relacionados à governança da Internet é possível chegar a três conclusões: 1) a Internet reforça a passagem de competências

---

<sup>85</sup> Para informações mais detalhadas acerca do funcionamento do dinheiro eletrônico ver MILLER, Jim. **E-money mini-FAQ**. Disponível em <<http://www.ex.ac.uk/%7ERDavies/arian/emoneyfaq.html>>. Acesso em 08 de agosto de 2007.

<sup>86</sup> É importante ainda levar em consideração o impacto dos serviços eletrônicos oferecidos pelos bancos tradicionais e também dos chamados bancos virtuais, que não possuem o espaço físico de uma agência e funcionam inteiramente através da Internet. Segundo o Fundo Monetário Internacional, esta é “a onda do futuro. Pode trazer enormes benefícios aos consumidores em termos de facilidade e custo das transações. Mas também traz novos desafios para as autoridades dos Estados em relação a regulação e supervisão do sistema financeiro e a elaboração e implementação das políticas macroeconômicas”. NSOULI, Saleh; SCHAECHTER, Andrea. Challenges of the E-banking Revolution. **Finance and Development: a quarterly magazine of the IMF**. Vol 39 n. 3. Disponível em <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/09/index.htm>>. Acesso em 08 de agosto de 2007.

<sup>87</sup> Desde sua criação o Comitê da Basileia de Supervisão Bancária, que funciona sob os auspícios do *Bank of International Settlements* (BIS) identificou que os meios tecnológicos permitiam que entidades não submetidas à regulação local prestassem serviços financeiros através da Internet. Criou-se então um órgão responsável por desenvolver princípios para a gestão de riscos nas atividades dos bancos eletrônicos, promover a adaptação das normas do Comitê da Basileia para facilitar sua supervisão e promover a cooperação internacional no sistema bancário e entre atores públicos e privados. Outros temas abordados são a identificação, privacidade, lavagem de dinheiro e *standards* técnicos para a introdução do dinheiro eletrônico. ELECTRONIC BANKING GROUP OF BASEL COMMITTEE FOR BANK SUPERVISION. **Electronic Banking Group Initiatives and White Papers**. Basel, 2000, p. 1-3. Disponível em <<http://www.bis.org/publ/bcbs76.pdf>>. Acesso em 08 de agosto de 2007. No âmbito da União Européia, ver a Diretiva 2000/46/EC acerca do tema.

inicialmente estatais em direção ao espaço global; 2) os Estados são levados a cooperar entre si e com atores não-estatais em áreas tradicionalmente cobertas pelo manto da soberania; 3) traçando um paralelo entre ambos, o campo da governança da Internet pode servir como um laboratório para o exame de algumas questões-chave do debate geral sobre a governança, suscitadas a seguir.

Em primeiro lugar, a governança da Internet é capaz de revelar a tênue linha que separa a regulação através de normas técnica do tecnicismo anti-democrático. Neste campo, a interdependência entre técnica e política é marcante. A idéia bastante difundida em diversos arranjos globais acerca da neutralidade da técnica é refutada pela importância dos *standards* e da arquitetura da Internet, referidos como seu “código”<sup>88</sup>, para a regulação da rede. O código não é inerente à natureza da Internet, mas sim uma consequência da forma como é tecnicamente planejada.

A técnica, por sua vez, tanto no plano físico como no ciberespaço, não deve ser considerada como um elemento neutro, pois se encontra baseada em determinadas idéias subjacentes que visa a promover.<sup>89</sup> Na Internet, percebe-se como a regulação por meio do

---

<sup>88</sup> O código ou arquitetura pode ser entendido como as regras e instruções inscritas no hardware e software que dão a feição do espaço virtual e funcionam como redutores de ações possíveis, determinando normativamente o seu funcionamento. Segundo Lessig, a principal diferença entre o espaço físico e o ciberespaço é que a arquitetura deste é aberta e maleável. Qualquer um que saiba ler e escrever o código adotado pode redefinir as instruções que definem o que é possível no âmbito virtual. A regulação da Internet é resultado da interação entre alguns fatores, dentre eles a lei e o código. Ambos se influenciam e modificam mutuamente, de forma que o código pode reforçar ou contrariar os valores resguardados pela lei, assim como a lei pode regular o código para que promova tais valores, tornando-o um instrumento de regulação indireta. LESSIG, Lawrence. **The Law of The Horse: What Cyberlaw Might Teach**. Research Publication 1999-05. New York: The Berkman Center for Internet & Society, 1999, p. 505-7. Disponível em <<http://cyber.law.harvard.edu/publications>>. Acesso em 10 de agosto de 2007. No espaço físico a arquitetura ou código também exerce um papel de regulação. Alguns exemplos são oferecidos por Bauman. O autor chama a atenção para uma das principais disputas ocorridas no processo modernizador de construção estatal: aquela em nome do controle sobre a codificação cartográfica do espaço. “O objetivo esquivo da moderna guerra pelo espaço era a subordinação do espaço social a um e apenas um mapa oficialmente aprovado e apoiado pelo Estado. (...) A estrutura espacial (...) deveria ser perfeitamente legível para o poder estatal e seus agentes, ao mesmo tempo que absolutamente imune ao processamento semântico por seus usuários ou vítimas (...) e assim tornar estes segmentos vulneráveis ao controle de cima”. Da mesma forma, o autor aponta que os espaços arquitetônicos das cidades regulam a vida dos que nela habitam, destacando, por exemplo, a conveniência de manter a capital brasileira em uma cidade como Brasília, projetada para eliminar “a possibilidade de encontros fortuitos em quaisquer lugares que não os pouco especificamente destinados a reuniões com um propósito”, como uma forma de controle social. BAUMAN, Zigmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999, p. 38 e 52.

<sup>89</sup> Nas sociedades capitalistas industrialmente desenvolvidas, a dominação tende a perder seu caráter de exploração e repressão para tornar-se racional, sem que, no entanto, desapareça o seu cunho político. A racionalidade da ciência e da técnica, ao invés de fazer referência às regras invariáveis da lógica, acolheu um *a priori* em relação ao conteúdo. O conceito de razão baseada na técnica é em si mesmo ideológico. O aparelho técnico assegura e facilita a vida do homem, ao passo em que o submete àqueles que controlam este aparelho, misturando a hierarquia racional e a hierarquia social. HABERMAS, Jürgen. **La technique et la science comme idéologie**. Paris: Gallimard, 1973, p. 5 a 12 *passim*. Segundo Lévy “nem a salvação nem a perdição residem na técnica. Sempre ambivalentes, as técnicas projetam no mundo material nossas emoções, intenções e projetos”. LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo, Ed 34, 1999, p. 17.

código pode ser extremamente opaca e anti-democrática, se o assunto for visto como um tema puramente técnico, em que só uma minoria de *experts* tem condições de opinar.

Em segundo lugar, a governança da Internet constitui um campo em que o estabelecimento de relações de cooperação é uma condição fundamental. Os atores que lidam com este tema são permanentemente confrontados com a complexidade crescente das questões globais. Embora presos muitas vezes aos antigos esquemas mentais do reducionismo e corporativismo, é impossível desenvolver políticas sustentáveis em suas áreas sem o conhecimento e a inter-relação com outros temas e formuladores de políticas. Por esta razão, a conformação do regime de governança da Internet, a exemplo do seu próprio objeto, dá-se através de redes, nas quais a troca de informações e experiências é essencial.<sup>90</sup>

A própria existência do ciberespaço como um espaço globalmente partilhado depende, portanto, de uma comunidade extremamente cooperativa e mutuamente responsável. [Há] uma lição importante a aprender do ciberespaço: qualquer comunidade que partilhe um mundo está necessariamente presa a uma rede de responsabilidade. Sem o permanente apoio de uma comunidade, qualquer mundo (isto é, qualquer espaço de existência) começará a se desintegrar.<sup>91</sup>

Em terceiro lugar, uma característica marcante dos arranjos de governança da Internet é o papel de destaque que possuem os atores não-estatais. Enquanto nos demais regimes, criados por iniciativa dos Estados, os atores não-estatais conquistaram seu espaço de maneira paulatina, o campo da governança da Internet teve início com arranjos formados por entes privados e apenas em um momento mais recente o Estado veio a ocupar um papel relevante. Ainda assim, o Estado continua a depender dos demais atores para a elaboração e execução das políticas, o que faz com que sua dominância neste arranjo de governança seja diluída, algo que serve de exercício para o estabelecimento de relações mais horizontais em outros setores.

Isto não quer dizer, porém, que os arranjos de governança da Internet sejam mais transparentes e democráticos. De modo semelhante aos demais campos da governança global, nota-se a ausência de uma coerência geral no sistema e também de critérios legitimadores para a sua sustentabilidade. Seu desenvolvimento deu-se inicialmente sem planejamento dos atores privados. Os próprios Estados somente se ocupavam de questões referentes à Internet

---

<sup>90</sup> Afirma Castells que “as redes têm vantagens extraordinárias como ferramentas de organização em virtude de sua flexibilidade e adaptabilidade inerentes, características essenciais para se sobreviver e prosperar num ambiente em rápida mutação. É por isto que as redes estão proliferando em todos os domínios da economia e da sociedade, desbancando corporações verticalmente organizadas e burocracias centralizadas e superando-as em desempenho”. CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da Internet. Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 7.

<sup>91</sup> WERTHEIM, Margaret. **Uma História do Espaço de Dante à Internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 222.

mediante demanda, ou seja, à medida que os problemas afloravam. Quando isto ocorria, novas competências eram transferidas para organizações multilaterais e somavam-se às anteriores. O resultado traduz-se na consolidação de um arranjo em que várias organizações internacionais possuem atribuições relacionadas à governança da Internet, além de uma série de organizações privadas e mistas, formando um emaranhado em que as competências são pouco claras e por vezes concorrentes.

Ademais de sua escassa legibilidade, o arranjo dificulta a participação dos países em desenvolvimento na impressionante multiplicidade de encontros e fóruns de discussão permanentes.<sup>92</sup> “Ao deixar os contornos da governança da Internet evoluírem de maneira *ad hoc*, os responsáveis pela elaboração das políticas focaram-se em problemas superficiais, em detrimento de questões mais profundas e fundamentais de democracia”.<sup>93</sup>

A freqüente falta de influência dos cidadãos nas políticas adotadas por seus Estados nos órgãos multilaterais reduz a legitimidade dos regimes de governança em geral. Na governança da Internet, o problema é ainda mais complexo, pois há várias organizações privadas a desempenhar papéis importantes, entes que apresentam baixo grau de abertura e não possuem mecanismos de responsabilização.

A opaca divisão de competências e a falta de legitimidade são, por conseguinte, problemas ainda não resolvidos nos arranjos de governança em geral, que são potencializados no campo da governança da Internet devido a suas próprias características, como a alta descentralização e composição privada. É possível que ainda seja cedo para pensar em um equilíbrio de poderes na cena global que garanta as condições para a democratização das decisões e políticas forjadas neste âmbito, tendo-se como parâmetro o espaço nacional.<sup>94</sup>

Entre o nacional e o global, entretanto, surge, a partir da segunda metade do século XX, um espaço de mediação, um ponto de encontro entre os problemas comuns que estão além da capacidade de resolução estatal e as primeiras tentativas de construir políticas democráticas para além do Estado: os processos de integração regional.

---

<sup>92</sup> Os países em desenvolvimento defendem uma estrutura mais centralizada, propondo que a atuação das diversas organizações se dê sob o manto de uma organização guarda-chuva, como a ONU.

<sup>93</sup> “In letting the framework for Net governance evolve in an ad hoc way, policymakers have focused on surface problems, at the expense of deeper, more fundamental questions of democracy”. RUNDLE, Mary. **Beyond the Internet Governance: The Emerging International Framework for Governing the Networked World**. Research Publication n. 2005-16. New York: The Berkman Center for Internet & Society, 2005, p. 19. Disponível em <<http://cyber.law.harvard.edu/publications>>.

<sup>94</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. **Trois défis pour un droit mondial**. Paris: Seuil, 1998, p. 175.

A governança regional está se tornando um elemento central na arquitetura da governança global. Pelo fato das organizações inter e supranacionais e os regimes estarem cada vez mais interligados com ONGs, comunidades de cientistas, corporações multilaterais ou municipalidades, eles estão se tornando pontos de partida para a construção de novas estruturas internacionais.<sup>95</sup>

Dentre os processos de integração, a União Européia merece destaque, por diversas razões. Inicialmente, é uma referência inescapável por ser a primeira experiência que logrou chegar a um nível profundo de integração. Em segundo lugar, sua arquitetura institucional atingiu um equilíbrio *sui generis* entre as forças centrífugas e centrípetas dos órgãos interestatais e supranacionais. Isto vai ao encontro de uma necessidade de pensar o re-equilíbrio de poderes no plano global, algo que deve ser feito “não apenas a partir do modelo das estruturas estatais, mas tendo em conta as estratégias de aliança encontradas no seio da União Européia, e sem dúvida transponíveis *a fortiori* à escala mundial”.<sup>96</sup> Além disso, a União Européia configura-se como a única experiência política para além do Estado que teve êxito na elaboração e coordenação de políticas públicas regionais.

Por fim, há um intenso debate no seio da União sobre as formas de democratizar e legitimar o processo político e de ensejar a participação da sociedade na elaboração das políticas europeias, tema que pode receber aportes significativos das novas tecnologias de comunicação e informação. O processo de integração, por estar ligado ao território e à população, pode ser o eixo de mediação entre o global e o local, facilitando a consolidação da governança em ambos os planos.

---

<sup>95</sup> “Regional governance is becoming a core element of the global governance architecture. It is because inter and supranational organizations and regimes are more and more closely interlinked with NGOs, communities of scientists, multilateral corporations, or municipalities that they are becoming points of departure for the building of new international structures”. MESSNER, Dirk. *World Society – Structures and Trends*. In KENNEDY, Paul; MESSNER, Dirk; NUSCHELER, Franz. **Global Trends and Global Governance**. London: Pluto Press, 2002, p. 44-5.

<sup>96</sup> (...) la nécessité de ne pas imaginer le rééquilibrage à partir du seul modèle des structures étatiques, mais en tenant compte de ces stratégies d’alliance repérées au sein de l’Union européenne, et sans doute transposables *a fortiori* à l’échelle mondiale”. DELMAS-MARTY, Mireille. **Trois défis pour un droit mondial**. Paris: Seuil, 1998, p. 175.

## **CAPÍTULO 2**

### **A FORMAÇÃO DE UM ESPAÇO REGIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Na segunda metade do século XX, houve a ascensão de uma elite global e de um paradigma de cooperação nas relações internacionais. Esta conjunção de fatores contribuiu para a criação dos processos de integração regional que emergem como uma ponte entre o Estado, sedimentado política e institucionalmente no âmbito local, e os arranjos de governança global. Conjunturalmente, a integração representa ainda a busca da recuperação das forças políticas frente ao crescente poder do mercado e constitui uma tentativa de manutenção dos níveis de proteção e coesão sociais.

O desenvolvimento econômico, a melhoria das condições de vida da população e a inclusão são objetivos que se encontram na base tanto do projeto integracionista europeu como do Mercosul (Seção 2.1). As formas de implementação destes objetivos, entretanto, diferem sensivelmente. Enquanto a União desenvolve políticas públicas comuns, estas inexistem no âmbito mercosulino. As políticas públicas regionais podem contribuir para a legitimação dos processos integracionistas (Seção 2.2).

#### **2.1 Espaço regional: o link entre o local e o global**

Para atingir uma percepção clara acerca da relevância e do significado profundo existente na formação de espaços políticos regionais faz-se necessário realizar um recuo no tempo e investigar os fatores que colocaram em xeque algumas das cadeias mentais e sociológicas que alimentavam o alto nível de fragmentação territorial e política.

O fracionamento ocorrido na Europa durante a Idade Média encontra suas raízes no período histórico anterior. A multiplicidade foi uma regra comum na organização do Império Romano. As cidades agregadas durante sua expansão conservavam em grande medida sua

autonomia. Havia várias formas de canalização dos sentimentos de pertencimento e de lealdade política, direcionados igualmente à cidade e ao Império.<sup>97</sup>

Após a desintegração do Império Romano, do colapso das atividades nas principais rotas de comércio na área do Mediterrâneo e do alto grau de isolamento que atingiu as comunidades territoriais, o traço da multiplicidade viu-se acentuado. Diante da impossibilidade de manter uma estrutura hierárquica e burocratizada que centralizasse o poder no vasto território, estabeleceu-se um complexo sistema de relações sobrepostas que mesclavam a regulamentação pelas normas com a regulação por meio de relações baseadas na honra e nas dívidas pessoais. O seu efeito descentralizador fragmentava os governos em unidades cada vez menores, e o próprio sistema jurídico em conjuntos particulares de direitos e obrigações.<sup>98</sup>

A religião, disseminada pela Igreja Católica, foi o principal elemento de coesão social e uma importante inspiração para o desenvolvimento da cultura e das compreensões acerca do mundo e do espaço típicas daquela época. Por meio dela, reforçou-se uma concepção espacial ambivalente. Segundo a crença medieval, o espaço era heterogêneo e compreendia tanto o âmbito físico, do corpo, como o da alma, ambos igualmente dotados do atributo da existência.<sup>99</sup>

A arte da época retratava esta concepção de espaço.<sup>100</sup> Na pintura notava-se uma prevalência do “olho espiritual” em relação ao olho real do artista, que não tinha qualquer preocupação em introduzir na sua obra semelhanças com o mundo real em relação à escala e às propriedades físicas dos objetos retratados, sendo tudo de aparência plana e bidimensional. Procurava-se desconectar o observador do espaço físico à sua volta e conectá-lo ao espaço da alma.<sup>101</sup>

<sup>97</sup> MAGNETTE, Paul. *L'Europe, l'État et la démocratie*. Bruxelles: Éditions Complexe, 2000, p. 16.

<sup>98</sup> BENTO, Leonardo Valles. **Governança Global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007. Tese de doutorado, p. 15.

<sup>99</sup> “A ‘realidade’ não podia ser avaliada em termos puramente físicos, e sim vista num sentido mais amplo, que abarcava os espaços físico e espiritual”. WERTHEIM, Margaret. **Uma História do Espaço de Dante à Internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 53.

<sup>100</sup> A análise da arte pode servir como uma porta de entrada para a compreensão da organização territorial e política daquele tempo, pois as concepções de espaço das diferentes sociedades sempre refletem a organização social das suas comunidades. Ibid., p. 224. Segundo Delmas-Marty, a arte pode ser de grande utilidade para a compreensão da realidade. “Quando a razão encontra-se em um impasse, a arte, por meio da sua luz fulgurante, aporta, se não soluções prontas, ao menos uma inspiração, uma impulsão”. DELMAS-MARTY, Mireille. **Trois défis pour un droit mondial**. Paris: Seuil, 1998, p. 105.

<sup>101</sup> WERTHEIM, Margaret, Op. Cit., p. 59.

Os principais pintores do século XIV, entretanto, levaram a cabo uma revolução nos padrões estabelecidos, pondo a arte no caminho de uma ruptura com a estética medieval. Buscaram simular em suas obras corpos materiais sólidos, que ocupavam um espaço físico real, empregando a ilusão tridimensional para criar a impressão de que os anjos e personagens bíblicos estavam presentes no espaço físico do observador. A pintura desta época é “um ataque frontal à própria idéia do inefável, que era o núcleo da visão medieval da realidade”.<sup>102</sup> Assim como Prometeu roubou o fogo dos deuses e o entregou aos homens<sup>103</sup>, os renascentistas roubaram o traço e as cores divinas e as conjugaram entre seus pares, recriando o mundo em todos os detalhes nas suas obras. A fronteira estabelecida teológica e psicologicamente entre os espaços do corpo e da alma foi assim diluída.<sup>104</sup>

Este período de transição nos padrões estéticos apresenta uma característica peculiar. Os objetos eram representados de forma tridimensional, porém, cada um a partir de uma perspectiva distinta, pois não havia a idéia de um espaço global unificado<sup>105</sup>. Este só foi introduzindo formalmente no século XV, no auge renascentista. A partir de então, os objetos passaram a ser representados no mesmo espaço tridimensional e contínuo, com a formalização das regras da perspectiva linear.<sup>106</sup> A idéia de continuidade do espaço físico invocou a percepção de sua homogeneidade, o que contribuiu para colocar em xeque o espaço da alma. No início da Modernidade, a visão dominante acreditava que:

---

<sup>102</sup> WERTHEIM, Margaret. **Uma História do Espaço de Dante à Internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 62-4 e 67 *passim*.

<sup>103</sup> O mito de Prometeu integra a base do pensamento sobre o técnico. Neste mito, o fogo, uma das primeiras tecnologias, é roubado dos deuses. Como castigo, Prometeu é acorrentado ao cume do monte Cáucaso, onde um abutre vinha devorar todos os dias parte do seu fígado. O mito de Prometeu simboliza a busca do conhecimento empírico do ser humano e sua vontade de partilhá-lo. ALONSO, Andoni; ARZOZ, Iñaki. **Carta al Homo ciberneticus. Un manual de Ciencia, Tecnología y Sociedad activista para el siglo XXI**. Madrid: Edaf, 2003, p. 40.

<sup>104</sup> Esta foi a base do florescimento de um modo de pensar técnico, baseado na observação, na experimentação e refinamento dos processos, que pressupõem um interesse maior no entorno. A passagem de uma sociedade que acreditava que a natureza era povoada por espíritos para outra que via a natureza como objeto, marca o distanciamento entre o homem e a natureza e a transição para a Idade Moderna. ELIAS, Norbert. **Sobre o tempo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998, p. 28.

<sup>105</sup> A possibilidade de existência do espaço foi contestada por muitos pensadores, dentre eles Aristóteles, que acreditava em um universo plenamente preenchido, onde não havia espaços vazios. O espaço coincidiria com a linha que estabelece o limite dos objetos, sendo apenas a superfície das coisas, desprovido de volume. Só os objetos materiais concretos teriam volume, o que explica que nas primeiras pinturas realistas os objetos tridimensionais fossem intercalados por áreas sem noção de profundidade. WERTHEIM, Margaret, Op. Cit., p. 73-5.

<sup>106</sup> Ao explicar a técnica da perspectiva linear, os pintores faziam referência a uma janela aberta através da qual o tema pintado deveria ser visto. Como a imagem é uma projeção matemática de cena tridimensional sobre uma superfície bidimensional, cria-se um ponto chamado centro de projeção, o local onde estaria posicionado o olhar do pintor, que é também a exata localização onde deve se posicionar o olhar do observador da obra. *Ibid.*, p. 82.

(...) a realidade em seu todo está tomada pelo espaço físico e que não há literalmente *nenhum lugar* nesse esquema em que algo como um espírito, alma ou psique pudesse ser contextualizado. (...) o mundo físico é a totalidade da realidade porque nela o espaço físico estende-se *infinitamente* em todas as direções, ocupando todo o território disponível.<sup>107</sup>

A noção de um espaço homogêneo e contínuo, desenvolvida primeiramente no campo das artes, teve diversos desdobramentos no campo da física e também da política. Sem esta revolução na visão do espaço feita pelos pintores dos séculos XIV ao XVI, não teria havido a revolução no pensamento sobre o espaço, feita pelos físicos do século XVII<sup>108</sup>, ou a concepção moderna sobre a tecnologia. Pode-se dizer igualmente que a perspectiva linear proporcionou uma forte experiência psicológica que expandiu as fronteiras, dilatando-as, e ampliou o alcance do homem, através da idéia de unidade de um espaço físico extenso. Não é à toa que o pensamento subjacente às transformações políticas da época, que desembocaram na aproximação de territórios distintos sob uma mesma instituição estatal, era “pôr em ordem a complexidade medieval (...), pôr fim ao reino da ambivalência”.<sup>109</sup>

Desse modo, a idéia de extensão do espaço ensejou uma abertura ao mais distante e ao diferente, englobando-o no seio de um pertencimento comum, de fronteiras geográficas e intersubjetivas ampliadas. Esta percepção influenciou não apenas o processo de criação do Estado Nacional como também o dos espaços políticos regionais integracionistas.<sup>110</sup>

No período de formação estatal, as fronteiras eram constantemente alteradas pelas guerras de conquista. O objetivo dos Estados era expandir-se, territorial e politicamente, até onde seus recursos militares, navais, administrativos e de comunicação permitiam. Na segunda metade do século XX, porém, alteraram-se os meios para atingir esta meta expansionista e ecumênica, através de uma dissociação entre as idéias de espaço e

<sup>107</sup> Ibid., p. 24. Grifos no original.

<sup>108</sup> Esta concepção do espaço permitiu chegar à racionalização do princípio cosmológico, segundo o qual o universo é essencialmente o mesmo em todos os pontos, um pressuposto fundamental para a replicabilidade dos experimentos na ciência moderna.

<sup>109</sup> “L’idée de l’État est née du besoin éprouvé par les esprits de la Renaissance de mettre de l’ordre dans la complexité médiévale (...) mettre fin au règne de l’ambivalence”. MAGNETTE, Paul. **L’Europe, l’État et la démocratie**. Bruxelles: Editions Complexes, 2000, p. 16-7. A idéia de continuidade espacial também influenciou o desenvolvimento dos transportes e da escrita, necessário para a realização do controle à distância por parte da Administração e para a centralização do Estado. BRIGGS, Asa; BURKE, Peter. **Uma História Social da Mídia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006, p. 42.

<sup>110</sup> O processo de ampliação das fronteiras e união dos territórios foi marcado por períodos de avanço e retrocesso. Alternaram-se momentos de abertura e expansão e de recrudescimento identitário. A formação de Estados nacionais deu-se em ritmos variados, e as unificações alemã e italiana apenas se completaram nos séculos XIX e XX, respectivamente. Os processos de integração podem ser vistos como um novo momento de abertura, amparados por uma ordem jurídica e institucional.

território.<sup>111</sup> Surgiram novas maneiras de atuar em espaços ampliados e influenciar acontecimentos globais, assim como surgiram formas de agregar e multiplicar o capital político que prescindiam da conquista territorial.

Primeiramente, a abertura mental e a ampliação das fronteiras intersubjetivas proporcionadas pela idéia da continuidade e homogeneidade espacial proveram uma matriz de consenso para a ascensão de uma elite formada por grupos econômicos, indivíduos, e uma mídia globalizados, que reforçam a percepção dos eventos como um fluxo contínuo e interconectado, alargando o rol de preocupações locais. Isto leva a que sociedades fisicamente distantes tomem profunda consciência da sua existência e se (auto)reconheçam, por meio de suas semelhanças e diferenças.<sup>112</sup> Forja-se, desse modo, a idéia de um espaço de atuação que, a exemplo do espaço físico cosmológico, encontra-se em expansão.<sup>113</sup> Em segundo lugar, houve uma importante mudança de paradigma nas relações internacionais. A partir de 1945, os atores iniciaram um novo momento, em que as interações baseadas na guerra, predominantes nos séculos anteriores, cedem espaço à cooperação.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> A perenidade do território e seus limites contrapõe-se à volatilidade e multiplicidade dos espaços de ação humana, acentuadas no século XX pelas tecnologias de transporte e comunicação. Segundo Lévy, “a multiplicação contemporânea dos espaços faz de nós nômades de um novo estilo: (...) saltamos de uma rede a outra, de um sistema de proximidade ao seguinte. Os espaços se metamorfoseiam e se bifurcam a nossos pés”. LÉVY, Pierre. **O que é o virtual?** São Paulo: Ed. 34, 1996, p. 22-3. Ademais, há redefinições de ordem política dos espaços e territórios. Enquanto estes, juntamente com a idéia de fronteira, são continuamente colocados em questão, a globalização segue valorizando os espaços e sua articulação. RODOTÀ, Stefano. **Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación.** Buenos Aires: Losada, 1999, p. 182-3.

<sup>112</sup> É possível afirmar que “ao menos nos aspectos fundamentais todos podem entrar em relação com todos, sem sofrer a tirania do espaço e do tempo. Isto sucede também porque a antiga noção geométrica de área, de superfície, foi suplantada por uma nova noção de interface”. RODOTÀ, Stefano. **Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación.** Buenos Aires: Losada, 1999, p. 184-5.

<sup>113</sup> A partir da observação de estrelas que emitem um pulso periódico na forma de luz e podem ser usadas para medir distâncias através do vácuo, Hubble pôde fazer duas descobertas revolucionárias. A primeira constatava que as nebulosas não eram nuvens de gás dentro da via-láctea, mas sim outras galáxias ou ilhas-universos. Isto alterou completamente a concepção de que a nossa ilha galáctica era única e irreplicável e reforçou a crença na possibilidade de outras formas de vida. De modo semelhante, a mídia global no último quarto do século XX foi um telescópio coletivo que revelou a multiplicidade de culturas sociais e políticas e a complexidade do tecido que nos une no plano global. A segunda descoberta de Hubble provou, confirmando as equações de Einstein, que estas galáxias estavam na verdade em movimento, afastando-se umas das outras a enormes velocidades. Foram descobertas a expansão e a dinamicidade cósmicas, suplantando a idéia de fronteiras no universo. WERTHEIM, Margaret. **Uma História do Espaço de Dante à Internet.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 118-21. Há igualmente uma distensão do espaço de atuação humana, que se dissocia do espaço físico e torna-se um espaço elástico, com o advento das tecnologias de comunicação e transporte. LÉVY, Pierre. *A Revolução Contemporânea em Matéria de Comunicação.* In GUIMARAES, César; JUNIOR, Chico (orgs.). **Informação e Democracia.** Rio de Janeiro: UERJ, 2000, p. 142-3.

<sup>114</sup> Ganha força a percepção de que os Estados formam uma sociedade, em que os destinos de cada um estão imbricados nos dos outros. Cooperar torna-se uma forma de manter a ordem e o controle mútuo. É criada a ONU, uma organização internacional de caráter intergovernamental, que se articula em torno da afirmação da segurança coletiva, e a soberania deixa de ser um ditame absoluto, subordinando-se à paz e aos direitos humanos. No continente americano, é criada a Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1948, cujo principal objetivo era a cooperação para a segurança hemisférica. SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 129.

A fusão destes dois fatores proporcionou uma receptividade a novas experiências sinérgicas, como a que vem se desenvolvendo na Europa. O desejo de cooperação tomou conta do continente europeu, arrasado após a Segunda Guerra e relegado a objeto de disputa entre Estados Unidos e União Soviética, na época da Guerra Fria. A necessidade de soerguer-se e a impossibilidade de atingir este objetivo isoladamente motivaram as primeiras iniciativas de cooperação, como a Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE), que coordenava a ajuda norte-americana no marco do Plano Marshall.<sup>115</sup> Este tipo de iniciativa, entretanto, logo se mostrou insuficiente para coordenar em profundidade políticas econômicas e sociais. Os antigos rivais europeus decidem abraçar-se em torno de um modelo de abertura e cooperação nunca antes vivenciado na História mundial.

Não há como explicar a formação de uma ordem integracionista na Europa por um único conjunto de fatores, como a liderança política da época ou os crescentes intercâmbios econômicos. Sendo um sub-universo da ordem mundial, uma ordem européia deve ser forjada a partir da concorrência dos mesmos elementos que compõem aquela, ou seja, o compartilhamento de consensos ideacionais, uma convergência de práticas e a existência de instituições.<sup>116</sup>

No plano das idéias desenvolvem-se as crenças, os pressupostos e as premissas que são largamente partilhados pelos atores. Estas percepções são transmitidas pela via dos livros, artigos, discursos e acabam por formar “consensos”, como a necessidade de cooperar para manter a paz e alcançar a prosperidade na Europa, e a existência de um *ethos* europeu. No nível comportamental, desenvolvem-se as ações dos atores. Tal convergência de práticas lastreia e corrobora, de forma consciente ou inconsciente, um entendimento no plano das idéias. Já o nível político representa a materialização do ponto de vista formal da ordem, com a criação de arranjos institucionais que sistematizam as crenças e práticas. Nesse nível encontra-se o governo no Estado Moderno e também as instituições européias.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> A OECE foi o embrião dos esquemas posteriores de cooperação e integração econômica, tendo impulsionado estudos pioneiros neste sentido. Posteriormente, a OECE evolui para a OCDE, na tentativa de conciliar os interesses da Comunidade Econômica Européia com o objetivo de configurar uma grande zona de livre comércio por parte de outros países europeus, notadamente o Reino Unido. ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Mercosul: Fundamentos e Perspectivas**. São Paulo, LTR, 1998, p. 20.

<sup>116</sup> ROSENAU, James & CZEMPIEL, Ernst-Otto (orgs.). **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília e Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 28-32.

<sup>117</sup> Há uma profunda inter-relação entre os três níveis e inexistente prevalência entre eles. Ibid., p. 29. Esta interdependência persiste, mas com o surgimento da sociedade da informação e dos meios de comunicação interativos “a moldagem das idéias globais (...) torna-se a nova, e mais produtiva, fronteira do exercício do poder no cenário mundial”. CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da Internet. Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 132.

A concorrência destes três níveis fundamentais pôde conformar uma ordem européia, que logo se mostrou *sui generis*, de desafiadora compreensão. O raciocínio binário que sentenciava serem as confederações ou os Estados federados as únicas possibilidades organizativas foi colocado em xeque.<sup>118</sup>

O reconhecimento da necessidade de implementar políticas em um âmbito mais amplo, além do Estado, e as dificuldades inerentes à consolidação de regimes de caráter global faz com que os processos de integração configurem-se como fiel da balança entre a descentralização, que dificultaria qualquer iniciativa de política global, e uma centralização global imatura. Tais processos constituem uma ponte fundamental no estabelecimento de um *continuum* entre local e global, entre sociedade e política nacionais e pós-nacionais. O âmbito da integração pode ser visto como o hardware, que intermedeia e materializa a comunicação entre o software global, que tende à mutabilidade e tem seu próprio código de linguagem, e o cidadão comum, ainda referenciado pelos códigos tradicionais do território, da língua e da nacionalidade<sup>119</sup>.

Está se tornando cada vez mais claro que a governança global deve ser construída sobre estruturas viáveis de governança regional. Por um lado, os projetos de integração regional são um bom exercício para a cooperação e os compromissos transfronteiriços, a chave para governar no sistema multi-nível de uma arquitetura de governança global. Por outro lado, a regionalização trabalha contra qualquer tentativa exagerada de centralização política no processo de construção e ampliação de instituições globais, um desenvolvimento que deve inevitavelmente criar problemas de legitimidade e eficácia.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Tradicionalmente há apenas duas formas de união entre Estados: a confederação, fruto de um tratado internacional entre Estados soberanos, ou a federação, em que cada Estado abre mão da sua soberania em prol de uma instituição comum, dentro da qual se dissolve. O modelo europeu seria na verdade uma federação de Estados, uma terceira via entre os modelos federalista e confederativo, mostrando um peculiar equilíbrio entre o nacional e o supranacional. MAGNETTE, Paul. **Le régime politique de l'Union Européenne**. Paris: Presses de Sciences Po, 2003, p. 12.

<sup>119</sup> No processo de sucessão de gerações o próprio conceito de cidadão se altera, à medida que se modificam os horizontes espaciais. Os direitos relacionados à cidadania, inicialmente garantidos em uma circunscrição territorial estatal, convertem-se paulatinamente em patrimônio pessoal, que acompanha o indivíduo, onde quer que se encontre, algo já materializado nos processos de integração regional. No século XXI percebe-se a expansão da cidadania à dimensão da rede, estendendo-a mais além de qualquer fronteira possível. RODOTÀ, Stefano. **Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación**. Buenos Aires: Losada, 1999, p. 242-3.

<sup>120</sup> "It is also becoming more and more clear that that global governance must build on viable regional governance structures. On the one hand regional integration projects are a good exercise in transboundary cooperation and compromise, the keys to governing in the multilevel system of a global governance architecture. On the other hand, regionalization works counter of any exaggerated centralization of a politics intent on building and widening global institutions, a development that must inevitably give rise to problems of legitimacy and effectiveness". MESSNER, Dirk. World Society – Structures and Trends. In KENNEDY, Paul; MESSNER, Dirk; NUSCHELER, Franz (Eds.). **Global Trends and Global Governance**. London: Pluto Press, 2002, p. 59.

Sob a ótica de cada participante, é possível perceber a dinâmica integracionista como uma maneira de reagir à perda de poder relativo por parte dos Estados e à ameaça a sua centralidade nas relações internacionais.<sup>121</sup> Para buscar os objetivos que movem o coletivo de Estados envolvido no processo de integração, deve-se proceder a um exame dos acordos celebrados entre as partes.

O discurso jurídico presente nos tratados constitutivos é aquele que deve receber maior atenção. Estes documentos possuem um duplo papel, atuando tanto como referencial interno para aqueles que a eles estão sujeitos, como externo, auxiliando a construir a percepção que têm os demais atores internacionais do processo de integração. Além disso, os tratados constitutivos podem ser essenciais para promover uma prática auto-referente, evitando comparações descabidas e mimetismos. São a pedra angular do processo de integração e fornecem a moldura para a tela onde os seus órgãos institucionais e jurisdicionais traçarão as linhas de sua evolução. Neles avulta a importância da análise do texto preambular.

Se o preâmbulo constitui uma parte do próprio texto do tratado, ele também serve à compreensão do seu contexto e à identificação de seus objetivos. Daí resulta que o preâmbulo pode condicionar, em grande medida, a aplicação de um acordo internacional.<sup>122</sup>

No caso da União Européia, há dois acordos principais que devem ser examinados: o tratado que institui a Comunidade Européia (TCE) e o tratado sobre a União Européia (TUE).<sup>123</sup> O TCE afirma em seu preâmbulo que o objetivo essencial da integração é “a melhoria constante das condições de vida e trabalho dos seus povos”. Visa-se ainda à defesa

<sup>121</sup> Há opiniões divergentes acerca das conseqüências do estabelecimento dos processos de integração para os Estados. Enquanto alguns crêem que há uma perda de poder e a dissolução progressiva da instituição estatal, outros consideram os processos de integração como uma forma dos Estados manterem o seu poder de influir na regulação global e mitigar os efeitos negativos do mercado. O período do estabelecimento das Comunidades Européias coincidiu com o da reconstrução dos Estados nacionais na Europa, processos que se reforçaram mutuamente. MAGNETTE, Paul. **L'Europe, l'État et la démocratie**. Bruxelles: Editions Complexes, 2000, p. 26-9.

<sup>122</sup> VENTURA, Deisy **As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia. Os desafios de uma associação inter-regional**. São Paulo: Manole, 2003, p. 31. O artigo 31.2 da Convenção de Viena afirma que “para os fins de interpretação de um tratado, o contexto compreenderá, além do texto, inclusive seu preâmbulo e anexos (...)”. O preâmbulo é relevante por exprimir um compromisso político forte e subjetivo por parte dos signatários. “Entre o preâmbulo e a parte dispositiva há uma diferenciação linguística que, do ponto de vista interpretativo, imprime sentidos diversos aos termos que o compõem. O texto do preâmbulo traz explicitamente a marca da subjetividade dos Membros pactuantes do acordo. Nele, os autores do tratado mostram-se presentes e fazem questão de marcar esta presença. Não se ocultam atrás das palavras, mas as tomam para si enquanto vigorar o tratado”. CARVALHO, Evandro Menezes de. **Organização Mundial do Comércio: cultura jurídica, tradução e interpretação**. Curitiba: Juruá, 2006, p.143.

<sup>123</sup> Devido à multiplicidade de Tratados, publicou-se uma versão consolidada em 2006, que compila os textos originais com suas modificações posteriores. Assim como outros autores (ver, por exemplo, D'ARCY, François. **Les politiques de l'Union Européenne**. Paris: Montchrestien, 2003, p. 24), seguimos esta versão, que conserva o espírito e a linha geral dos primeiros tratados. A versão consolidada encontra-se disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>>.

da paz e da liberdade, à união cada vez mais estreita dos povos europeus, à solidariedade com os países ultramarinos, ao progresso econômico e social, ao reforço da unidade das economias e o seu desenvolvimento harmonioso, e ainda a contribuir para a supressão progressiva das restrições ao comércio internacional. Em seu contexto histórico e político, percebe-se que a fundação da Comunidade configurou-se “num primeiro plano, em notável contribuição para a paz e a liberdade e, apenas em segundo plano, um passo para a liberalização do comércio internacional”.<sup>124</sup>

A parte I do Tratado reforça alguns dos objetivos elencados no preâmbulo, explicitando os princípios que norteiam a ação do bloco, como a sustentabilidade, a igualdade e a solidariedade. Afirma-se no artigo 2º que o processo de integração tem como missão:

O desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das atividades econômicas, um elevado nível de emprego e proteção social, a igualdade entre homens e mulheres, um crescimento sustentável e não-inflacionista, um alto grau de competitividade e convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de proteção e de melhoria da qualidade do ambiente, o aumento do nível de qualidade de vida, a coesão econômica e social e a solidariedade entre os Estados-membros.

Apesar desta expressão geral dos objetivos dos países-membros não ser capaz de ensejar, por si só, ações concretas, não se pode dizer que se reduzem a um rol de boas intenções. Sua importância é de grande monta, pois se configuram como diretrizes e subsídios para as atividades dos órgãos comunitários, além de garantias de que suas ações, movidas por tais objetivos, encontram amparo no direito.

O TUE foi celebrado em um momento de renovação dos compromissos anteriores, representando uma refundação do processo integracionista. Por meio dele foi criado um novo ente, a União Européia, que se encontra constituída por três pilares, dentre os quais figura a Comunidade Européia. Foram reforçadas as vertentes política, social e cultural da integração, ampliando as competências comunitárias nestes âmbitos. Em seu preâmbulo, reafirma-se a importância histórica da integração para a manutenção da paz e para atingir o progresso econômico e social na Europa. Inova-se no compromisso explícito com a democracia, as liberdades e os direitos sociais fundamentais, presente nas alíneas 3 e 4 do preâmbulo. Os

---

<sup>124</sup> VENTURA, Deisy. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia. Os desafios de uma associação inter-regional**. São Paulo: Manole, 2003, p. 30. Em seu nascimento, a Comunidade foi vista como um instrumento para perseguir fins superiores. “Porque a construção européia é o meio mais seguro de garantir a paz e a prosperidade na Europa, diziam os pais fundadores, é que ela deve ser perseguida”. MAGNETTE, Paul. **L’Europe, l’État et la démocratie**. Bruxelles: Editions Complexe, 2000, p. 35-6 e 174.

países membros comprometem-se ainda a instituir uma cidadania comum, além de uma política externa e de segurança e um espaço interno de liberdade e justiça.

No que tange ao Mercosul, a partir do exame do preâmbulo do Tratado de Assunção (TA)<sup>125</sup>, pode-se apontar como objetivo imediato do bloco “ampliar as dimensões dos mercados nacionais” para “acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social”. São apontadas ainda diretrizes políticas e econômicas gerais para lograr tais objetivos: o mais eficaz aproveitamento dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação das políticas macroeconômicas, a complementação dos diversos setores da economia e o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados-membros a fim de ampliar a oferta e a qualidade dos bens e serviços disponíveis.<sup>126</sup>

Apesar da análise da conjuntura da época evidenciar que a motivação econômica predominou na fundação do bloco<sup>127</sup>, a presença da idéia de justiça social no preâmbulo parece bastante significativa, sobretudo quando levada em conta a sua ausência em documentos anteriores. Aponta-se, ainda que timidamente, para a convergência e o equilíbrio entre políticas econômicas e sociais no âmbito da integração.<sup>128</sup> Uma leitura do corpo do Tratado causa estranheza, pois não resta explicitado o alcance da justiça social e sua relação com o desenvolvimento.<sup>129</sup> Porém, a importância do preâmbulo para a interpretação dos

---

<sup>125</sup> O Tratado de Assunção, celebrado em 1991 entre a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai, dá origem ao Mercosul. A este aderiram como membros associados a Bolívia e o Chile em 1997, o Peru em 2003 e a Colômbia e o Equador em 2005. A Venezuela pleiteou sua adesão plena e atualmente encontra-se em uma situação jurídica *sui generis*.

<sup>126</sup> Para uma classificação distinta entre os objetivos imediatos, mediatos e meios para sua consecução ver BASALDÚA, Ricardo Xavier. **Mercosur y Derecho de la Integración**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999, p. 79 a 81.

<sup>127</sup> O Mercosul inscreve-se em um processo de convergência previsto no marco da ALADI, e tem suas bases imediatas em uma série de acordos comerciais e de complementação econômica celebrados entre Brasil e Argentina. O Tratado de Assunção é negociado em uma conjuntura econômica de crise e celebrado por governos de forte tendência neoliberal, representados pelos presidentes Menem, Collor e Lacalle e Rodríguez.

<sup>128</sup> As referências à melhoria da qualidade de vida, ao meio-ambiente e à justiça social são inovações importantes trazidas pelo TA, que buscam destacar a base social do Mercosul. GINESTA, Jacques. **El Mercosur y su contexto regional e internacional**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999, p. 100.

<sup>129</sup> Pode-se interpretar que se trata da redução de disparidades entre os Estados partes, as regiões de cada país, e as diferentes camadas de população de cada Estado. VENTURA, Deisy **As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia. Os desafios de uma associação inter-regional**. São Paulo: Manole, 2003, p. 28-9. É preciso promover uma avaliação sobre a capacidade do Mercosul, tal qual encontra-se configurado, para combater as desigualdades internas nos Estados-membros. “Por integração do sul deve entender-se a união dos países da América do Sul e não somente a aliança entre as economias dos Estados desenvolvidos do Sul e Sudeste brasileiro e os mercados dos países localizados ao sul. Sindicalistas, políticos e empresários dos Estados do nordeste brasileiro declararam que se sentem isolados deste sistema de integração”. NICOLETTI, René. **Identidad y futuro del Mercosur**. Buenos Aires: Lugar Editorial, 1999, p. 28.

Tratados poderia amplificar seu alcance, tornando o ditame da justiça social o lastro de documentos futuros.

Embora na prática haja uma hipertrofia do viés econômico do Mercosul, se comparado com a estreita vertente social, há indícios importantes que sinalizam o desejo dos Estados-membros de estreitar a cooperação no âmbito sócio-político. O fato de que os países acordaram uma cláusula democrática, em virtude do Protocolo de Ushuaia; firmaram uma Declaração Sócio-laboral e estabeleceram um compromisso de respeito aos direitos humanos por meio do Protocolo de Assunção demonstra que há uma preocupação com temas da política interna dos sócios, algo que seria desnecessário, caso o processo se resumisse ao estabelecimento de uma zona de livre comércio.

Do ponto de vista institucional, a criação de um tribunal permanente, capaz de consolidar uma jurisprudência no âmbito da integração, e de um parlamento, que será eleito de forma direta a partir de 2010, são outros elementos que demonstram serem mais profundos os objetivos de seus participantes. O Mercosul, considerado como projeto, aproxima-se mais do modelo europeu, de tendência comunitária, que do modelo livre-cambista do Tratado Norte-americano de Livre Comércio (NAFTA).<sup>130</sup>

A integração econômica, de modo geral, é vista como o objetivo por excelência dos tratados constitutivos das experiências de integração regional. Há uma falsa identificação entre gênero e espécie, entre todo e parte. A expressão integração regional foi reduzida à integração econômica regional, e criou-se um padrão que parece sentenciar um trajeto linear de evolução destes processos. Segundo teorias de caráter homogeneizador, a integração encontra-se em fase mais ou menos avançada na medida em que atinge as etapas pré-determinadas de zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica e monetária. O sucesso da integração seria, deste modo, aferido unicamente através da sua vertente econômica, ignorando a preocupação com os direitos humanos e a coesão social.

Para que seja bem sucedido e aceito pela sociedade, um processo de integração não pode ignorar o perfil da região em que se estabelece. Os países do Mercosul possuem graves e

---

<sup>130</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Mercosul: Fundamentos e Perspectivas**. São Paulo: LTR, 1998, p. 13. Esta posição é compartilhada por GRUGEL, Jean. Citizenship and Governance in Mercosur: arguments for a social agenda. In **Third World Quarterly**, Vol 26, nº 7. London: Routledge, 2005, p. 1064. Segundo Carlos “Chacho” Alvarez, uma das grandes tensões existentes no bloco traduz-se em um combate político dentro de cada país-membro, devido à existência de setores que apóiam o Mercosul mas atuam com o objetivo de formar um bloco meramente comercial, e não político. Esta tensão é a de mais difícil resolução, pois “provém de setores burocráticos com capacidade de bloqueio, que permanecem desconectados com os novos tempos”. **Autoridades defendieron la integración y reconocieron dificultades**, n. 47. Montevideo: CEFIR, 2007. Disponível em <[www.somosmercosur.org](http://www.somosmercosur.org)>. Acesso em 28.12.2007.

semelhantes problemas sociais e, em geral, níveis medianos de desenvolvimento humano<sup>131</sup>. O subdesenvolvimento encontra suas raízes em relações sociais desiguais profundas. Minimizá-las é o grande desafio de um processo de integração sustentável, que deve ser visto como um fenômeno complexo, em que há uma relação de complementaridade entre o progresso econômico e a justiça social.

As políticas públicas regionais podem conduzir a tais objetivos. Para tanto devem primar pela coerência e ser atadas com o fio da participação social. Uma política pública de participação no âmbito regional deve ter um alcance transversal, irradiando-se sobre as demais. Esta política funcionaria como uma caixa de ressonância das demandas sociais, auxiliando as instituições integracionistas a dar mais especificidade ao seu compromisso com a justiça e coesão sociais.

Atualmente, nos processos de integração regional uma questão importante é “saber qual objetivo de integração os Estados-membros buscam e fazer com que os meios adotados sejam compatíveis com os objetivos fixados”.<sup>132</sup> Tanto a União Européia como o Mercosul apresentam metas que estão além do comércio, visando a paz, a integração social e a melhoria das condições de vida de seus povos. Faz-se necessário examinar como os processos de integração traduzem os seus objetivos em ações no plano regional e as ferramentas utilizadas para sua consecução.

## 2.2 As políticas públicas e a legitimação do processo integracionista

No caso da Europa, segundo o TCE, os meios para atingir os diversos objetivos da integração regional seriam a criação de um mercado comum e de uma união econômica e monetária, bem como a execução de *políticas ou ações comuns*.<sup>133</sup> O TCE avança na concretude de suas previsões, pois as políticas da comunidade encontram-se elencadas no artigo 3º e são reguladas detalhadamente na Parte III. A integração negativa, que exige a supressão de barreiras físicas e normativas para a constituição do mercado comum, veio

---

<sup>131</sup> De acordo com o ranking de classificação geral do Índice de Desenvolvimento Humano do ano de 2006, o Paraguai está na 91ª posição, a Venezuela na 72ª, o Brasil na 69ª e o Uruguai e a Argentina ocupam respectivamente a 43ª e a 39ª posições.

<sup>132</sup> VENTURA, Deisy. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia. Os desafios de uma associação inter-regional**. São Paulo: Manole, 2003, p. 599.

<sup>133</sup> TCE, artigo 2º. Sem grifo no original.

acompanhada da uma integração positiva, expressa através da previsão de políticas públicas setoriais, dando vida aos objetivos comunitários e corrigindo efeitos indesejados advindos da formação do grande mercado.

O TUE acrescentou ao rol de políticas comunitárias previstas no TCE uma política externa e de segurança comum (PESC) e de justiça e assuntos internos (JAI). O Tratado traz ainda alguns dispositivos visando a clarificar os limites da atuação da União, como os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, previstos no artigo 5º.<sup>134</sup> Há uma preocupação, contudo, em preservar o acervo comunitário formado pelas políticas anteriormente acordadas.

No que diz respeito ao Mercosul, apesar da semelhança entre o seu *projeto* e o modelo europeu, ao traçar um paralelo entre os *instrumentos* utilizados pelos dois blocos para alcançar seus objetivos, percebe-se que não há uma aproximação possível. Diferentemente do que ocorre na União, inexistente previsão de políticas públicas no marco integracionista mercosulino.<sup>135</sup> O TA faz menção uma única vez à formulação de políticas, de forma bastante vaga, referindo-se à conformação do mercado comum.

A integração política e a formulação de políticas públicas comuns são ações que devem ocorrer *pari passu*, pois “não há integração sem interação com conteúdo integracionista”.<sup>136</sup> Esta afirmação consegue tecer uma crítica sintética a atual situação do Mercosul, que apresenta um volume satisfatório de trocas comerciais sem, contudo, buscar o aprofundamento da sua agenda e a elaboração de políticas públicas.

Na União, um processo incomparável de europeização<sup>137</sup> de vários setores da política dos Estados está em curso, e o nível comunitário passa a ser estratégico, quando não o principal, na ação dos grupos de interesse. “A Europa é cada vez mais o local do debate (...)

<sup>134</sup> Segundo o princípio da subsidiariedade, a União deve intervir apenas se os objetivos perseguidos não puderem ser suficientemente realizados através da ação dos Estados membros e possam ser melhor alcançados no plano comunitário. O princípio da proporcionalidade lhe é complementar, determinando que a ação da Comunidade não deve exceder o necessário para alcançar tais objetivos. MAGNETTE, Paul. **Le régime politique de l'Union Européenne**. Paris: Presses de Sciences Po, 2003, p. 28.

<sup>135</sup> GINESTA, Jacques. **El Mercosur y su contexto regional e internacional**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999, p. 101 e 103. Quando é pleiteada uma integração que esteja além do comércio no Mercosul, busca-se a inserção na agenda mercosulina de políticas sociais que desde o principio foram incorporadas sem controvérsia na União Européia. Por outro lado, quando se fala, no âmbito da União, da necessidade de uma integração além do mercado comum, tem-se em mente o aprofundamento da integração política, de modo a transformar consumidores em cidadãos.

<sup>136</sup> NICOLETTI, René. **Identidad y futuro del Mercosur**. Buenos Aires: Lugar Editorial, 1999, p. 52.

<sup>137</sup> A europeização pode ser definida como “um conjunto de processos por meio dos quais as dinâmicas políticas, sociais e econômicas da União Européia tornam-se parte da lógica do discurso, das identidades, das estruturas políticas e das políticas públicas no plano doméstico”. RADAELLI apud SMITH, Andy. **Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique**. Paris: L.G.D.J., 2004, p. 76.

fixando as molduras intelectuais e normativas que determinam as grandes orientações das políticas públicas”.<sup>138</sup> O fato de que a identificação dos problemas e a elaboração da agenda pública ascenderam ao plano supranacional possui uma grande importância. O processo de elaboração da agenda é uma seleção temática baseada em alguns conceitos pré-existentes, sobre o que deve ser excluído ou incluído no debate político.<sup>139</sup> A redução dos temas delimita os conflitos comunitários possíveis, e a agenda comum cada vez mais interfere nas agendas nacionais.<sup>140</sup>

Faz-se necessário frisar, entretanto, que a divisão de competências entre os países membros e a União pode variar conforme o tipo de política em questão. Os Estados podem ceder a totalidade de poderes para tratar de determinada matéria, caso em que a União possui competência exclusiva, como, por exemplo, a comercial. Podem ainda transferir apenas parte de seus poderes, possuindo a União uma competência concorrente, seguindo o exemplo da política de emprego. Por fim, é possível reconhecer ao plano supranacional apenas um poder de coordenação.

De modo geral, a União é um âmbito voltado ao planejamento e à regulação, enquanto a execução das políticas nos diversos territórios dos países-membros fica a cargo dos seus respectivos governos nacionais.<sup>141</sup> As principais ferramentas das quais dispõe a União para a condução das políticas são os instrumentos jurídicos<sup>142</sup> e o orçamento comunitário.

O método de decisão comunitário implica o envolvimento de três instituições europeias<sup>143</sup> com competências distintas<sup>144</sup> na elaboração das políticas públicas, são elas: o

---

<sup>138</sup> “L’Europe est désormais, de plus en plus, le lieu du débat (...) fixe les cadres intellectuels et normatifs qui déterminent les grandes orientations des politiques publiques”. MULLER, Pierre. *Un Espace Européen des Politiques Publiques*. In MÉNY, Yves; MULLER, Pierre; QUERMONNE, Jean-Louis (dir.). **Politiques Publiques en Europe**. Paris: L’Harmattan, 1995, p. 16.

<sup>139</sup> PARSONS, Wayne. **Public Policy. An Introduction to Theory and Practice of Policy Analysis**. Cheltenham (UK): Edward Elgar, 1995, p. 126.

<sup>140</sup> A dimensão europeia traz novos elementos à relação entre aquilo que Parsons denomina de agenda sistêmica e agenda institucional. Enquanto a primeira reúne as questões que a sociedade percebe como relevantes, a segunda é o rol de temas selecionados dentre os primeiros para efetivamente receberem a atenção das instituições decisórias. No plano nacional, a inclusão de um tema na agenda sistêmica geralmente precede sua inclusão em uma agenda institucional. *Ibid.*, p. 127-8. Na União Europeia, embora seja necessário que um determinado tema faça parte das agendas sistêmicas de alguns países membros para adentrar a agenda institucional comunitária, é possível que, ao ser incluído na agenda europeia, o tema siga o caminho inverso e penetre nas agendas sistêmicas de países onde a princípio era inexistente. Dessa forma, nota-se uma harmonização das agendas e das políticas dos países membros, induzida pelo âmbito europeu.

<sup>141</sup> D’ARCY, François. **Les politiques de l’Union Européenne**. Paris: Montchrestien, 2003, p. 38.

<sup>142</sup> No nível comunitário prevalecem as políticas voltadas à regulação, que são dotadas de efeito direto, ou seja, são diretamente aplicáveis aos Estados e aos particulares, e de primazia sobre o direito interno dos Estados-membros, o que prevê que em caso de desacordo entre uma norma comunitária e uma norma nacional é a primeira que deve ser aplicada.

<sup>143</sup> As instituições dos processos de integração regional estão relacionadas com o papel de preservar, através do tempo, a concertação de interesses nacionais em um quadro de ganhos múltiplos, assim como traduzi-los em

Conselho<sup>145</sup>, o Parlamento europeu<sup>146</sup> e a Comissão europeia<sup>147</sup>. Em decorrência da fragmentação da autoridade, afirma-se que “a decisão na União é espacialmente difusa”.<sup>148</sup> De acordo com a divisão de competências entre as instituições comunitárias, a Comissão Europeia tem o poder de iniciativa<sup>149</sup> e cabe-lhe a elaboração das propostas de políticas

---

regras do jogo que penetrem na realidade e que possam ser eficazes, críveis e legítimas. Desempenham, assim, três funções principais: de canalizar o impulso político, permitir a adoção e execução de decisões e solucionar conflitos entre seus membros. PEÑA, Félix. **Sociedad civil, transparencia y legitimidad en los procesos de integración y en las negociaciones comerciales: Un enfoque sobre la experiencia del Mercosur y algunas lecciones para las negociaciones con la Unión Europea**, 2003. Disponível em <www.felixpena.com.ar>. Acesso em 27.09.2007.

<sup>144</sup> Em 2004 foi aprovado o texto do tratado que estabelecerá uma Constituição para a Europa. Os principais objetivos do novo documento eram alcançar uma melhor definição e repartição de competências na União, uma simplificação dos seus instrumentos jurídicos, e mais democracia, transparência e eficácia no seu funcionamento. Este documento foi submetido a referendo em alguns Estados-Membros e foi rejeitado na França e na Holanda. GUILLOU, Laetitia. *Traité établissant une Constitution pour l'Europe: élaboration et avenir*. In BELOT, Céline; CAUTRÈS, Bruno (dir.). **La vie démocratique de l'Union européenne**. Paris: La documentation Française, 2006, p. 153-61. Em seu lugar foi elaborado o Tratado de Lisboa, que repete parte das proposições do primeiro, principalmente aquelas de caráter organizativo e institucional.

<sup>145</sup> De acordo com o artigo 203 do TCE “o Conselho é composto por um representante de cada Estado-membro no plano ministerial, com poderes para vincular o Governo desse Estado-membro”, sendo uma instância intergovernamental por excelência, legitimada pela presença dos representantes governamentais. A composição do Conselho varia a cada reunião, de acordo com a política que será abordada. Quando reúne os chefes de Estado e de governo chama-se Conselho europeu. O Conselho possui o poder de decisão acerca das propostas encaminhadas pela Comissão. Antes exercido sozinho, este poder é hoje partilhado com o Parlamento em grande parte das matérias, em um processo de co-decisão. O Tratado de Lisboa ampliou o poder decisório do Parlamento e estatuiu que as decisões no Conselho devem ser tomadas por maioria qualificada, salvo nos casos em que haja disposição em contrário.

<sup>146</sup> O Parlamento é formado atualmente por 785 deputados, eleitos de forma direta para representar os cidadãos dos Estados-membros. De acordo com Tratado de Lisboa, a partir de 1 de novembro de 2014 o número máximo de deputados será reduzido para 751. Tendo sido inicialmente um órgão de natureza consultiva, o Parlamento adquiriu competência para participar do processo com poder de co-decisão, partilhado com o Conselho. Sua legitimidade advém da escolha direta de seus membros, mas as taxas de abstenção nas eleições, que freqüentemente chegam a superar 50%, e a ausência de partidos europeus, limitam sua legitimidade e a possibilidade de um debate europeu sobre as políticas públicas. Ademais, avalia-se que “os debates no Parlamento europeu são geralmente muito técnicos e não se prestam sempre a serem discutidos sobre uma base política”. D'ARCY, François. **Les politiques de l'Union Européenne**. Paris: Montchrestien, 2003, p. 33. Dessa forma, o Parlamento europeu “sofre de um déficit de imagem e de uma representatividade incerta”. COSTA, Olivier. *Le Parlement européen et les associations de citoyens*. In BELOT, Céline; CAUTRÈS, Bruno (dir.). *Op. Cit.*, p. 33.

<sup>147</sup> A Comissão é independente dos governos nacionais e seus membros devem desempenhar suas funções no interesse geral da Comunidade. Por determinação do Tratado de Lisboa, a partir de 1 de novembro de 2014, será formada por dois terços do número de Estados-Membros. Atualmente é composta por 27 comissários, sendo um representante de cada Estado da União. Há um presidente e os demais respondem cada um por uma Diretoria Geral, que coordena os setores políticos essenciais à União. São eles: Relações Institucionais e Estratégias de Comunicação; Empresas e Indústria; Transportes; Assuntos Administrativos, Auditoria e Luta Anti-fraude; Justiça, Liberdade e Segurança; Sociedade da Informação e Meios de Comunicação; Ambiente; Assuntos Econômicos e Monetários; Política Regional; Pesca e Assuntos Marítimos; Programação Financeira e Orçamentária; Ciência e Investigação; Educação, formação, cultura e juventude; Saúde; Alargamento; Desenvolvimento e Ajuda Humanitária; Fiscalidade e União Aduaneira; Concorrência; Agricultura e Desenvolvimento Rural; Relações Externas e Política Europeia de Vizinhança; Mercado Interno e Serviços; Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades; Comércio; Energia; Proteção dos Consumidores; Multilinguismo.

<sup>148</sup> “La decision dans l'Union est diffuse dans l'espace (...)”. MAGNETTE, Paul. **L'Europe, l'État et la démocratie**. Bruxelles: Editions Complexes, 2000, p. 207.

<sup>149</sup> No que diz respeito à PESC e à JAI este poder é partilhado com o Conselho. O poder de iniciativa exclusivo no que diz respeito à maior parte dos temas proporciona à Comissão um poder estratégico temporal sobre a

públicas a serem encaminhadas ao Conselho e ao Parlamento europeu. De fato, a fase mais importante do processo de elaboração das políticas européias ocorre no seio da Comissão, antes da proposição ser formalizada perante outros órgãos, pois são identificados os problemas e estruturados os termos a partir dos quais serão debatidos, aproximando diferentes visões e discutindo as possíveis soluções.<sup>150</sup>

No Mercosul, as decisões são tomadas de forma intergovernamental e consensual. A principal forma de implementação dos objetivos do bloco dá-se por intermédio da sua produção normativa, mas ao contrário do que ocorre na União Européia, as normas do Mercosul não possuem primazia sobre os direitos nacionais nem são dotadas de efeito direto. A maior parte delas necessita de transposição para as ordens internas para tornarem-se exigíveis, o que garante aos Estados ampla discricionariedade para implementá-las a seu tempo e modo.

O despreparo para a elaboração de políticas comuns que abranjam tanto os temas comerciais como também não-comerciais reflete-se no núcleo decisório presente na estrutura institucional do Mercosul, prevista no Protocolo de Ouro Preto (POP). A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), como seu nome indica, é um órgão que visa principalmente a acompanhar a aplicação dos instrumentos de política comercial intra-Mercosul e nas relações deste com outros Estados, administrando a tarifa externa comum.

O Conselho do Mercado Comum (CMC) é o órgão superior do Mercosul, formado por representantes da Chancelaria e Ministros da Economia, ao qual incube a condução política do processo de integração, sempre mediante consenso. No artigo 8º do POP encontram-se previstas as suas funções, dentre elas a de formular políticas voltadas à consecução do

---

política européia. Isto é de grande relevância, pois a discussão e a aprovação de uma proposta a ser apresentada na arena comunitária pode se dar de forma mais lenta ou mais célere, a depender da necessidade de sincronização em relação a determinados fatos e atores políticos ou a esferas de ação não-políticas, que possuem suas próprias temporalidades. Sobre a importância da sincronia na política ver SCHEDLER, Andréas; SANTISO, Javier. Democracia y tiempo. Uma invitación. In Id. (comps.). **Tiempo y democracia**. Caracas: Nueva Sociedad, 1999, p. 14-5.

<sup>150</sup> A tarefa de fixar com precisão o momento da tomada de decisão é delicada. Muitas vezes as decisões formais apenas ratificam procedimentos de negociação mais informais. MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: P.U.F., 2006, p. 26. De acordo com Smith, “uma decisão política não pode ser explicada plenamente sem o exame da sua gênese e dos processos de mediação que, progressivamente e em geral de forma interativa, formatam o ‘problema público’ que uma instância como o Conselho dá finalmente a impressão de resolver”. Afirma ainda o autor que “o que se passa a montante desta etapa [apresentação da proposta ao Conselho] é crucial para compreender a forma em que se dá a negociação interestatal e, por fim, a legislação comunitária”. SMITH, Andy. **Le gouvernement de l’Union européenne. Une sociologie politique**. Paris: L.G.D.J., 2004, p. 17, 22 e 64. Isto leva a afirmar que o processo de deliberação na União, além de espacialmente, é também temporalmente difuso. “As regras de dramaturgia clássica – unidade de tempo, de espaço e de ação – que têm regido por muito tempo a tomada de decisão, encontram-se inferiorizadas em um sistema político que difunde a ‘soberania’ fora das molduras espaço-temporais tradicionais”. MAGNETTE, Paul. **L’Europe, l’État et la démocratie**. Bruxelles: Editions Complexes, 2000, p. 208-10.

mercado comum. Ligados ao CMC estão as Reuniões de Ministros, que possuem uma composição variável, abarcando distintos setores. Estes fóruns, porém, não possuem poder decisório e neles predominam as negociações encetadas por funcionários que ocupam altos cargos e se encontram demasiadamente enredados em seus ministérios nacionais para planejar políticas sob uma perspectiva regional e dar seguimento às propostas levantadas.

Embora o POP refira-se ao Grupo do Mercado Comum (GMC) na sua seção II como o órgão executivo do Mercosul, encarregado de velar pelo cumprimento das decisões do CMC, qualquer tentativa de aproximação com a Comissão Européia mostra-se infundada. Desde o início do processo de integração europeu, a Comissão encarnou a função de uma burocracia, encarregada de velar pelos interesses de toda a comunidade, utilizando-se da expertise técnica dos que compõem seu corpo funcional. Contrariamente, nem a Secretaria do Mercosul, órgão encarregado de prover apoio técnico e logístico ao bloco, nem o GMC possuem independência. Este último configura-se como um outro fórum de articulação dos interesses estatais, coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores. Cada Estado possui quatro representantes no GMC e seus membros são escolhidos pelos governos nacionais dentre os funcionários pertencentes ao Ministério das Relações Exteriores, ao Ministério da Economia ou ao Banco Central, o que evidencia que no GMC há uma prevalência natural dos assuntos econômicos, decorrente do próprio perfil dos seus componentes. Estes negociadores são forjados na lógica da defesa do interesse comercial de seus Estados, revelando “uma imensa dificuldade, não somente de favorecer o avanço da integração regional do plano econômico, mas, igualmente, de relacionar os temas comerciais aos não comerciais, e de atribuir a estes últimos a devida importância”.<sup>151</sup>

Diversos temas relevantes para uma integração positiva, inclusive de caráter social, encontram-se em discussão em vários grupos, subgrupos e grupos de trabalho *ad hoc* e nas reuniões especializadas vinculados ao GMC.<sup>152</sup> A existência destes órgãos temáticos sinaliza uma predisposição do bloco para engendrar ações comuns nestes campos, o que é um indício positivo para a concretização dos objetivos do Mercosul. Sua produção, porém, desliza pelo funil dos órgãos decisórios, cuja atenção encontra-se focada na vertente negativa da

---

<sup>151</sup> “(...) una inmensa dificultad, no solamente de favorecer el avance de la integración regional en el plano económico, más, igualmente, de relacionar los temas comerciales a los no comerciales, y de atribuir a estos últimos la debida importancia. VENTURA, Deisy; ROLIM, Marco. Los Derechos Humanos y el Mercosur: una agenda (urgente) para más allá del mercado. **Revista de Derecho Internacional y del Mercosur**. Vol. 5. Buenos Aires: La Ley, 2005, p. 4.

<sup>152</sup> O artigo 13 do TA prevê as competências do GMC, dentre elas a criação de subgrupos de trabalho, além daqueles já previstos no Anexo V do Tratado, que sejam necessários ao cumprimento de suas obrigações.

integração, ou seja, na mera supressão de barreiras físicas e normativas para a consecução do mercado.

Com a intenção de fortalecer o viés social do bloco, a Decisão CMC nº 03/07 criou o Instituto Social do Mercosul (ISM), encarregado de realizar estudos, sistematizar indicadores sociais regionais e boas práticas, buscar financiamentos e elaborar políticas sociais conjuntas.<sup>153</sup> Foi criado um grupo de trabalho para a implementação do ISM, que realizou reuniões durante o ano de 2007, focadas na sua composição e seu financiamento. Nota-se que houve uma desresponsabilização por parte dos Estados com a provisão de recursos financeiros necessários a sua estruturação. Além disso, a proposta do ISM é modesta e foi pensada sem a participação da sociedade civil. Prevê-se que o ISM seja implantado ao longo de 2008 e divulgue seu primeiro plano estratégico de ação social em novembro do mesmo ano.<sup>154</sup> A criação de uma estrutura como ISM, que contasse com o suporte dos Estados, poderia vir a contribuir para existência de políticas públicas no âmbito do bloco, mas ainda não está claro se o Instituto conseguirá de fato desempenhar este papel.

Como demonstra a realidade européia, o enfrentamento de problemas regionais através da elaboração de políticas públicas é um importante, ainda que parcial, fator de legitimação<sup>155</sup> do processo integracionista. As necessidades dos europeus foram estrategicamente posicionadas no centro do debate sobre a integração e os resultados (*outputs*) do processo, materializados através das políticas comunitárias, visam a satisfazê-las.<sup>156</sup>

É preciso levar em consideração, porém, que a difícil construção da legitimidade nos processos de integração regional está relacionada a problemas mais profundos, principalmente a três grandes fragilidades, presentes em graus distintos tanto na União como no Mercosul: a

<sup>153</sup> Reglamento Operativo del Instituto Social del Mercosur, seção 2, item 2.1 acerca dos objetivos gerais. Disponível em <<http://www.mercosurpresidencia.org/es/ism.php>>. Acesso em 09.01.2008.

<sup>154</sup> Ver o plano operativo do ano de 2008, previsto no anexo IV da ata da I reunião do Grupo de Instalação do ISM. Disponível em <<http://www.mercosurpresidencia.org/es/ism.php>>. Acesso em 09.01.2008.

<sup>155</sup> Segundo Fonseca, “a noção sociológica de legitimidade, que encontra seu estatuto moderno na obra de Weber, está longe de constituir objeto de consenso. O que ela procura compreender é perceptível no cotidiano político: o fato de que ‘algo’ explica por que (...) a população aceita um determinado regime político e, sem que seja forçada, obedece a um conjunto de normas jurídicas”. FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 137.

<sup>156</sup> Neste caso, a legitimidade repousa sobre a capacidade de tratar dos problemas que não puderam ser resolvidos por medidas individuais, através dos mecanismos de mercado ou de uma cooperação voluntária no seio da sociedade civil, necessitando de soluções coletivas. SCHARPF, Fritz. **Gouverner l'Europe**. Paris: Presses de Sciences Po, 2000, p. 20. A legitimidade pelos resultados advém da capacidade das autoridades públicas de resolver os problemas com os quais são confrontadas, demonstrando a eficácia da ação pública. Prestando contas à sociedade (*accountability*) e atestando sua capacidade de ser bons gestores, legitimam o exercício de seu poder. LABORIER, Pascale. Légitimité. In BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (dir.) **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Sciences Po, 2004, p. 277.

tecnicização do debate, a difícil intersetorialidade, e a opacidade e elitização do método de decisão.

Na União Européia, a Comissão, local privilegiado de elaboração das políticas, apóia-se na expertise de seus membros como principal fonte de legitimação<sup>157</sup>, pois não possui laços de representação com a sociedade. Isto em grande medida determina a forma como este órgão aborda os problemas europeus, que passam inicialmente por um processo de tradução, de modo a despi-los de suas roupagens políticas e sociais difusas, e reduzi-los à objetividade de uma linguagem técnica.<sup>158</sup>

A tecnicização do debate pode ser vista como um recurso estratégico. Visa a aliviar a tensão nas negociações, de modo a atingir mais facilmente um consenso entre as Diretorias Gerais no Colégio de Comissários, e também a aumentar a chance de sua aprovação pelo Conselho. Chega-se a afirmar que “a despolíticação é o registro de legitimação mais poderoso para ter sucesso nas negociações comunitárias”.<sup>159</sup> Em um sistema político baseado na

---

<sup>157</sup> Diante das críticas à falta de eficiência das democracias atuais, opta-se muitas vezes por uma solução técnica ou independente, que ganhou corpo em muitos países europeus. A concepção de fundo é que “é necessário isolar certos âmbitos de intervenção pública considerados ‘material muito sensível’ das formas tradicionais de debate e intervenção pública”. Estas autoridades independentes legitimam sua atuação e capacidade de decisão por critérios de autoridade e legitimidade profissional e técnica. FONT, Joan (coord.) **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001, p. 35. Segundo Alonso e Arzo, o papel de destaque que assumem os experts na condução da política em muito se encontra relacionado com a supervalorização moderna dos saberes científicos e tecnológicos como uma forma de redenção humana, e com o reducionismo que alimenta tal concepção. Os experts, porém, não são os atores principais, mas de modo geral encontram-se na posição de “peões em uma estratégia cientificista e tecnocrática na qual se inserem”. ALONSO, Andoni; ARZOZ, Iñaki. **Carta al Homo ciberneticus. Un manual de Ciencia, Tecnología y Sociedad activista para el siglo XXI**. Madrid: Edaf, 2003, p. 198.

<sup>158</sup> Entretanto, existem questões em que o uso da técnica não é suficiente para apontar uma solução e, por conseguinte, há decisões que são tomadas extrapolando o âmbito da competência técnica, segundo outros critérios, que podem ser pessoais, políticos ou de outro gênero. Nestes casos, percebe-se que há uma discrepância entre o papel formalmente atribuído aos órgãos técnicos e aquele que de fato desempenham, causando um problema de legitimidade das decisões e políticas. Há situações em que não é necessário o uso da técnica para tomar uma decisão, porque os termos envolvidos são simples e claros, e qualquer leigo poderia chegar à mesma conclusão. O problema reside nas situações complexas, que podem ser de dois tipos. No primeiro, a solução pode se revelar diante de um maior aporte de informações, por isto os técnicos são necessários e podem resolver o impasse. O segundo diz respeito a situações em que é necessária alguma informação, mas esta por si só não vai ser a chave para a decisão, pois a questão envolve julgamentos, valores subjacentes à escolha. Nestes casos o conhecimento científico não é o mais relevante. WEXLER, Stephen. Expert and lay participation in decision making. In PENNOCK, J. Roland; CHAPMAN, John W. **Participation in Politics**. Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy. Nomos XVI New York: Lieber-Atherton, 1975, p. 187-193 passim. É necessário frisar ainda que, mesmo nas decisões complexas em que uma maior e mais profunda informação é necessária para a decisão, a participação da sociedade mantém-se importante, pois pode também constituir uma pressão para a transparência e a eficácia. “Ela releva os verdadeiros debates técnicos e científicos, e desse modo os cidadãos podem também interrogar os saberes e seus modos de mobilização”. BACQUÉ, Marie-Hélène; REY, Henri; SINTOMER, Yves. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l’action publique? In Id. (dir.) **Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative**. Paris: La découverte, 2005, p. 41.

<sup>159</sup> “La dépolitisation est le registre de légitimation le plus puissant pour réussir dans les négociations communautaires”. SMITH, Andy. **Le gouvernement de l’Union européenne. Une sociologie politique**. Paris: L.G.D.J., 2004, p. 82. Afirma Magnette que a Europa comunitária foi concebida, após o fracasso da estratégia

legitimação pelos resultados (*outputs*), a decisão em si e a presteza com que é tomada avultam de importância, se comparadas à fase de discussão e elaboração das políticas.<sup>160</sup>

A estratégia de tecnicização como um meio de facilitar os acordos encontra-se presente também no Mercosul, porém sem o mesmo êxito, talvez em virtude da ausência de um órgão supranacional reputado como neutro. Nos fóruns mercosulinos chocam-se as representações dos interesses nacionais, o que dificulta a tentativa de despolitização. Nota-se, porém, em relação aos fóruns ligados ao GMC, onde se dão as principais discussões que poderiam vir a originar políticas comuns, que o grau de sucesso das negociações e de adoção das medidas sugeridas varia em relação à natureza temática. Geralmente os temas de aparência técnica são mais facilmente negociados e endossados pelos órgãos decisórios do que aqueles que envolvem explicitamente questões políticas.<sup>161</sup>

Apesar de ter se mostrado bem sucedida para atingir consensos mínimos e gerar acordos, a estratégia da tecnicização afasta os cidadãos do debate e agrava uma segunda fragilidade, que repercute na legitimação integracionista: aquela que se dá na articulação intersetorial do sistema institucional.

Os fóruns intersetoriais são importantes para a coerência do sistema político e para a definição do interesse comum. Permitem que a integração configure uma união política, e não somente uma coleção de acordos setoriais<sup>162</sup>, e são responsáveis pela harmonização e a sinergia entre as diversas políticas a serem implementadas.

Na União, o *locus* principal onde se dá a mediação intersetorial é a Comissão<sup>163</sup>, que enfrenta várias dificuldades no desempenho desta tarefa, como aquelas advindas das suas

constituente do Conselho da Europa, de maneira a evitar os conflitos políticos e que o recurso aos procedimentos tecnocráticos respondia a esta lógica. MAGNETTE, Paul. **L'Europe, l'État et la démocratie**. Bruxelles: Editions Complexe, 2000, p. 175 e 223.

<sup>160</sup> Cabe diferenciar o ritmo da ação política, baseado em uma temporalidade aberta, interativa e criadora, do ritmo de produção técnica, apoiado em um tempo homogêneo e contínuo, pois a redução do primeiro ao segundo equivale a “assimilar a história dos homens a um artefato, [o que] é o desejo secreto de todos os pensamentos antidemocráticos”. OST, François. **O Tempo do Direito**. São Paulo: Edusc, 2005, p. 32. Por outro lado, é verdade que as regras temporais restringem em alguma medida o debate político, fazendo com que a livre discussão que os membros dos corpos decisórios deveriam travar até chegar a um consenso seja mais uma ficção democrática que uma realidade. Na prática, os atores políticos terminam suas discussões artificialmente, antes de conseguir atingir esta meta consensual, diante da necessidade de celeridade nas decisões. As regras temporais regulam desta forma os conflitos entre metas distintas. SCHEDLER, Andréas; SANTISO, Javier. *Democracia y tiempo. Una invitación*. In Id. (comps.). **Tiempo y democracia**. Caracas: Nueva Sociedad, 1999, p. 13.

<sup>161</sup> PAÍVA DE ALMEIDA, Domingos. *Intégration régionale et services publics: le cas du Mercosud*. In MARCOU, Gerard; MODERNE, Franck (Dir.). **Droit de la régulation, service publique et intégration régionale**. Tome 1. Paris: L'Harmattan, 2006, p. 220-1.

<sup>162</sup> SMITH, Andy. **Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique**. Paris: L.G.D.J., 2004, p. 78.

<sup>163</sup> Os principais fóruns com capacidade de desempenhar um papel de articulação intersetorial na União são o Conselho europeu, o Conselho de ministros de assuntos gerais, o Comitê permanente dos representantes dos países membros (COREPER), o Parlamento europeu e a Comissão. No que diz respeito aos quatro primeiros,

próprias práticas e rotinas. Há um choque entre distintas culturas burocráticas na Comissão, pois seus membros aportam seus estilos administrativos e políticos nacionais no que diz respeito às formas de consulta, e também ao modo de resolver os problemas, o que retarda a emergência de uma cultura burocrática comum e dificulta a coordenação horizontal.<sup>164</sup>

A tecnicização agrava a deficiência intersetorial na medida em que afasta o debate de fundo, político e moral, sobre os valores embutidos no arcabouço de cada política<sup>165</sup>, produzindo uma mediação intersetorial qualitativamente insatisfatória e desequilibrada. Os posicionamentos que escamoteiam a questão dos valores e que assumem uma feição técnica ou se apóiam em argumentos econômicos possuem vantagem nas negociações, sejam aquelas encetadas nas assessorias das Direções Gerais da Comissão, geralmente informais, ou nas reuniões oficiais do Colégio de Comissários.<sup>166</sup>

No Mercosul, a pluralidade de fóruns de discussão presentes na estrutura institucional trabalha de maneira isolada, levando a contradições internas e cacofonia. Além disso, “há uma superposição de foros para um mesmo tema, causando o amontoamento de atribuições que,

---

afirma Smith que “se um certo nível de coordenação entre os representantes dos diversos setores acontece nestes espaços, ela é geralmente superficial e exclui os representantes da sociedade civil”. O ponto focal da mediação intersetorial é a Comissão, que se vê sobrecarregada em decorrência da fragilidade da articulação nos outros âmbitos. *Ibid.*, p. 79.

<sup>164</sup> MAZEY, Sonia; RICHARDSON, Jeremy. De la Liberté des Moeurs politiques a un style européen de politique publique? In MÉNY, Yves; MULLER, Pierre; QUERMONNE, Jean-Louis (dir.). **Politiques Publiques en Europe**. Paris: L'Harmattan, 1995, p. 97-8. Para minimizar o problema da difícil intersetorialidade, o Plano de Ação da Comissão para melhorar a Comunicação sobre a Europa procura profissionalizar e modernizar a comunicação no seio da Comissão, como uma forma de estreitar a coordenação entre as Diretorias Gerais através de uma rede formada pelas unidades de comunicação em cada uma delas. Reconhece-se, porém que “algumas [destas medidas] dependem de modificações significativas na cultura e nos métodos de trabalho da Comissão, e os resultados desejados só podem ser atingidos mediante pequenos passos”. COMISSÃO EUROPÉIA. **Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission**, 2005, p. 3-4. Disponível em <[http://ec.europa.eu/dgs/communication/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/dgs/communication/index_pt.htm)>. Acesso em 05 de outubro de 2007.

<sup>165</sup> Os valores que norteiam uma política pública podem ser entendidos como “a representação mais fundamental, sobre o que é bom ou mau, desejável ou a se rejeitar. Eles definem um quadro global da ação pública (...) em torno do qual irão se ordenar e hierarquizar as diferentes representações setoriais”. MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: P.U.F., 2006, p. 63-5. Os valores ganham legitimidade na medida em que vêm a público e são debatidos, refinados e transformados. Os valores tornam-se então normas públicas, a partir do processo de choque e empatia em relação aos valores dos outros. BARBER, Benjamin. **Strong democracy. Participatory politics for a new age**. Los Angeles: University of California Press, 1984, p. 136-7.

<sup>166</sup> Um exemplo disto pode ser encontrado no desequilíbrio entre as propostas de políticas ambientais e aquelas de caráter econômico. Embora haja um compromisso político no sentido de levar em consideração a questão ambiental no processo de elaboração das demais políticas européias, a maior parte das políticas setoriais continua a privilegiar a produtividade. A relação entre o setor ambiental e os demais “caracteriza-se mais pela subordinação que pela integração”. Isto se deve, em grande parte, à dificuldade em travar um debate intersetorial transparente a respeito dos valores em jogo na contraposição destas políticas. Diante de uma conjuntura negativa, o comissário responsável pela pasta ambiental geralmente mascara suas proposições, usando argumentos que podem ser interpretados como técnicos. SMITH, Andy. **Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique**. Paris: L.G.D.J., 2004, p. 135-6.

freqüentemente, dá origem a antinomias normativas ou a contradições entre ações conduzidas no plano regional por diferentes atores”.<sup>167</sup>

Nota-se uma carência na coordenação interinstitucional e intersetorial, especialmente entre os temas não-econômicos no bloco, praticamente inexistindo intercâmbios horizontais. Desta forma, “sinergias reconhecidamente óbvias e outras possíveis entre certas áreas terminam sendo sub-aproveitadas”.<sup>168</sup> Os debates travados, principalmente naqueles fóruns ligados ao GMC, resumem-se a compartilhar experiências nacionais, traçar objetivos comuns e comprometer-se a perseguir-los de maneira independente, em cada âmbito estatal.

Não há no Mercosul, como se poderia pensar, semelhança com as políticas de coordenação na União Européia. A partir do Processo de Lisboa, os instrumentos de coordenação foram reforçados, fortalecendo a intervenção da União.<sup>169</sup> Passaram a ser adotados programas de ação, indicadores e recomendações comuns, além do intercâmbio de informações e boas práticas, dando origem ao método aberto de coordenação, que fixa objetivos compartilhados a serem incluídos nas estratégias nacionais.

Um exemplo do método aberto de coordenação é a implementação do programa *e-Europe*, que visa à inserção competitiva da Europa na sociedade da informação. A avaliação do seu desempenho baseia-se em um conjunto de indicadores representativos da evolução de cada domínio do *e-Europe* nos Estados-membros. Estes indicadores são monitorados em intervalos regulares e os resultados da avaliação de desempenho identificam as melhores práticas, servindo de apoio à aprendizagem mútua no contexto do método aberto de coordenação.<sup>170</sup> Estes mecanismos de controle inexistem no Mercosul, onde as trocas de

---

<sup>167</sup> “Hay superposición de foros para un mismo tema, causando el amontonamiento de atribuciones que, sin resultar raro, deriva en antinomias normativas o en contradicciones entre acciones conducidas en el plano regional por diferentes actores”. VENTURA, Deisy; ROLIM, Marco. Los Derechos Humanos y el Mercosur: una agenda (urgente) para más allá del mercado. **Revista de Derecho Internacional y del Mercosur**. Vol. 5. Buenos Aires: La Ley, 2005, p. 4.

<sup>168</sup> VAZ, Alcides Costa. Aportes para o avanço da integração no Mercosul nos campos não-econômicos. **Estudos CEBRI**. Rio de Janeiro: CEBRI, setembro de 2007, p. 56.

<sup>169</sup> Na reunião do Conselho Europeu em Lisboa, no ano de 2000, tomou-se a decisão de orientar todas as políticas comunitárias a partir de um objetivo estratégico “tornar-se, até 2010, o espaço econômico mais dinâmico e competitivo do mundo, fundado sobre o conhecimento e capaz de garantir um crescimento econômico durável, com mais e melhores empregos e uma maior coesão social”. Foram estabelecidas orientações para atingir este objetivo, que configuram o chamado processo de Lisboa. São previstos instrumentos para aproximar a coordenação entre os Estados-membros das políticas sociais, de meio-ambiente, de educação e pesquisa e aquelas que visam a uma sociedade da informação. “Cada governo deve apresentar e justificar suas políticas confrontando-as com os objetivos determinados em comum, sendo submetido publicamente ao julgamento dos outros governos e da Comissão”. D’ARCY, François. **Les politiques de l’Union Européenne**. Paris: Montchrestien, 2003, p. 106-7.

<sup>170</sup> COMISSÃO EUROPÉIA. **e-Europe 2002: impactos e prioridades**. COM (2001) 140. Bruxelas, 13.03.2001.

experiências são apenas informativas e as metas conjuntas ficam à mercê do engajamento estatal para o seu cumprimento.

A tecnicidade e a fragilidade intersetorial são elementos que contribuem para a falta de coerência entre as políticas, e de correspondência entre estas e os problemas sociais. Isto leva ao questionamento da adequação dos resultados (*outputs*) proporcionados pelo processo integracionista e de sua legitimidade. É necessário examinar, entretanto, até que ponto um sistema político complexo, cujas competências se encontram em expansão, pode se sustentar com legitimidade apoiando-se unicamente em cálculos utilitaristas dos cidadãos.<sup>171</sup>

A legitimidade possui uma segunda face, voltada para a entrada do sistema político, que implica em uma crença partilhada pelos cidadãos no valor social das instituições e na importância da sua participação para a construção das mesmas.<sup>172</sup> De natureza complementar, estas duas faces da legitimidade – através dos resultados (*outputs*) e dos aportes sociais na entrada do sistema político (*inputs*) – traduzem-se em um governo que, em última análise, emana do pelo povo e encontra-se voltado ao povo, a fórmula da auto-determinação democrática.<sup>173</sup> A integração revela os limites de uma tentativa de legitimação focada nos resultados e traz à baila a importância de sua complementaridade<sup>174</sup>, por meio da discussão sobre o déficit democrático na União e no Mercosul.

No âmbito europeu, o debate instalou-se há mais tempo, e o combate ao déficit democrático foi uma das razões que ensejou o acréscimo de poderes do Parlamento. Fortes sinais, entretanto, indicaram que o problema é mais profundo, e sua solução está além das reformas institucionais iniciadas a partir de cima (*top down*) e da representação. O Livro Branco da Governança europeia, de 2001, já identificava que “a União deve renovar o método comunitário, seguindo um enfoque menos orientado em um sentido descendente”.<sup>175</sup> Houve um contínuo decréscimo da participação nas eleições para o parlamento europeu a despeito do

<sup>171</sup> Mesmo no âmbito político nacional, a legitimação através dos resultados das políticas parece cada vez menos capaz de legitimar o sistema. RODOTÀ, Stefano. **Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación**. Buenos Aires: Losada, 1999, p. 80.

<sup>172</sup> SMITH, Andy. **Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique**. Paris: L.G.D.J., 2004, p. 43. Neste caso, as decisões e políticas são legítimas na medida em que são expressões da vontade social. A legitimidade da ação pública repousa sobre a tomada em consideração dos interesses comuns, respeitando a participação e a canalização institucional das demandas sociais. LABORIER, Pascale. *Légitimité*. In BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (dir.) **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Sciences Po, 2004, p. 276.

<sup>173</sup> SCHARPF, Fritz. **Gouverner l'Europe**. Paris: Presses de Sciences Po, 2000, p. 10.

<sup>174</sup> A legitimidade pelos *inputs* e a legitimidade pelos *outputs* coexistem, reforçam-se e aportam mutuamente o quê de legitimidade que ontologicamente lhes falta. *Ibid.*, p. 21.

<sup>175</sup> “La Unión debe renovar el método comunitario siguiendo un enfoque menos orientado em sentido descendente”. COMISSÃO EUROPEIA. **La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco**. COM (2001) 428 final. Bruxelas, 25.07.2001, p. 4.

alargamento das suas competências, o que demonstrou que esta medida, apesar de bem vinda, foi insuficiente.<sup>176</sup> Além disso, “quanto mais o poder sobre questões-chave relacionadas à soberania e à redistribuição foi transferido ao nível europeu, mais a Comunidade precisava de suas próprias fontes de apoio popular direto”.<sup>177</sup>

Percebe-se uma mudança no comportamento social, sentida não apenas na Europa, mas em diversas regiões, que implica no desejo de maior controle e poder de influência sobre as decisões tomadas pelo corpo político. A democracia representativa, cujo ápice é o momento eleitoral, em que é possível sancionar ou repudiar as decisões tomadas pelos representantes políticos durante um período mais ou menos longo, mostra-se insuficiente.<sup>178</sup> Sem perder sua importância, o momento eleitoral é combinado com outras formas, mais constantes e difusas, de responsabilização política.

Um conjunto de práticas inspirado na idéia de ensejar arranjos de participação de atores não-estatais foi estabelecido nos processos de integração, de maneira mais ou menos formal.<sup>179</sup> No Mercosul, foi criado o Fórum Consultivo Econômico e Social e um fórum de

---

<sup>176</sup> Ibid. p. 8. O déficit democrático era visto como equivalente a um déficit parlamentar. A tirania dos modelos nacionais fazia com que o parlamento fosse percebido como único remédio para uma lacuna democrática. Em decorrência disto houve uma valorização do papel do parlamento no processo de decisão no Tratado de Maastricht e uma tentativa de fortalecimento da participação através da renacionalização do controle democrático das políticas da União pelos parlamentos nacionais, prevista no Tratado de Amsterdã. MAGNETTE, Paul. *L'Europe, l'État et la démocratie*. Bruxelles: Editions Complexe, 2000, p. 199.

<sup>177</sup> “The more power over issues of core state sovereignty and redistribution was transferred to the European level, the more the Community was in need of its own sources of direct popular support” SCHIMMELFENNING apud HORETH, Marcus. No way out of the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance. *Journal of European Public Policy* 6:2, 1999, p. 252. “Se a União Européia pretende evoluir para um sistema político que merece o título de ‘democracia’, tal salto qualitativo não será atingido meramente através da garantia ao Parlamento europeu de total poder de co-decisão com o Conselho, ou através da criação de uma legislação central a respeito de uma re-orientação do espaço político, ou mesmo através de novas emendas constitucionais aos tratados originais. Mesmo essenciais, estes caminhos de busca democrática ficarão aquém dos frutos esperados se não forem acompanhados (...) pela transformação do povo em cidadãos civicamente preocupados e politicamente responsáveis. Isto requer a existência de uma esfera pública transnacional”. CHRYSOCHOOU, Dimitris. *Democracy in the European Union*. London: I.B. Tauris, 2000, p. 15.

<sup>178</sup> A teoria hegemônica da democracia representativa reduz o procedimento democrático a um processo de eleição de elites, deixando de responder a duas questões fundamentais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença. SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In Santos, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 46.

<sup>179</sup> A participação da sociedade civil nos processos de integração regional pode ser abordada segundo três perspectivas. Primeiramente, pode haver participação na elaboração de estratégias de integração e políticas públicas adotadas pelos sócios e na criação e aplicação das regras do jogo. Em segundo lugar, a participação pode se dar na criação de redes de interação social de alcance multinacional. Neste caso, a sociedade civil é o motor da interdependência dos países associados, nos planos econômico, cultural, político e social. Por fim, pode haver o surgimento de uma sociedade civil com um senso de cidadania comum. Apesar de haver uma interdependência entre as três perspectivas, “uma real participação da sociedade civil na formulação de estratégias e políticas públicas e na criação e aplicação de regras do jogo pode produzir efeitos significativos no desenvolvimento de redes sociais (...) e no surgimento de uma autêntica sociedade civil”. PEÑA, Félix.

diálogo e cooperação de entidades sub-nacionais<sup>180</sup>, enquanto na União Européia, há órgãos como o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões.

A Comissão estabeleceu ainda um mecanismo de participação informal em seu processo de decisão aberto, apoiando a organização de redes de políticas públicas, formadas por atores públicos e privados. Ainda que se reconheça que estas redes contribuem para o alargamento do rol das questões que figuram na agenda comum e da gama de soluções possíveis<sup>181</sup>, a abertura do processo decisório na União forjou um âmbito de articulação de interesses eivado pela desigualdade.

Se, por um lado, a flexibilidade das regras de participação estimula o envolvimento de diversos segmentos de atores, por outro, a sua articulação com a Comissão se dá em bases informais. São estabelecidas relações de confiança baseadas na rotina e aqueles que tomam parte no processo de decisão nem sempre retiram sua legitimidade da sua capacidade de mobilização dos cidadãos.<sup>182</sup> Replicando o que ocorre na política em outros fóruns, na União também são os que possuem mais recursos, de todas as ordens, aqueles que mais ativamente participam do processo decisório junto à Comissão e influenciam o resultado das políticas, provocando uma elitização no processo de participação na decisão europeia. Cria-se uma barreira em torno dos canais de participação, e o poder econômico e informacional são as senhas para adentrar neste âmbito restrito. Há um paradoxo entre um método de decisão aberto, cujo resultado é a assimetria e a opacidade.<sup>183</sup>

No Mercosul o problema da falta de permeabilidade dos canais decisórios apresenta características semelhantes. Há uma forte incidência de grupos econômicos sobre as poucas instâncias de participação e de representantes das chancelarias sobre as decisões intergovernamentais, criando uma blindagem à participação da população nas questões

**Sociedad civil, transparencia y legitimidad en los procesos de integración y en las negociaciones comerciales: Un enfoque sobre la experiencia del Mercosur y algunas lecciones para las negociaciones con la Unión Europea**, 2003. Disponível em <[www.felixpena.com.ar](http://www.felixpena.com.ar)>. Acesso em 27.09.2007.

<sup>180</sup> O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul foi criado por meio da decisão CMC 41/04. Seu funcionamento encontra-se definido na resolução GMC 26/07.

<sup>181</sup> SCHARPF, Fritz. *Gouverner l'Europe*. Paris: Presses de Sciences Po, 2000, p. 29.

<sup>182</sup> Preocupada com as críticas a este sistema, a Comissão decidiu criar alguns requisitos gerais para a participação das organizações no processo de elaboração das políticas públicas, como, por exemplo, não ter fins lucrativos e ser ativa e experiente em uma das áreas temáticas que são objeto de trabalho da Comissão. Além disso, foi instituído o CONECCS, um banco de dados que dá publicidade às organizações que podem ser consultadas. <[http://ec.europa.eu/civil\\_society/coneccs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/index_en.htm)>.

<sup>183</sup> MULLER, Pierre. Um Espace Européen des Politiques Publiques. In MÉNY, Yves; MULLER, Pierre; QUERMONNE, Jean-Louis (dir.). *Politiques Publiques en Europe*. Paris: L'Harmattan, 1995, p. 21.

candentes da integração.<sup>184</sup> O bloco possui uma fraca legitimidade, tanto sob o prisma dos resultados da integração, devido à ausência de políticas públicas e à distribuição desigual dos benefícios integracionistas, como sob o prisma da falta de crença na relevância das instituições e da pouca participação da sociedade na sua construção.

Os mecanismos participativos existentes nos processos de integração determinam, segundo seus próprios critérios, um número reduzido de organizações para deles fazer parte. Não há um escrutínio público acerca da legitimidade e representatividade das mesmas e, o que é mais importante, não há a possibilidade de participação dos interessados em geral, que permanecem fora das estruturas institucionais, e alijados do processo participativo.

Os métodos de democracia participativa, postos em prática de forma concomitante aos instrumentos de democracia representativa, parecem ser insuficientes. Democracia representativa e participativa possuem um traço comum: provêm uma participação intermitente, o que, particularmente em espaços políticos de lealdades sobrepostas nos planos nacional e regional, dificulta o processo de formação de uma esfera pública e de uma comunidade política.

Faz-se necessária uma forma de participação na qual possam se engajar a totalidade de cidadãos e que possibilite o seu exercício de maneira contínua, livre de lapsos temporais desmobilizadores. Desta forma aumentariam os níveis de legitimação na entrada do sistema, fornecendo condições para que haja uma maior correspondência entre as políticas e as necessidades dos cidadãos, reforçando a tangibilidade da integração regional.

---

<sup>184</sup> No processo mercosulino “é excepcionalmente difícil o acesso de grupos da sociedade civil às arenas onde as políticas são elaboradas. O regionalismo foi completamente dominado por tecnocratas [que] tendem a se fechar a outros setores estatais e à sociedade civil em geral”. GRUGEL, Jean. *Citizenship and Governance in Mercosur: arguments for a social agenda*. In **Third World Quarterly**, Vol 26, nº 7. London: Routledge, 2005, p. 1071.

## **SEGUNDA PARTE**

### **AS NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DIANTE DA INTERMITÊNCIA TEMPORAL DA PARTICIPAÇÃO**

O *continuum* que se estabelece no espaço de formação de políticas públicas com o advento dos processos de integração regional pode ser contraposto à intermitência da participação dos indivíduos nesse processo decisório, tanto nas experiências de democracia representativa quanto participativa.

As transformações ocorridas no final do século XX, a partir do surgimento e da convergência entre as tecnologias de informação e comunicação, inserem novos elementos que podem minimizar essa intermitência, aumentando a frequência da participação social. Para tanto, os níveis mais elevados de informação e interatividade proporcionados pelos meios digitais mostram-se de fundamental importância (Capítulo 3).

Para que esses meios possam de fato desempenhar um papel democratizante, faz-se necessário aumentar o nível de acesso da população aos recursos físicos e humanos necessários à inclusão digital (Capítulo 4).

## CAPÍTULO 3

### A CIBERDEMOCRACIA E A NOVA FREQUÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

As novas tecnologias de informação e comunicação impulsionam a ascensão política, econômica e cultural da sociedade da informação. A revolução digital trazida em seu bojo possibilita o desenvolvimento e a expansão vertiginosa da Internet, e dá margem a um processo de convergência que leva à desterritorialização da mídia.

A clássica divisão entre emissor e receptor encontra-se relativizada e há uma produção cada vez mais descentralizada da informação. A rede torna-se um espaço de visibilidade e transparência multi-direcional, reforçando o poder dos cidadãos. Os *sites* e as ferramentas de governo eletrônico são alguns dos instrumentos que podem aumentar os níveis de confiança e *accountability* na condução dos processos políticos, tanto no âmbito estatal como integracionista (Seção 3.1).

Em uma conjuntura de transparência e abundância de informações, os indivíduos encontram as condições para desempenhar um rol pró-ativo na construção política. Seu engajamento em comunidades virtuais, principalmente aquelas vinculadas a uma base geográfica, como os processos de integração, pode contribuir significativamente para a formação de uma esfera pública regional, forjada com base na argumentação, no processo de formação de opinião e na sinergia entre seus membros (Seção 3.2).

#### **3.1 Os *sites* e as ferramentas de governo eletrônico como possíveis dinamizadores da informação**

O surgimento da sociedade da informação<sup>185</sup> marca uma cisão na forma de medir o tempo. Vive-se em função de um relógio analógico e um digital, que acentuam a arritmia dos

---

<sup>185</sup> O termo sociedade da informação faz referência ao conjunto de impactos e conseqüências da introdução das novas tecnologias da informação e comunicação na sociedade. Como resultado, forma-se um conjunto de redes econômicas e sociais que produzem, acumulam e intercambiam informações de forma rápida e com baixo custo,

tempos sociais modernos. O presente é acelerado, causando uma fusão entre este e o futuro. A transformação é uma constante da época, e quanto maior a sua velocidade, mais forte é a percepção, equivocada, de que a tecnologia é um elemento estrangeiro ao humano, que modifica as práticas e sentidos tradicionais sem a concorrência dos implicados.

A velocidade é diretamente proporcional à distância percorrida e inversamente proporcional ao tempo gasto para tanto. Atualmente, seu vertiginoso aumento indica que maiores distâncias são vencidas em um lapso de tempo que se aproxima de zero, ou da instantaneidade. Como resultado, há uma sensação de compressão tanto do tempo como do espaço, no que diz respeito ao intercâmbio de informações. Isto não significa, porém, a desvalorização da temporalidade; ao contrário, representa a contração, aceleração e valorização do tempo pela relativização da barreira espacial.

Os primeiros elementos necessários a uma sociedade da informação surgiram no final do século XIX, com a invenção do telefone e a implantação da infra-estrutura de telecomunicações, indispensáveis ao desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação.<sup>186</sup> O surgimento da tecnologia digital, que culminou com a criação da Internet, permite a emergência de novas práticas sociais, em virtude da velocidade de transmissão da informação e da descentralização de sua origem. É importante ressaltar, porém, que o surgimento de uma sociedade da informação não pode ser atribuído somente às novas tecnologias, mas também a um contexto sócio-cultural favorável à sua assimilação e disseminação.<sup>187</sup>

---

incidindo de modo determinante sobre as esferas política, econômica, social e cultural. A sociedade da informação pode atingir distintas formas, a depender do contexto institucional, nacional e regional no qual se desenvolve. Por esta razão, seria mais correto falar em *sociedades da informação*. COMISSÃO EUROPEIA. A Europa e a Sociedade da Informação. 1998. Resumo disponível em <[http://ec.europa.eu/publications/archives/booklets/move/06/txt\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/publications/archives/booklets/move/06/txt_pt.htm)>. Críticos desta expressão afirmam que ela não constitui um verdadeiro arcabouço explicativo da atual dinâmica da sociedade, além de ser generalista, pois a informação é algo relevante para todos os grupos sociais. Propõe-se sua substituição pela expressão sociedade do conhecimento, pois a informação só possui relevância se inserida em um sistema de produção de conhecimento. SORJ, Bernardo. **brasil@povo.com: a luta contra a desigualdade na sociedade da informação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 35. Apesar disto, reconhecidamente “não há entendimento acerca da diferença entre os termos ‘sociedade da informação’ e ‘sociedade do conhecimento’ e em grande parte estes conceitos são intercambiáveis”. KUBITSCHKE, Lutz *et. al.* **Thematic study to analyze policy measures to Promote Access to Information Technologies as a Means of Combating Social Exclusion**. 2006, p. 22. Disponível em <[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/ict\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/ict_en.pdf)>. Acesso em 11.01.2008. Utilizar-se-á a expressão sociedade da informação por ser de uso mais corrente, estando presente nos principais documentos que tratam do tema.

<sup>186</sup> As novas tecnologias de informação e comunicação podem ser agrupadas em três categorias: as tecnologias de informação, que utilizam os computadores; as tecnologias de telecomunicação, que incluem o telefone e a transmissão de rádio e televisão através de satélites; e as tecnologias de rede, dentre as quais a mais conhecida é a Internet. NICOL, Chris (Ed.). **ICT Policy: A beginner's handbook**. Johannesburg: Association for Progressive Communications, 2003, p. 9-10.

<sup>187</sup> BRIGGS, Asa, BURKE, Peter. **Uma História Social da Mídia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006, p. 25.

A Internet proporciona maior liberdade de comunicação que as mídias anteriores. Diferentemente do telefone – que estabelece um diálogo em via dupla apenas entre duas pessoas – e da televisão – que alcança milhares de espectadores, mas cuja transmissão se dá em apenas uma via<sup>188</sup> – a Internet possibilita a comunicação simultânea, em via dupla, entre várias pessoas e de maneira horizontal, permitindo, ao mesmo tempo, a reciprocidade da informação e o compartilhamento de um contexto.<sup>189</sup> Além disso, a Internet é o único meio de comunicação que pode ser transformado no próprio processo de sua utilização. Os aportes individuais e a interação entre os usuários agem sobre o ciberespaço, modificando-o continuamente.

A mídia é um sistema em que os distintos meios de comunicação disponíveis em um determinado lugar e tempo competem e se influenciam mutuamente, até atingir um ponto de equilíbrio e complementaridade.<sup>190</sup> O processo que hoje ocorre encontra-se mais além deste estágio e prenuncia uma convergência multi-comunicacional, através da possibilidade de transmissão simultânea de voz, imagem e texto e da interligação entre diversos aparelhos.<sup>191</sup>

A convergência abre novas possibilidades no campo da comunicação. Primeiramente, há uma desterritorialização da mídia. A imprensa escrita, o rádio e a televisão, mesmo aqueles concernentes a realidades e línguas locais, podem ser distribuídos globalmente, encontrando-se potencialmente acessíveis à população mundial. Em segundo lugar, a lógica da oferta, que caracteriza a mídia tradicional, vê-se complementada por uma lógica da demanda, típica à

---

<sup>188</sup> Segundo Ferrari “uma informação unilateral, advinda de uma só fonte, mesmo que quantitativamente rica e qualitativamente sofisticada, direciona a personalidade para canais pré-estabelecidos, limitando objetivamente a oportunidade de escolha e a capacidade crítica do indivíduo, prejudicando desta forma sua participação nos processos democráticos”. FERRARI, Vincenzo. *Democracia e Informação no Final do Século XX*. In GUIMARÃES, César; JUNIOR, Chico (orgs.). **Informação e Democracia**. Rio de Janeiro: UERJ, 2000, p. 165 e 170. Para um posicionamento contrário cf. WOLTON, Dominique. **Internet, e depois? Uma teoria crítica das novas mídias**. Porto Alegre: Sulina, 2003, p. 61-82.

<sup>189</sup> A tradição oral que permitia que o conteúdo fosse sempre transmitido de forma contextualizada foi substituída pela escrita, que separa o texto do contexto vivo em que foi produzido. A partir da Internet e do hipertexto há uma nova contextualização que “se constrói e se estende por meio da interconexão das mensagens entre si, por meio de sua vinculação permanente com as comunidades virtuais em criação, que lhe dão sentidos variados em uma renovação permanente”. LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo, Ed 34, 1999, p. 15.

<sup>190</sup> BRIGGS, Asa; BURKE, Peter. **Uma História Social da Mídia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006, p. 31 e 51.

<sup>191</sup> Na década de 70 a palavra convergência era usada em um sentido geral, referindo-se à associação entre computadores e telecomunicações. A partir de 1980 também passou a ser usada no contexto do desenvolvimento tecnológico digital, aplicada à integração de textos, números, imagens e sons e a diversos elementos de mídia. BRIGGS, Asa; BURKE, Peter. **Uma História Social da Mídia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006, p. 266. Segundo a Comissão Européia “A convergência digital de serviços, redes e equipamentos ligados à sociedade da informação e aos *media* está finalmente a tornar-se uma realidade do dia-a-dia: as tecnologias de informação e comunicação (TICs) ganharão em inteligência, miniaturização, segurança, rapidez e facilidade de utilização, garantindo uma ligação permanente, e os conteúdos evoluirão para formatos multimedia tridimensionais” COMISSÃO EUROPEIA. **i2010 – Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego**. COM (2005) 229. Bruxelas, 1.06.2005, p. 4.

Internet.<sup>192</sup> Aquele que acessa a informação poderá fazê-lo de acordo com suas preferências temáticas e temporais. O seu espaço não é invadido pela informação pré-selecionada, mas cabe ao internauta buscar por meio de um clique o tema que deseja acessar.<sup>193</sup> A informação ganha ainda continuidade e profundidade temporal, pois uma nova notícia traz consigo a opção de acesso a um dossiê que permite a reconstituição e a temporalização dos eventos.<sup>194</sup>

As mídias digitalizadas fortalecem também os produtores e difusores de informações. Estas não são mais veiculadas apenas por jornalistas baseados nas grandes empresas de comunicação, mas brotam da própria sociedade.<sup>195</sup> Uma importante transformação encontra-se em curso, se for levado em consideração que durante muito tempo os jornalistas detiveram o monopólio não apenas da descrição, mas da criação da realidade.<sup>196</sup> A seleção do tema da notícia, a investigação dos fatos, o estabelecimento de relações de causalidade entre eles, e a adequação da mensagem aos leitores e ao espaço e tempo jornalísticos impõem ao jornalista uma série de escolhas conscientes e inconscientes, que influenciam o processo de leitura da realidade pelos receptores da informação.

A rede, por outro lado, propicia relações horizontais e multidirecionais, e uma distribuição da função midiática.<sup>197</sup> Na Internet, em geral, a informação pode trafegar diretamente entre os indivíduos, sem passar pela mediação e o crivo de qualquer tipo de

---

<sup>192</sup> Oferta e demanda são complementares e estão presentes tanto na mídia tradicional, a exemplo da televisão, como na Internet. Quando o indivíduo muda de canal, “zapeando” em busca de algo que chame a sua atenção, há uma lógica de demanda na sua ação. Este “algo”, porém, terá de se enquadrar no reduzido leque de opções ofertadas pelos canais televisivos. Há, desse modo, a predominância da lógica da oferta. Na Internet, porém, a demanda encontra um rol ilimitado de escolhas possíveis, através das diversas combinações possibilitadas pelo hipertexto e pela hipermídia. No âmbito da Internet, por conseguinte, a demanda prevalece.

<sup>193</sup> Alguns autores enfocam a interatividade na relação do indivíduo com a máquina e seus programas. Neste caso, há interatividade quando o usuário tem controle sobre o que é visto e sobre o momento em que esta informação é acessada. A perspectiva sob a qual a interação será tratada na segunda parte deste capítulo enfoca, porém, a interação entre indivíduos, mediada pelo computador.

<sup>194</sup> Este tipo de dossiê é utilizado em vários portais de informações, onde o leitor pode consultar todas as notícias publicadas sobre determinado tema.

<sup>195</sup> Fóruns de intercâmbio multimídia emergem da sociedade civil, podendo apresentar tanto um caráter informativo como de entretenimento. Em compasso com a nova tendência, as agências internacionais de notícias, como a CNN encorajam o envio de matérias, vídeos e fotos na seção I-Report. O material pode ser divulgado no *site* ou na programação televisiva. <<http://edition.cnn.com/exchange/>>. A rede BBC também criou uma iniciativa semelhante na seção Have your say/Contact us. <<http://news.bbc.co.uk/>>.

<sup>196</sup> FERRARI, Vincenzo. Democracia e Informação no Final do Século XX. In GUIMARÃES, César; JUNIOR, Chico (orgs.). **Informação e Democracia**. Rio de Janeiro: UERJ, 2000, p. 175-6.

<sup>197</sup> Segundo a OCDE “a Internet alterou a natureza e a economia da produção da informação na medida em que as barreiras de entrada para a criação de conteúdo declinaram significativamente ou desapareceram, levando à democratização da produção midiática (...) Estas mudanças implicam em um afastamento do consumo passivo da transmissão televisiva e de outros meios de mídia de distribuição em massa, em direção a conteúdos escolhidos e criados de forma ativa e interativa, além da mudança para uma ‘cultura’ participativa (...) O jornalismo cidadão, por exemplo, permite aos indivíduos influenciar ou criar notícias, potencialmente nos mesmos termos em que os jornais, empresas e outras organizações de destaque”. OECD. **Participative Web and User-Created content: web 2.0, wikis and social networking**, 2007, p. 64-5. Disponível em <<http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/9307031E.PDF>>. Acesso em 11.01.2008.

autoridade.<sup>198</sup> O receptor torna-se também criador da informação e a sociedade tem a possibilidade de buscá-la e dela tirar suas próprias conclusões, em um ambiente de fontes plurais. A tradicional dependência das interpretações da mídia oficial e dos seus profissionais é enfraquecida.

Alguns autores afirmam que a pluralidade de fontes de informação possibilitada pela Internet não contribui para uma sociedade mais informada e democrática.<sup>199</sup> Argumenta-se, ao contrário, que é cada vez mais difícil orientar-se em meio a uma quantidade de informações vertiginosamente crescente e de qualidade duvidosa.

Há de se levar em conta, porém, a ajuda proporcionada pelo próprio desenho da rede, que leva à interconexão e à construção de comunidades que debatem os tópicos de seu interesse. Estas comunidades podem ser pontos focais, capazes de indicar os links para os conteúdos de confiança. Além disso, há um constante aperfeiçoamento dos motores de busca, capazes de realizar pesquisas cada vez mais detalhadas na rede.

---

<sup>198</sup> A própria estrutura da Internet facilita a comunicação direta, pois se baseia na neutralidade da rede e no princípio conhecido como *end-to-end*. A neutralidade da rede é um termo recente, cujo significado encontra-se em debate. De modo geral, pode-se afirmar que a neutralidade determina que a informação deve ser roteada, ou seja, transportada por diferentes caminhos na rede, de maneira uniforme, sem discriminação quanto à sua origem, natureza, conteúdo ou outros critérios. O princípio *end-to-end* encontra-se relacionado aos protocolos de Internet, que “foram desenhados no contexto de uma “rede burra”, na qual a inteligência fica alocada nos terminais (*end-points*). Isto significa que todos os usos da informação transmitida por uma rede serão implementados no ponto de recebimento, e não pela rede em si”. ALMEIDA, G. **Neutralidade da rede e desenvolvimento: o caso brasileiro**. DiploFoundation, 2007, p. 4 e 6. Embora relacionados, os conceitos de neutralidade e End-to-End não são idênticos. “A estrutura End-to-End é um arranjo técnico relacionado ao design da Internet, enquanto a neutralidade da rede é uma política relacionada à gestão do fluxo da informação no sistema. A neutralidade não pode ser garantida por meios puramente técnicos (...) devendo ser complementada por regras legais ou políticas apropriadas”. BOCACHE, Romina Paola. **The Network Neutrality Debate, Internet Fragmentation and Internet Development**. DiploFoundation. Internet Governance Capacity Building Program 2007. Algumas operadoras interferem na neutralidade da rede, bloqueando ou dificultando o acesso e a transmissão de certos conteúdos e serviços. São exemplos os bloqueios aos sistemas de compartilhamento de áudio e vídeo (P2P networks) e à telefonia através da Internet (Voice over IP ou VoIP). Este último caso aconteceu recentemente no Paraguai, com a interferência da Compañía Paraguaya de Comunicación (COPACO), no protocolo que possibilita o acesso ao VoIP. **Paraguay accused of attacking net neutrality**. APC news. Outubro, 2007. Disponível em <<http://www.apc.org/english/news/index.shtml?x=5245900>>. Acesso em 12.01.2008. Um outro exemplo de interferência no fluxo de dados na rede é encontrado em alguns países que vivem sob regimes ditatoriais, como o chinês e o tunisiano. Seus governos realizam uma censura política na rede, bloqueando o acesso a alguns *sites* por seus cidadãos. A OpenNet Initiative, uma parceria entre universidades americanas e britânicas, busca mapear e divulgar ações de censura e vigilância na Internet. <<http://opennet.net/>>.

<sup>199</sup> Deve-se admitir que “do ponto de vista da liberdade e da democracia, um acesso direto à informação, tanto em relação ao fornecimento quanto à utilização, sem controle, sem intermediários, não constitui um progresso para a democracia, mas, ao contrário, uma regressão e uma ameaça. Não existe relação entre acesso direto e democracia. A democracia é ligada, ao contrário, à existência de intermediários de qualidade”. WOLTON, Dominique. **Internet, e depois? Uma teoria crítica das novas mídias**. Porto Alegre: Sulina, 2003, p. 110-1. No mesmo sentido GERMAN, Christiano. On-Line-Off-Line: Informação e Democracia na Sociedade da Informação. In GUIMARÃES, César; JUNIOR, Chico (orgs.). **Informação e Democracia**. Rio de Janeiro: UERJ, 2000, p. 133-6.

É necessário ressaltar ainda que o controle *ex ante* tradicionalmente exercido pelos profissionais midiáticos não atesta a qualidade e veracidade das informações. Há vários exemplos do uso indevido deste poder, voltado à sustentação de regimes ditatoriais e dos interesses de elites ou famílias poderosas. É preciso não se deixar levar por argumentos de autoridade, pois “um livro não é bom por ser publicado, uma notícia não é verdadeira por ser anunciada na televisão e um saber não é garantido por ser ensinado na universidade”.<sup>200</sup>

O mesmo questionamento que hoje é feito acerca da confiabilidade da informação disseminada através da Internet já foi levantado no passado, em relação às imagens e meios escritos. No fim do século XVII instaurou-se uma discussão acerca da confiabilidade dos registros históricos e informativos. Várias gravuras famosas à época retratavam eventos que jamais haviam acontecido<sup>201</sup>. Detectou-se discrepâncias significativas entre fatos relatados em diferentes jornais ou até mesmo em um mesmo periódico, quando os escritos posteriores contradiziam as primeiras versões apresentadas. Por esta razão, chegou-se a afirmar que os jornais induziam os leitores ao ceticismo<sup>202</sup>, um indício de que a desconfiança em relação a novas fontes e formas de comunicação não é algo novo.

Descendente direto e fenômeno complementar às revoluções ocasionadas pela invenção da escrita e da imprensa, o ciberespaço inaugura um novo capítulo na história da visibilidade, da transparência e do espaço público. O “olho espiritual” dos artistas do medievo, que havia sido substituído pela visão em perspectiva da ciência moderna, encontra sua evolução no olho digital, que observa tudo de forma direta e em tempo real.

A transparência apresenta-se como um dos princípios da boa administração e é freqüentemente relacionada à liberdade de informação, que compreende o direito a informar e a ser informado. O primeiro corresponde à liberdade de manifestação do pensamento pela palavra, por escrito ou por outro meio de difusão; o segundo indica o interesse sempre crescente da coletividade em que todos estejam informados para o exercício consciente das liberdades públicas.<sup>203</sup>

---

<sup>200</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Piaget, 2002, p. 61.

<sup>201</sup> Os pseudo-eventos, que exaltavam feitos heróicos e buscavam passar uma imagem favorável dos governantes e suas políticas, eram retratados em gravuras ou medalhas de bronze. Esta propaganda era inicialmente voltada aos embaixadores e chefes de Estado estrangeiros, mas logo passou a ser distribuída para a população. BRIGGS, Asa, BURKE, Peter. **Uma História Social da Mídia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006, p. 75.

<sup>202</sup> *Ibid.*, p. 75 e 77-8.

<sup>203</sup> A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 afirma, em seu artigo 19, que “todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras”. De

A transparência pode ser definida como o fluxo aumentado de tempestivas e confiáveis informações econômicas, sociais e políticas, acessíveis a todos os interessados<sup>204</sup>, ou como a disponibilidade de tudo aquilo que é necessário para que o processo democrático permaneça aberto a todos que nele pretendem intervir.<sup>205</sup> O poder autoritário sobre a informação, por sua vez, caracteriza-se pela assimetria de visibilidade, ou seja, a sociedade torna-se transparente para aqueles que monopolizam a informação, enquanto os centros de poder permanecem opacos e protegidos do escrutínio público. Além disso, há uma verticalidade e unidirecionalidade dos fluxos de informação.<sup>206</sup>

Com o advento do ciberespaço, a transparência tende a tornar-se simétrica. Se governos e instituições de mercado conseguem obter informações cada vez mais exatas acerca dos cidadãos e consumidores, muitas vezes sem o seu consentimento, através da coleta e cruzamento de dados no ciberespaço, os cidadãos, por outro lado, têm acesso a informações advindas de *sites* oficiais ou de uma rede virtual de informantes em quem confiam.<sup>207</sup>

A informação assegurada pela transparência mostra-se essencial para a responsabilização e avaliação das instituições democráticas, o que faz com que transparência e *accountability*<sup>208</sup> estejam intimamente relacionadas.<sup>209</sup> Informação e democracia possuem uma relação de co-essencialidade, e a primeira é uma pré-condição para a participação da

forma semelhante dispõem a Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia e a Convenção Americana sobre os Direitos do Homem.

<sup>204</sup> KAUFMANN, Daniel; BELLVER, Ana. “Transparenting Transparency”. **Initial Empirics and Policy Applications**. The World Bank, 2005, p. 4.

<sup>205</sup> RODOTÀ, Stefano. **Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación**. Buenos Aires: Losada, 1999, p. 115.

<sup>206</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Piaget, 2002, p. 39.

<sup>207</sup> A total transparência é, porém, impossível, pois quando as relações se simplificam em um ponto elas se tornam mais obscuras em outro. WOLTON, Dominique. **Internet, e depois? Uma teoria crítica das novas mídias**. Porto Alegre: Sulina, 2003, p. 105-6. A transparência em relação ao conteúdo das informações, que sofre um aumento com o advento da Internet, contrapõe-se à opacidade em relação ao meio como esta informação é prestada e ao “código” que contingencia este meio. Um outro exemplo deste dualismo é a simplificação e maior transparência que ocorrem no processo de votação eletrônica, deste o depósito do voto na urna à contagem, acompanhado, entretanto, pela opacidade em relação à programação técnica e ao software utilizado nas urnas eletrônicas, que permanecem excluídos de um escrutínio por parte dos cidadãos.

<sup>208</sup> A “*accountability*” pode ser entendida como o conhecimento ou pressuposição de responsabilidade pelas ações, decisões e políticas implementadas, em decorrência do papel desempenhado por determinado ator, como os representantes políticos. Há uma obrigação de reportar, explicar e responder pelas conseqüências das decisões tomadas. SUBIRATS, Joan. Democracia, participación y eficiencia. **Revista Foro Internacional**. Nº 3, Vol. XL. México: El Colegio de Mexico, Julho-Setembro de 2000.

<sup>209</sup> “O propósito da demanda por transparência é permitir que os cidadãos, mercados ou governos responsabilizem as instituições por suas políticas e performances. (...) A transparência pode ser vista como a abertura das instituições, ou seja, o grau em que *outsiders*, como cidadãos ou interessados, podem monitorar e avaliar as ações dos *insiders*, a exemplo dos oficiais de governos e gerentes de empresas”. KAUFMANN, Daniel; BELLVER, Ana, Op. Cit., p. 4-5. Segundo a Comissão européia, “a confiança é conquistada através da *accountability*, e o compartilhamento de informações e a transparência aumentam os níveis de ambos. COMISSÃO EUROPEIA. **Proposing the Launch of a European Transparency Initiative**. SEC (2005) 1300/6. Bruxelas, 06.11.2005, p. 8.

sociedade civil ao longo do processo democrático.<sup>210</sup> É o substrato qualitativo que alimenta as principais formas de participação, quais sejam a consulta, a cooperação e a deliberação.

Por possibilitar a avaliação e a responsabilização das instituições, e o engajamento em seu processo decisório, a informação deve ser abundante em projetos políticos complexos, que necessitam de legitimidade e apoio social, como os processos de integração regional. Contudo, para ser capaz de embasar um juízo e uma participação qualificados, a informação deve apresentar certas características. Seu conteúdo deve ser completo, objetivo, confiável, útil e fácil de encontrar e de entender, além de estar disponível de maneira regular e previsível.<sup>211</sup> Os *sites* na Internet podem ser uma importante ferramenta para atingir estes objetivos.

Nos processos de integração regional, a percepção de opacidade por parte dos cidadãos, seja devido à real distância geográfica que os separa do centro decisório ou a um déficit político-institucional, pode ser minimizada através da disponibilização de informações nos *sites* oficiais.<sup>212</sup> Os portais dos processos de integração devem fornecer informações acerca das negociações, acordos e políticas regionais, e devem estar voltados à sociedade dos países membros, e não aos próprios governos e aos especialistas.

A despeito da maior parte dos europeus afirmar, em pesquisas realizadas pelo Eurobarômetro, que buscam informações sobre a União na televisão, a Comissão tem apostado no website EUROPA<sup>213</sup> como principal instrumento de comunicação.<sup>214</sup> O *site* funciona como um portal dedicado a fornecer informações sobre o processo de integração europeu, fomentar o diálogo com os cidadãos e prover serviços de governo eletrônico. Nele se

---

<sup>210</sup> Embora algumas classificações incluam a informação como um tipo de participação, prefere-se aquelas que a percebem como uma condição para a participação, pois a informação se caracteriza pela manifestação de uma parte em relação a outra, das instituições governativas para a sociedade civil ou o inverso, enquanto as práticas de participação ensejam um comportamento ativo por parte de todos os envolvidos. FONT, Joan (coord.) **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001, p. 16.

<sup>211</sup> SANCHEZ, M.R. **Pontos críticos da participação da sociedade civil no Mercosul**. (mimeo), 2004, p. 21.

<sup>212</sup> Esta também é a opinião de PEÑA, Felix. **Sociedad civil, transparencia y legitimidad en los procesos de integración y en las negociaciones comerciales: Un enfoque sobre la experiencia del Mercosur y algunas lecciones para las negociaciones con la Unión Europea**, 2003. Disponível em <www.felixpena.ar>.

<sup>213</sup> <www.europa.eu>. O EUROPA foi criado em fevereiro de 1995, especialmente voltado à reunião do G7 organizada pela Comissão Européia sobre a sociedade da informação. Após o encontro, decidiu-se manter e alargar o papel do EUROPA, transformando-o em um portal de informações acerca da integração. <http://europa.eu/abouteuropa>. Acesso em 19 de outubro de 2007.

<sup>214</sup> “Apesar da Internet não ser atualmente a principal fonte de informações gerais sobre a União, ela é um meio particularmente dinâmico e interativo, com um grande número de usuários nas gerações mais jovens. É também o melhor canal para comunicar informações complexas e completas na nossa área de trabalho”. COMISSÃO EUROPÉIA. **Proposing the Launch of a European Transparency Initiative**. SEC (2005) 1300/5. Bruxelas, 06.11.2005, p. 4.

encontra disponível toda a legislação europeia aprovada ou em discussão, e informações detalhadas sobre as competências, o sistema institucional e as políticas comunitárias.

A partir do *site*, é possível aceder a portais temáticos, que visam a facilitar o acesso à informação e aos serviços públicos de modo intuitivo, sem que o internauta tenha de saber de que forma a União Europeia está institucionalmente organizada ou de que setor provém a informação. Além disto, vários guias de navegação são colocados à disposição dos usuários, orientando-os na busca por documentos oficiais e textos jurídicos, e na utilização das bases de dados e serviços. O EUROPA é tema de vários dos planos de comunicação da Comissão Europeia, que visam ao aperfeiçoamento e a coerência do portal, graças a uma abordagem temática multinível e simpática ao usuário, e do reforço de sua característica multilingüe.<sup>215</sup>

Apesar de ser, de forma merecida, uma referência em termos de clareza, completude e confiabilidade, há algumas críticas que podem ser feitas ao *site* da União. Nota-se uma preocupação constante com a objetividade e com a transmissão de informações de maneira clara. O usuário está no centro das atenções daqueles que constroem a página, desde o *layout* ao conteúdo, o que é bastante produtor. Uma dose excessiva de preocupação, entretanto, gera alguns efeitos negativos. Por vezes, o *site* encontra-se tão direcionado à satisfação do usuário que a mensagem por ele transmitida parece ter passado por um processo de filtragem e tradução em uma linguagem de marketing, voltada à “venda” de um produto aos seus “consumidores”.<sup>216</sup> Grande parte dos destaques existentes na página mostra ações que a Europa está desenvolvendo *para* os cidadãos, sem contrabalançá-las com mensagem voltadas ao desenvolvimento da cidadania e do engajamento no processo de construção coletiva da União.<sup>217</sup>

Há também pouca informação sobre as atividades exercidas e temas discutidos internamente pelas instituições. O calendário disponível nas páginas das diversas Diretorias Gerais da Comissão, por exemplo, fornece as datas das reuniões externas, interinstitucionais

<sup>215</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission**. SEC (2005) 985. Bruxelas, 20.07.2005. e COMISSÃO EUROPEIA. **Communicating Europe in Partnership**. COM (2007) 568. Bruxelas, 3.10.2007. Várias pesquisas de opinião sobre o EUROPA são realizadas com os usuários, visando ao seu aperfeiçoamento. A última ocorreu no segundo semestre de 2007.

<sup>216</sup> Muitos dos *sites* e ferramentas de governo eletrônico são orientados segundo padrões de racionalização, eficiência e satisfação de uma clientela, de acordo com modelos gerenciais do mercado informacional. O potencial destes canais é, dessa forma, sub-aproveitado. MARTINUZZO, José Antônio. **Comunicação, Novas Tecnologias e Informacionalização da Política: o governo eletrônico no Mercosul**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2006. Tese de doutorado.

<sup>217</sup> Um dos resultados advindos de um processo político em que a legitimidade encontra-se quase que exclusivamente fundada na satisfação dos cidadãos, através dos resultados das políticas (*outputs*), é o fortalecimento da imagem de cidadãos-consumidores, em detrimento de cidadãos-partícipes.

ou com a sociedade, mas, de modo geral, não há informações sobre reuniões internas e suas pautas. É possível que a sociedade civil obtenha este tipo de informação através de outros meios ou de contatos diretos, mas sua ausência no *site* não contribui para a transparência e a mobilização dos cidadãos em geral.

Além disso, as decisões tomadas pelas instituições também passam por uma tradução midiática antes de serem disponibilizadas no *site*. Diferentemente do que ocorre no Mercosul, na União não há o costume de disponibilizar atas das reuniões dos principais órgãos decisórios. Se, por um lado, a comunicabilidade dos resultados parece mais efetiva através de notícias objetivas transmitidas por meios multimídia, por outro, há uma sensação de consenso nos debates que não corresponde à realidade e leva a uma percepção de despolitização da integração.<sup>218</sup> Acentua-se, dessa forma, a sensação de tecnicidade e burocratização do processo integracionista, que dificulta a identificação e o engajamento dos cidadãos.

No âmbito do Mercosul, desde a fase fundacional, não há uma preocupação com a transparência do processo. Como outros temas relacionados às relações exteriores, a integração ficou restrita ao gabinete presidencial e às chancelarias, que monopolizam informações, interna e externamente. Frequentemente a informação é divulgada para a sociedade em geral somente após a formalização das decisões. “Para saber o que ocorre no Mercosul, é preciso estar dentro dele”<sup>219</sup> e “a insuficiente informação oportuna foi considerada como um dos fatores que condicionaram o grau de participação cidadã nas questões do Mercosul”.<sup>220</sup>

Esta tendência à opacidade reflete-se no *site*<sup>221</sup> que, a despeito do considerável período de existência do bloco, permanece uma ferramenta rudimentar e despreziosa. A página denota a inexistência de uma política de comunicação e o fato de que este tema não se encontra no foco das preocupações dos Estados Partes. Primeiramente, quanto à forma, o *site* não se mostra simpático ao usuário nem intuitivo e não há qualquer ajuda a navegação, nem mesmo um mapa do seu conteúdo. Inexistem motores de busca gerais ou temáticos,

---

<sup>218</sup> É preciso ressaltar, entretanto, que as atas disponibilizadas no Mercosul não são utilizadas como um instrumento para aumentar a transparência do jogo político. Parte dos seus anexos é identificada como confidencial, principalmente aquela que se refere aos posicionamentos de cada Estado-parte.

<sup>219</sup> VENTURA, Deisy. **Sociedades efervescentes, governos sem gás**. Le Monde Diplomatique Brasil. Ano 2, n° 7. São Paulo: Instituto Pólis, 2008, p. 13.

<sup>220</sup> “La insuficiente información oportuna, ha sido considerada como uno de los factores que han condicionado el grado de participación ciudadana en las cuestiones del Mercosur”. PEÑA, Félix. **Sociedad civil, transparencia y legitimidad en los procesos de integración y en las negociaciones comerciales: Un enfoque sobre la experiencia del Mercosur y algunas lecciones para las negociaciones con la Unión Europea**, 2003. Disponível em <[www.felixpena.com.ar](http://www.felixpena.com.ar)>. Acesso em 27.09.2007

<sup>221</sup> <[www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)>. Acesso em 24.10.2007.

englobando, por exemplo, a legislação mercosulina, o que impossibilita o encontro da informação desejada com praticidade. Para realizar esta pesquisa, por exemplo, foi necessário consultar várias decisões do CMC. Diante da impossibilidade de realizar uma busca temática na página do Mercosul, foram utilizados os motores de busca tradicionais, como o Google e o Yahoo!. Neles, tentava-se agregar o tema em questão à palavra Mercosul, como argumento de busca. Com sorte, as atas com as decisões a respeito do assunto seriam disponibilizadas dentre as primeiras posições no resultado encontrado. Por fim, obtendo a informação sobre o ano em que determinado tema foi tratado no bloco, era possível percorrer, no *site* do Mercosul, as atas referentes àquele período, e averiguar se o assunto havia sido discutido em alguma outra reunião do CMC.

Não há ainda uma preocupação com a atualidade, a precisão ou a completude das informações prestadas. No calendário de reuniões dos órgãos institucionais do Mercosul várias delas encontram-se “a confirmar”, a despeito da proximidade do evento ou mesmo do fato da data prevista já ter transcorrido.<sup>222</sup> Ademais, a pauta dos encontros não é divulgada, o que dificulta o interesse e a mobilização da sociedade.

Inexiste uma política no bloco que discipline a comunicação dos seus órgãos institucionais. A maioria deles, inclusive aqueles com poder decisório, não possuem páginas individualizadas, o que facilitaria em grande medida a comunicação temática acerca das medidas por eles aprovadas, clarificando seu papel perante a sociedade dos Estados Partes.

As informações sobre os temas discutidos no âmbito do Mercosul mostram-se incompletas. Recentemente, as atas das reuniões do CMC, do GMC e da CCM passaram a ser divulgadas, juntamente com os anexos<sup>223</sup>, mas isto ainda não se dá em relação aos demais órgãos institucionais, como as comissões, grupos, subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, que não possuem qualquer registro das suas discussões no portal, tornando o seu trabalho pouco transparente. A exceção, que apenas confirma a falta de uma regra ou política comum, é a existência de páginas próprias do subgrupo de trabalho número 7, que trata das Indústrias, da Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul e da Reunião Especializada da Mulher do Mercosul, que disponibilizam agendas e atas das reuniões.<sup>224</sup>

---

<sup>222</sup> [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int). Acesso em 24.10.2007.

<sup>223</sup> Quanto aos projetos apresentados pelos Estados e postos em discussão, o artigo 12 da resolução GMC 26/01 determinava seu caráter reservado. A resolução GMC 08/05 altera esta disposição, e prevê que os projetos também devem ter caráter público, salvo expressa manifestação em contrário.

<sup>224</sup> Consultar, respectivamente <<http://www.mercosur.int/sgt7/>>, <<http://www.mercosur.coop/recm/>> e <<http://www.mercosurmujeres.org/>>.

O subgrupo número 11 dedicado à saúde também possui um *site*, que é o único a subdividir os planos de ação nacionais e comuns em seções distintas, arrolar os principais objetivos e políticas a serem desenvolvidas pelas comissões temáticas e prestar informações acerca dos membros que compõem cada comissão, com seus respectivos contatos. A partir do exame das atas disponibilizadas, entretanto, é possível verificar que as últimas datam de 2006, o que indica ou a estagnação dos fóruns de discussão do subgrupo 11, ou a falta de atualização da página eletrônica.

Nota-se ainda que não há padronização na forma ou coerência no conteúdo entre qualquer dos *sites* mencionados ou deles em relação à página do bloco. Alguns nem mesmo se encontram hospedados no portal do Mercosul e utilizam distintos nomes de domínio (TLDs)<sup>225</sup>. As páginas das Presidências *Pro-tempore* encontram-se nos *sites* dos Ministérios das Relações Exteriores de cada país, e não seguem qualquer padrão. Diversas informações, como a normativa do Mercosul, são neles repetidas, inexistindo uma relação de complementaridade, mas sim de concorrência, com o portal oficial.

O atual programa de trabalho da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) prevê um plano para o fortalecimento institucional do bloco, que visa, dentre outras medidas, a melhoria da comunicação no âmbito integracionista, de modo a atingir “um salto qualitativo na política comunicacional, que dê visibilidade ao Mercosul para o cidadão”.<sup>226</sup> Nota-se no próprio *site* da CRPM um esforço em tornar seu conteúdo mais acessível e simpático ao usuário, contando com diagramas e informações objetivas, ainda que lamentavelmente não haja *links* que permitam o aprofundamento dos temas tratados, caso o usuário deseje. Apesar disso, o *site* da CRPM também parece desconexo e redundante em relação a algumas informações que já se encontram presentes na página do bloco.

Em março de 2008 a Secretaria do Mercosul lançou uma convocatória para projetos que visassem à reestruturação e redesenho do portal oficial, admitindo que

---

<sup>225</sup> O sistema de nomes de domínio (Domain Name System ou DNS, ver nota 75) envolve dois tipos de nomes de domínio de alto nível (top level domains ou TLD). O primeiro baseia-se nos códigos dos países (ccTLD), como .br e .ar, e o segundo é genérico (gTLD), a exemplo do .com, .org., .gov. e .info. Recentemente o Mercosul migrou do ccTLD .uy para o gTLD .int, que é reservado para as organizações internacionais estabelecidas por meio de Tratados entre Estados nacionais e que possuem personalidade internacional. Apesar disto, as páginas de seus órgãos encontram-se hospedadas em diversos gTLD, como .coop, reservado às cooperativas e .org, voltado principalmente a *sites* não comerciais. A classificação dos gTLD está disponível em <<http://www.iana.org/>>. A terminação .org foi utilizada para o *site* do Parlamento do Mercosul <[www.parlamentodelmercosur.org](http://www.parlamentodelmercosur.org)>.

<sup>226</sup> <[http://www.presidenciamercosur.org/por/programa\\_reforma.php](http://www.presidenciamercosur.org/por/programa_reforma.php)> No marco do Programa para o fortalecimento institucional do Mercosul foi lançado um edital para a contratação de técnico da Secretaria do Mercosul que, dentre outras responsabilidades, ficaria encarregado de alimentar o *site* do bloco com toda a documentação pública emanada dos seus órgãos institucionais.

Atualmente, tanto do ponto de vista externo quanto interno, o Portal apresenta insuficiências que comprometem sua utilidade no meio (sic.) prazo. (...) do ponto de vista interno, a estrutura do Portal obstaculiza a localização e a edição das informações. Ainda, a ausência de uma ferramenta para gerenciar o conteúdo não permite que os funcionários da SM façam sua manutenção.<sup>227</sup>

Nessa convocatória são sugeridas modificações positivas, como a idealização de um *site* intuitivo e simpático ao usuário. Propõe-se ainda que a gestão de informações se dê por meio de um processo simples, que permita sua realização por pessoas sem formação técnica em informática, o que pode contribuir para uma maior frequência na atualização do *site*. Além disso, prevê-se criação de um gestor de documentos, que pode vir a facilitar as pesquisas sobre o conteúdo do portal.

A alteração na forma do *site* é importante e proporciona as condições para um avanço quantitativo no acesso à informação por parte da sociedade. No entanto, para haver um avanço qualitativo, faz-se necessário investir na maior transparência e publicidade das discussões travadas no seio de todos os fóruns mercosulinos. Por mais belas que sejam as linhas do edifício, não há como sustentá-lo sem um alicerce sólido, neste caso, sem informações completas, precisas e atuais. Resta saber se essa proposta de reestruturação do *site* configura-se como uma medida isolada, ou se faz parte de uma reflexão mais ampla acerca do papel da comunicação e da sua importância como instrumento para alcançar a *accountability* e a legitimidade no âmbito integracionista.

Os *sites* poderiam contribuir ainda para o aumento da transparência através da incorporação e o oferecimento de ferramentas de governo eletrônico (*e-government*)<sup>228</sup>. No âmbito estatal, a relação que se estabelece entre setores governamentais e destes com os cidadãos e as empresas é profundamente alterada pelo uso das novas tecnologias. Não só há a disponibilidade de informações quantitativa e qualitativamente superiores, aumentando a transparência e o poder dos cidadãos, mas também são oferecidos serviços governamentais

---

<sup>227</sup> SECRETARIA DO MERCOSUL. **Convocatória para a Reestruturação e Redesenho do Portal Oficial do Mercosul. Termo de referência.** Montevideu, 04.03.2008. Disponível em [www.mercosur.int.net](http://www.mercosur.int.net). Acesso em 10.04.2008.

<sup>228</sup> O governo eletrônico pode ser entendido como “o uso das tecnologias de informação e comunicação e sua aplicação pelo governo para o provimento de informações e de serviços públicos básicos à população”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Global e-Government Readiness Report 2004.** Nova Iorque, 2004, p. 15. Disponível em <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN019207.pdf>>. Acesso em 15.01.2008. Para uma análise da influência da mídia e do capitalismo sobre as ferramentas de governo eletrônico ver MARTINUZZO, José Antônio. **Comunicação, Novas Tecnologias e Informacionalização da Política: o governo eletrônico no Mercosul.** Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2006. Tese de doutorado.

através da rede.<sup>229</sup> O pagamento de impostos, a solicitação de documentos, os processos licitatórios e a assistência médica e social são apenas alguns exemplos. É possibilitada ainda uma comunicação mais estreita entre instituições governamentais, horizontal e verticalmente, o que contribui para a celeridade e a sinergia entre elas.<sup>230</sup>

A adoção de ferramentas de governo eletrônico impulsiona a consolidação da própria sociedade da informação, ajudando a difundir e popularizar as TICs. Proporciona ainda a redução de custos, das limitações de tempo e espaço envolvidas no deslocamento às repartições públicas, da discricionariedade administrativa e do risco de arbitrariedade e do estabelecimento de relações clientelares.<sup>231</sup>

As ferramentas de governo eletrônico também se fazem presentes no âmbito integracionista. Na União Européia foi lançado o programa IDABC (*Interoperable Delivery of european e-government services to public Administration, Business and Citizens*)<sup>232</sup>. Um dos seus objetivos é “utilizar a Internet para melhorar a transparência da administração pública e para envolver os cidadãos e as empresas no processo de tomada de decisões de um modo interativo”.<sup>233</sup> Para tanto, visa-se à harmonização dos sistemas de informação nacionais e europeu, garantindo a interoperabilidade de seu funcionamento e de suas ferramentas de governo eletrônico. Isto se dá através do apoio tecnológico e técnico e da possibilidade de compartilhamento de experiências nacionais.

---

<sup>229</sup> Segundo Lévy, os princípios fundamentais que regem o governo eletrônico são: tornar o Estado e seus serviços mais acessíveis, oferecer os serviços segundo as preferências dos cidadãos, incluir as populações desfavorecidas pelas formas tradicionais de governo, como as minorias lingüísticas, os deficientes, expatriados e estrangeiros e utilizar melhor a informação através da ligação entre sistemas de informação atualmente separados. “Os governos estão a passar de uma relação de autoridade sobre subalternos para outra de serviços a cidadãos aos quais têm, cada vez mais, contas a prestar”. LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Piaget, 2002, p. 103.

<sup>230</sup> Uma outra aplicação das ferramentas de governo eletrônico, ainda pouco explorada, é aquela relacionada à disponibilidade de informações e serviços voltada às relações externas, notadamente comerciais e turísticas. O uso do sistema informacional permite maior agilidade, por exemplo, no preenchimento e trâmite de documentos de imigração e permissões de trabalho e na concessão de licenças de importação e exportação. Um exemplo desta última aplicação é o Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX), um instrumento on-line que integra as atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior no Brasil.

<sup>231</sup> É preciso considerar, entretanto, que “a técnica não faz diferença por si só. O e-government pode perfeitamente implicar apenas a informatização de burocracias analógicas, ‘pesadas’ e lentas, levando, por meio do computador, guichês públicos até as casas dos cidadãos (...) O importante é a orientação política da aplicação da técnica”. MARTINUZZO, José Antônio. **Comunicação, Novas Tecnologias e Informatização da Política: o governo eletrônico no Mercosul**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2006. Tese de doutorado.

<sup>232</sup> <<http://ec.europa.eu/idabc/en/home>>.

<sup>233</sup> COMISSÃO EUROPÉIA. **e-Europe 2002: impactos e prioridades**. COM (2001) 140. Bruxelas, 13.03.2001, p. 16. O programa é revisado periodicamente, com o intuito de avaliar o seu progresso e estabelecer novos objetivos. As atualizações encontram-se disponíveis em <<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5101/3>>. Acesso em 15 de maio de 2008.

O IDABC também oferece serviços diretos aos cidadãos e empresas, como o SOLVIT, um programa alternativo de solução de conflitos relacionados à normativa que regula o mercado interno<sup>234</sup>, o PLOTEUS, um portal com informações acerca de oportunidades de estudo nos países da União, o *Health-EU*, um portal que permite o acesso a informações e bancos de dados atualizados sobre o tema da saúde humana, e o *Traces*, que centraliza informações sobre o monitoramento de animais e produtos de origem animal na União Européia. O *site* do *ePractice*<sup>235</sup> permite que estudiosos e profissionais relacionados aos temas do governo eletrônico, saúde e inclusão digital possam trocar informações e discutir projetos em andamento, contando atualmente com mais de onze mil associados.<sup>236</sup>

A incorporação de ferramentas de governo eletrônico ao Mercosul é recente e ainda incipiente. Nos processos seletivos para a escolha de funcionários os formulários de inscrição são disponibilizados on-line para download e o envio de material pode ser feito por e-mail. Além disso, a Decisão do CMC nº 08/07 lançou o projeto “Base de dados Jurisprudenciais do Mercosul”, que visa à criação de um sistema informatizado interligando os tribunais dos distintos Estados membros, permitindo o acesso às jurisprudências nacionais relacionadas ao Mercosul. Há uma grande expertise técnica na região acerca das ferramentas de governo eletrônico, que poderia ser mais bem aproveitada no âmbito do bloco. Argentina e Brasil estão no rol dos vinte e cinco países mais avançados em relação à implementação do governo eletrônico, ficando à frente de países como o Japão. O único Estado Parte do Mercosul que não apresentou evolução recente nesta área foi o Paraguai, que passou da 59ª posição em 2003 para a 138ª em 2004.<sup>237</sup>

A implementação de ferramentas de governo eletrônico no Mercosul poderia ser útil para o controle e a transparência dos gastos relacionados aos fundos estruturais e para formar uma rede de intercâmbio de dados e uniformização de práticas, como as fiscais, aduaneiras, estatísticas e de segurança social. Poderia ainda promover a divulgação dos direitos dos cidadãos e de informações acerca das práticas comerciais e administrativas relevantes em cada Estado Parte, além de disponibilizar serviços à população.

---

<sup>234</sup> O SOLVIT recebe em média 840 novos casos por ano, um número não muito aquém daquele apresentado pelo sistema formal de solução de conflitos da Comissão Européia, que contou com mil novos casos em 2007. COMISSÃO EUROPÉIA. *Synergy: the IDABC quarterly*, n. 9, 2008, p. 7.

<sup>235</sup> Para mais informações ver <[www.epractice.eu](http://www.epractice.eu)>.

<sup>236</sup> COMISSÃO EUROPÉIA. Op. Cit., p. 10.

<sup>237</sup> Outros países Latino-americanos bem colocados foram o Chile, a Colômbia e o México. CEPAL. *Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe*. Junho de 2005, p. 44 e 71.

Quando há transparência e um constante fluxo de informações, encontram-se presentes as principais condições para o envolvimento dos cidadãos nas decisões políticas. O bom uso dos *sites* e ferramentas de governo eletrônico é um fator relevante para atingir ambos os objetivos no âmbito regional. Resta examinar como aumentar a frequência da interação entre os membros da sociedade e destes com as instituições, de modo a forjar uma esfera pública de debate sobre os assuntos comuns.

### 3.2 O ciberespaço como propulsor de uma esfera pública regional

A busca pelo estabelecimento de relações interativas não-presenciais teve início muito antes do surgimento das mídias digitais, no contexto artístico. Na pintura renascentista do século XV, as regras da perspectiva linear permitiram a criação de um elo entre a imagem, que retratava o ponto de vista único do pintor da obra, e a localização espacial daquele que a observava. Seus olhos substituíam então os do artista no ponto gerador da cena.<sup>238</sup>

A passagem das mídias anteriores para a Internet é marcada por duas características principais, quais sejam, a digitalização e a interatividade. Esta, porém, não deve ser vista como um atributo inerente ao meio utilizado, mas como um processo que é construído por aqueles que interagem. Para configurar a interatividade não é suficiente que o meio de comunicação proporcione uma relação bidirecional. Faz-se necessário também que uma mensagem emitida responda não só àquela imediatamente anterior – o que caracterizaria a reatividade – mas também ao conjunto de mensagens anteriormente intercambiadas, fazendo sentido em um contexto.

Em uma relação interativa, há o intercâmbio de mensagens interpessoais e criativas. Os pólos envolvidos modificam-se reciprocamente no processo de interação e modificam

---

<sup>238</sup> “Ao olhar para uma imagem em perspectiva a partir do centro de projeção, o espectador literalmente toma o lugar do artista. (...) A imagem em perspectiva determina onde o observador deve se postar, porque codificado na imagem está o ponto único do espaço físico do qual a imagem se origina e do qual se espera que seja recebida. (...) Ao codificar a posição do corpo observante, a perspectiva vincula o espaço virtual da imagem e o espaço físico do espectador de maneira muito formal”. Inicialmente o centro de projeção era bastante óbvio, posicionado exatamente em frente à obra. Com o passar do tempo, porém, os pintores passaram a variar esta opção e usaram pontos de vista incomuns, que levavam os observadores a adotar posições inusitadas para entrar em sintonia com o “olho do artista”. WERTHEIM, Margaret. **Uma História do Espaço de Dante à Internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 82-4.

conjuntamente seu próprio relacionamento, através de momentos complementares de cooperação e conflito.<sup>239</sup>

Para encorajar a cooperação, é importante que haja uma retribuição ao comportamento colaborativo. As relações de cooperação virtual geralmente se dão sob o modelo econômico conhecido como economia de oferta ou da doação (*gift economy*), no qual a informação é oferecida à comunidade, que tem o compromisso moral de retribuí-la ou passá-la adiante.<sup>240</sup> O lucro obtido assume a forma do aumento e de diversificação dos relacionamentos sociais através da rede.

A interação criativa e baseada na cooperação esteve presente desde os primeiros momentos do desenvolvimento da Internet. Inicialmente, foi uma comunidade científica restrita que criou os primeiros protocolos e softwares. Seu projeto orientava-se para o desenvolvimento de “um sistema de comunicação eletrônico global, que una computadores e pessoas em uma relação simbiótica e cresça exponencialmente por comunicação interativa”.<sup>241</sup>

Tal objetivo rapidamente mostrou-se bem sucedido. O embrião deste sistema de comunicação transpôs os muros que envolviam a elite acadêmica e transformou-se em objeto de experimentação de uma comunidade de hackers.<sup>242</sup> Estes foram inspirados pelo

---

<sup>239</sup> A comunicação não deve ser vista como uma relação consensual. Em seu bojo ocorre não apenas a produção, mas também disputa pelos sentidos. O conflito possui uma relação de complementaridade com a cooperação: “nem a cooperação é sempre intencional e frutífera, nem tampouco o conflito é constantemente prejudicial e aniquilador. Conflito e cooperação, por não serem extremos opostos, separados por um vazio abismal, só podem de fato ser separados conceitualmente”. PRIMO, Alex. **Interação mediada por computador: comunicação, cibercultura, cognição**. Porto Alegre: Sulina, 2007, p. 57 e 198.

<sup>240</sup> SPYER, Juliano. **Conectado: O que a Internet faz com você e o que você pode fazer com ela**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007, p. 29-32. Uma economia de doação é um sistema econômico em que os participantes doam coisas de valor para o benefício compartilhado da comunidade. Sistemas deste tipo ocorrem geralmente em contextos culturais onde existe uma expectativa de retorno ou de que a dívida seja passada adiante de alguma maneira. Um dos possíveis benefícios de uma economia de oferta é que pode prover as necessidades dos que não possuem, no momento, meios de retribuir. A Wikipedia é um exemplo do funcionamento da economia de doação, pois a enciclopédia on-line é gratuita e foi construída inteiramente por contribuições de milhares de voluntários, estando disponível a qualquer internauta. **Economia de doação**. Disponível em <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Economia\\_de\\_doa%C3%A7%C3%A3o](http://pt.wikipedia.org/wiki/Economia_de_doa%C3%A7%C3%A3o)>. Acesso em 29 de setembro de 2007.

<sup>241</sup> CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da Internet. Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 36.

<sup>242</sup> Ao contrário do que diz o senso comum, os hackers não se dedicam às atividades ilícitas. Este tipo de ação é cometida por um grupo reduzido, formado pelos *crackers*. A cultura hacker brotou do mundo universitário, inspirada pelos pesquisadores acadêmicos e pela política estudantil. Diz respeito a um conjunto de crenças que emergiu da interação entre programadores em torno de projetos comuns, tais como a abertura dos códigos dos softwares e a liberdade em sentido amplo, tanto para criar como para apropriar-se e distribuir conhecimentos. O prestígio dos que integram esta comunidade está ligado à relevância da contribuição do hacker para o aperfeiçoamento dos softwares, vista como uma doação feita à comunidade. Seus projetos, diferentemente daqueles da comunidade científica, são autônomos em relação às instituições. CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da Internet. Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 16-7 e 38-42 passim.

surgimento do “movimento do software livre”, que reivindicava que a informação relativa ao código-fonte dos softwares permanecesse acessível a todos. Em retribuição, qualquer pessoa que utilizasse um software gratuito com código de fonte aberto poderia divulgar na rede o seu código aperfeiçoado, algo que se tornou uma regra de conduta para a comunidade de hackers.<sup>243</sup>

Para os indivíduos em geral, o movimento do software livre é um convite ao engajamento e ao empreendimento coletivo (...) [Estes indivíduos] são estimulados a sugerir mecanismos procedimentais para a organização prática do desenvolvimento do software livre, bem como a se engajar politicamente no sentido de promover a transformação das estruturas tradicionais de desenvolvimento de software baseado nos modelos usuais de direito autoral.<sup>244</sup>

Com o desenvolvimento da Internet abre-se um leque de possibilidades para a interação virtual entre indivíduos e grupos e para a coordenação da ação política, em escala planetária, de um modo sem precedentes.<sup>245</sup> A Internet origina o processo de formação de um espaço público de mesma amplitude, entendido como o *locus* onde há a possibilidade de apresentar informações e manter uma conversação aberta, com visibilidade pública global.<sup>246</sup>

De modo geral, a discussão no ciberespaço ganha corpo nas comunidades virtuais<sup>247</sup>, que se utilizam de softwares sociais mais básicos, como listas de discussão e *chats*, ou tecnologicamente mais avançados, a exemplo do espaço tridimensional do *Second Life*<sup>248</sup>. Podem ser desprovidas de referências territoriais ou manter relação com um espaço físico. As

<sup>243</sup> O exemplo mais conhecido de software fruto do trabalho coletivo na rede é o Linux, considerado o sistema operacional mais avançado da atualidade. Sua idealização foi obra de um estudante da Universidade de Helsinki que, reconhecendo os limites do seu esforço individual, pediu a colaboração virtual da comunidade mundial de hackers para dar continuidade ao desenvolvimento do sistema. O Linux mantém sua fonte aberta e é continuamente aperfeiçoado a partir do trabalho de hackers e usuários de todo o mundo. Segundo a Cepal, este sistema é utilizado por cerca de 5,1% dos usuários de Internet na América Latina. Sua penetração é mais significativa em Cuba, onde chega a 20% e no Brasil e no Paraguai, onde atinge 9% dos usuários. Considerando que os países da América Latina investem uma média de 2% do seu PIB em softwares, a opção pelo software livre poderia ser um fator importante para a ampliação do uso das TICs na região. CEPAL. **Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe**. Junho de 2005, p. 41.

<sup>244</sup> LEMOS, Ronaldo. **Direito, tecnologia e cultura**. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 76.

<sup>245</sup> MAIA, Rousiley. Mídia e vida pública: modos de abordagem. In MAIA, Rousiley; CASTRO, Maria Céres Pimenta Spínola (Orgs.). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 15.

<sup>246</sup> GOMES, Wilson. Apontamentos sobre o conceito de esfera pública política. In *Ibid.*, p. 55-6.

<sup>247</sup> Bauman chama a atenção para o fato de que é preciso diferenciar a comunidade real da comunidade desejada nos sonhos, um ambiente cálido e caracterizado por um entendimento *a priori*, que não deriva de negociações, mas da própria natureza da comunidade. As comunidades reais necessitam ser construídas através de acordos artificialmente produzidos, mediante argumentação e persuasão. BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade. A busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 16-9. Os grupos aos quais chamamos comunidades virtuais encontram-se no rol das comunidades reais.

<sup>248</sup> O Second Life é um ambiente virtual e tridimensional, que simula aspectos do mundo real. Foi lançado em 2003 pelos Laboratórios Linden e apresenta-se como uma ferramenta poderosa para ensejar interações sociais com objetivos variados, como o lazer, o comércio ou o debate político e acadêmico. Para ter acesso a um vídeo que explica as principais atividades que podem ser desenvolvidas no Second Life ver <<http://www.youtube.com/watch?v=b72CvvMuD6Q>>.

primeiras permitem a formação de grupos de pessoas com interesses afins, sem qualquer limitação relacionada à localidade.<sup>249</sup>

No campo das interações políticas, estes grupos setoriais ou multisetoriais traçam planejamentos através da rede e executam ações comuns no plano global. Este é o caso, por exemplo, das mobilizações anti-globalização. Delas participam diversos atores e coletivos, com pontos de vista diferentes e por vezes conflitantes, cuja coordenação se dá através da Internet. Tais movimentos encontram-se pontualmente em protestos simbólicos e se dispersam, voltando às suas atividades. Sua influência sobre a cena global, entretanto, perdura e é levada em consideração pelas instituições internacionais.<sup>250</sup>

No caso das comunidades virtuais ancoradas em uma base geográfica existe uma articulação entre o espaço físico e o ciberespaço, que pode ser bastante frutífera, pois ocorre uma redução da complexidade política global. Nelas é possível discutir os temas de interesse comum de determinada comunidade, territorialmente delimitada, ainda que a extensão territorial e o número de participantes impossibilite o contato físico permanente entre seus membros.<sup>251</sup>

Algumas experiências de comunidades virtuais encontram-se em andamento, vinculadas a cidades ou regiões. Organizações governamentais e não-governamentais dedicam-se a prestar assessoramento no processo de formação de comunidades inteligentes (*smart communities*). As instituições que fazem parte desta rede estão conectadas, utilizam tecnologia avançada e intercambiam informações em tempo real, buscando o fortalecimento da economia regional e a valorização da participação e da cooperação entre seus membros.<sup>252</sup>

---

<sup>249</sup> A ausência de contato físico e proximidade territorial não implica a impossibilidade de construir lealdades políticas interpessoais. De 1979 a 2005 existiu uma comunidade formada por indivíduos de diversos países que se sentiam unidos pelo sentimento de pertencimento “nacional” ao Reino de Talossa, imaginado e criado em seus mínimos detalhes por um jovem americano. O reino possuía sua própria bandeira, língua e sistema eleitoral, que permitia a escolha dos líderes políticos pelos cidadãos através da Internet. MADISON, R. Ben. **Ár Páts: the Rise and Fall of the Kingdom of Talossa**. Disponível em <<http://my.execpc.com/~talossa>>. Acesso em 15.09.2007.

<sup>250</sup> CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da Internet. Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 117.

<sup>251</sup> Nestas comunidades é mais fácil transpor a situação de *parloteo*, ou seja, a expressão anárquica de opiniões desconexas que dificultam a discussão, e construir um diálogo efetivo. Neste caso, a interação e a comunicação são possibilitadas, com base em um leque limitado de assuntos. BRUGUÉ, Joaquim; GALLEGÓ, Raquel. ¿Una administración pública democrática? In FONT, Joan (coord.) **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001, p. 46.

<sup>252</sup> Instituições como *The World Foundation for Smart Communities* <<http://www.smartcommunities.org>> e o Governo canadense, através do *Smart Communities Program* <<http://smartcommunities.ic.gc.ca>>, estão à frente de algumas destas iniciativas. Formou-se uma rede entre as comunidades, a *Smart Communities International*, possibilitando o intercâmbio de experiências. Outra Organização, o *International Centre of Excellence for Local*

Um modelo de comunidade geograficamente ancorada que surgiu e se multiplicou significativamente na Europa foi o das cidades virtuais. Geralmente financiados e mantidos pelos governos, estes espaços caracterizam-se por seu aspecto multifacetado, funcionando como mural de informações, plataforma para o oferecimento de serviços eletrônicos e, por vezes, fórum de discussões dos membros da comunidade.<sup>253</sup> Depois de terem passado por um aumento de popularidade e uma rápida expansão na década de 90, as cidades digitais parecem ter perdido impulso. Algumas das cidades freqüentemente citadas nos estudos de caso foram encerradas ou descaracterizadas.<sup>254</sup>

Apesar da escassez de análises acerca desta retração<sup>255</sup>, é importante destacar que as cidades digitais mantidas pelos governos freqüentemente concentravam seus recursos no oferecimento de informações e serviços de governo eletrônico, havendo um desequilíbrio em relação aos investimentos para a manutenção de espaços de interação. As poucas ferramentas existentes não acompanharam o desenvolvimento tecnológico. Por outro lado, é interessante destacar uma das exceções a esta regra, ou seja, uma cidade digital criada há algum tempo que ainda hoje se encontra em plena atividade. A cidade francesa de Issy-les-Moulineaux tem renovado constantemente seu *site*, investiu em fóruns e plataformas alternativas de interação, e promove pesquisas com a sociedade, buscando a equalização entre os aportes do governo e dos cidadãos, o que parece ser uma das razões da sua perenidade.<sup>256</sup>

---

*e-Democracy* (ICELE), reúne estudos de caso e presta assessoria ao desenvolvimento de ferramentas de democracia e participação eletrônicas <<http://www.icele.org/site/index.php>>.

<sup>253</sup> Nos Estados Unidos surgiu uma forma diferente de comunidade virtual política. Fruto da iniciativa privada, seja comunitária ou comercial, o poder público ganha espaço secundário nestas comunidades. Nelas há a prestação de informações acerca de temas controvertidos, a divulgação e a discussão das principais propostas legislativas em trâmite e o encaminhamento de petições e cartas aos representantes políticos. Nestas comunidades não há a promoção de um discurso ou de serviços oficiais, mas a preocupação de difundir informações e facilitar a mobilização cidadã. Exemplos podem ser encontrados nos *sites* Mygov <<http://www.governmentguide.com/mygov/home/>> e da Comunidade de Seattle <<http://www.scn.org/>>.

<sup>254</sup> Entre elas estão a cidade digital francesa de Partheney e a cidade de Amsterdã.

<sup>255</sup> Uma das poucas avaliações é feita por Castells acerca da cidade digital de Amsterdã. Esta experiência foi criada a partir do trabalho de dois grupos, que possuíam objetivos distintos: o primeiro era formado por artistas e profissionais midiáticos interessados em experiências com novos meios de comunicação, enquanto o segundo era composto por uma comunidade hacker, interessada em difundir o acesso à Internet. Esta disparidade provocou o rompimento entre os seus fundadores. A principal dificuldade enfrentada pela cidade digital, contudo, deveu-se à competição resultante da difusão do uso da Internet. Novos *sites* de interação surgiram, oferecendo plataformas tecnicamente superiores, o que levou à fragmentação do corpo de participantes da cidade digital. Diante da falta de recursos e da dispersão crescente, o uso do *site* para fins políticos declinou ao longo dos anos. CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da Internet. Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 120-8.

<sup>256</sup> Um dos questionamentos realizados no Painel de Issy em 2004 versou sobre a democracia eletrônica. Uma pesquisa com o mesmo tema foi feita, em 2005, com os cidadãos franceses em geral. Apesar dos resultados terem sido bastante positivos em relação ao uso da tecnologia – 68% dos franceses acreditam que a Internet melhora a qualidade do processo democrático, 63% a vêem como uma forma de combater o abstencionismo eleitoral e 63% pensam que a Internet é um meio de envolver os cidadãos na política – comparando-se os resultados gerais com os resultados da população de Issy, que conta com 62.927 habitantes, esta parece

É possível vislumbrar a possibilidade de que este tipo de comunidade possa transpor o âmbito das cidades e se desenvolver em espaços políticos mais amplos, que apresentem um elevado grau de coesão, mostrem-se institucionalmente organizados e que sejam palco de ações políticas comuns, como os processos de integração regional. O contato entre os cidadãos no ciberespaço pode ensejar a emergência de uma esfera pública, caracterizada pela dinâmica discursiva constante e pela manifestação descentralizada de informações, opiniões, argumentação e sinergia entre os seus participantes. Tal dinâmica preenche a existência estática do espaço público virtual, ou seja, da rede propriamente dita. O ciberespaço público regional é um palco, que se tornaria esfera pública na medida em que nele se desenvolvesse o discurso concertado, visando aos objetivos comuns dos cidadãos dos países-membros.

A idéia de construir uma esfera pública europeia através do uso dos meios tecnológicos, principalmente a Internet, já se encontrava explicitada no Plano de Ação da Comissão para Melhorar a Comunicação sobre a Europa.<sup>257</sup> Este documento baseia-se em três princípios que deveriam reger, a partir de então, a comunicação da União: conectar-se de forma mais estreita com a população local, comunicar-se de maneira que os cidadãos possam entender e se identificar, e trocar o parâmetro meramente informativo pelo comunicativo, ouvindo o que os cidadãos têm a dizer.<sup>258</sup> Apesar dos objetivos ambiciosos, as propostas para estimular o aporte dos cidadãos neste documento assumiram formas não-interativas e permaneceram focadas nos relatórios dos Representantes da Comissão em cada país ou em pesquisas regulares, como aquelas realizadas pelo Eurobarômetro.<sup>259</sup>

A ocorrência de um abalo político foi responsável por alçar a interatividade ao primeiro plano da discussão europeia. A recusa dos franceses e holandeses ao projeto de Constituição inaugurou um momento de reflexão geral, nos Estados e nas instituições da União. O déficit de informação e a complexidade do texto foram algumas das razões que motivaram este resultado, principalmente na Holanda.<sup>260</sup> Um dos frutos desta reflexão foi o

---

relativamente mais aberta e confiante em relação ao potencial democrático da tecnologia digital. Sua cidade digital consegue atrair um grande número de usuários. O portal de Issy teve 267.256 visitas no primeiro semestre de 2007, um aumento de 58% em relação ao mesmo período de 2006. Recentemente a prefeitura inaugurou uma réplica do *Hotel de la Ville* no *Second Life*, onde é possível questionar o avatar de um funcionário municipal acerca das opções de lazer da cidade. Pode-se ainda visitar uma exposição e ter acesso ao jornal e web tv locais, além de deixar uma mensagem de vídeo no quadro de avisos virtual da prefeitura no *Second Life*. <www.issy.com>. Acesso em 03 de outubro de 2007.

<sup>257</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission**. SEC (2005) 985. Bruxelas, 20.07.2005, p. 2 e 12.

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 3-4.

<sup>259</sup> *Ibid.*, p. 8-10.

<sup>260</sup> As principais motivações desta resposta negativa são diferentes na França e na Holanda. Enquanto na França a maioria dos partidários do “não” criticou a suposta prevalência de uma visão liberal sobre a idéia de uma Europa

lançamento pela Comissão do Plano D para a Democracia, o Diálogo e o Debate, que visa a “dar novo alento à democracia europeia e contribuir para a emergência de uma esfera pública”.<sup>261</sup> O plano D foi seguido do Livro Branco sobre a Política de Comunicação Europeia, que lançou um processo de consulta sobre a nova proposta de comunicação da União. Este documento detalha o problema da ausência da esfera pública e realça a necessidade de sua criação.

Na Europa de hoje, os cidadãos exercem os seus direitos políticos principalmente a nível nacional e local. (...) A “esfera pública” em que se desenrola a vida política da Europa é principalmente uma esfera nacional. Quando estão em causa questões europeias, a maior parte dos cidadãos analisa-as numa perspectiva nacional. Os meios de comunicação continuam a ter primordialmente um alcance nacional. São poucos os locais de encontro onde Europeus de diferentes Estados-membros podem aprender a conhecer-se e tratar de questões de interesse comum. Contudo, muitas das decisões políticas que afetam o quotidiano dos cidadãos da UE são tomadas a nível europeu. As pessoas sentem-se alheadas destas decisões, do próprio processo de tomada de decisão e das instituições europeias. (...) Uma das razões para esta situação é o desenvolvimento insuficiente de uma “esfera pública europeia”.<sup>262</sup>

No âmbito europeu, os grupos setoriais utilizam os fóruns transnacionais para a troca de experiências, mas continuaram a articular-se nas suas respectivas esferas públicas nacionais. Com a crescente europeização das políticas públicas, muitos passam a perceber o plano europeu como seu *locus* principal de atuação. As representações destes grupos em Bruxelas possibilitam o início de um processo de socialização e articulação intersetorial, que se dá, porém, fora do espaço público, de forma opaca e elitizada. As discussões travadas nos âmbitos decisórios europeus poderiam ser expandidas para os cidadãos no plano regional através da comunicação digital. Segundo a Comissão europeia “As tecnologias digitais como a Internet podem proporcionar novos canais de comunicação sobre as questões europeias, novos fóruns para o debate cívico e novos instrumentos de democracia transfronteiras”.<sup>263</sup>

O mesmo poderia dar-se no Mercosul, contribuindo para aproximar os cidadãos das instâncias decisórias. Para isto, entretanto, o Mercosul deve envidar esforços na elaboração de uma política de comunicação comum, lastreada na transparência e na interatividade, ambas

---

social no texto do Tratado, na Holanda este tema não foi relevante, e houve uma preocupação marcante com a possibilidade de perda de soberania. GUILLOUD, Laetitia. *Traité établissant une Constitution pour l'Europe: élaboration et avenir*. In BELOT, Céline; CAUTRÈS, Bruno (dir.). **La vie démocratique de l'Union européenne**. Paris: La documentation Française, 2006, p. 159-60.

<sup>261</sup> Constatou-se em 2005 que 53% dos cidadãos europeus não acreditavam poder fazer ouvir a sua voz na União Europeia. COMISSÃO EUROPEIA. **Contributo da Comissão para o período de reflexão e para a fase posterior: Plano D para a Democracia, o Diálogo e o Debate**. COM (2005) 494 final. Bruxelas, 13.10.2005, p. 2-3.

<sup>262</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Branco sobre uma Política de Comunicação Europeia**. COM (2006) 35 final. Bruxelas, 1.02.2006, p. 4-5.

<sup>263</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Branco sobre uma Política de Comunicação Europeia**. COM (2006) 35 final. Bruxelas, 1.02.2006, p. 11.

preteridas no funcionamento do bloco e em seu portal na Internet. Nele o *e-mail* continua sendo o único canal que possibilita ao cidadão comunicar-se institucionalmente no âmbito regional.<sup>264</sup>

Os argumentos contrários à possibilidade de transformação do espaço público integracionista em uma esfera pública apóiam-se na diversidade de origens de cada sociedade nacional e na ausência de uma história e identidade cultural comuns.<sup>265</sup> Tais análises, porém, partem de uma idéia de homogeneidade nacional que se encontra em franco declínio, diante dos novos atores, sub-culturas e papéis sociais que surgem no âmbito do construto político que são as nações.<sup>266</sup> Ignora-se ainda a possibilidade de entrecruzamento entre comunidade geográfica e semântica, proporcionada pelos meios de comunicação interativos digitais<sup>267</sup>, de fundamental importância na construção dos valores compartilhados que contribuiriam para o lastro de uma esfera pública integracionista.

Já na Europa, através do plano D, que se compromete a impulsionar o surgimento da esfera pública europeia, a Comissão objetiva mesclar os canais de participação à distância por meio da Internet com instrumentos de democracia participativa, como encontros deliberativos presenciais entre os cidadãos.<sup>268</sup> Tomando-se como referência o ponto de vista dos cidadãos,

---

<sup>264</sup> A Convocatória lançada pela Secretaria do Mercosul para projetos de reestruturação do *site* prevê a criação de uma Wiki do Mercosul, utilizando uma plataforma semelhante à da Wikipedia. Por ser de simples gerenciamento, a convocatória determina que a Wiki deve abrigar textos informativos para o acesso dos usuários. SECRETARIA DO MERCOSUL. **Convocatória para a Reestruturação e Redesenho do Portal Oficial do Mercosul. Termo de referência.** Montevideu, 04.03.2008. Disponível em <[www.mercosur.int.net](http://www.mercosur.int.net)>. Acesso em 10.04.2008. Esta proposta, entretanto, subutiliza o potencial interativo e de criação colaborativa de conteúdo proporcionado pela Wiki. Uma Wiki do Mercosul poderia ser um espaço para o intercâmbio de informações e para a construção do conhecimento da sociedade civil sobre o processo integracionista.

<sup>265</sup> AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. In MAIA, Rousiley; CASTRO, Maria Céres Pimenta Spínola (Orgs.). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas.** Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 76.

<sup>266</sup> É preciso levar em consideração que “a identidade, por sua vez, é hoje bem menos estável, fixa e enraizada. De fato, é vista como algo a ser vivida livremente, constituída pelos indivíduos na multiplicidade de realidades culturais pelas quais trafegam”. LEAL, Bruno Souza. A comunidade como projeto identitário. In *Ibid.*, p. 184.

<sup>267</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia.** Lisboa: Piaget, 2002, p. 69. “As particularidades locais tornam-se universais e todos os pontos de vista estão virtualmente presentes a cada ponto da rede. O novo espaço público constrói um território semântico, (...) gradualmente atenuando a importância da localização física ou origens geográficas”. **European Governance and cybedemocracy,** 2001. Disponível em <[http://ec.europa.eu/governance/areas/group1/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/areas/group1/index_en.htm)>. Acesso em 11.01.2008.

<sup>268</sup> As primeiras edições destes encontros trans-europeus realizaram-se em 2006 e 2007, no marco dos projetos *Tomorrow's Europe* (<http://www.tomorrowseurope.eu/>) e *Europe Citizen's Consultation* (<http://www.european-citizens-consultations.eu/> e [http://www.youtube.com/watch?v=p194r\\_NeYBY](http://www.youtube.com/watch?v=p194r_NeYBY)), financiados pela União através do Plano D. A metodologia participativa utilizada foi a dos mecanismos deliberativos de base pessoal. Estes mecanismos ensejam a reflexão e o diálogo de cidadãos comuns. Podem ser divididos em dois sub-grupos. O primeiro enfoca a busca de informações e a deliberação por cidadãos que se engajam voluntariamente no processo. Este é o caso dos círculos de estudo, dos fóruns temáticos e das conferências de consenso. O segundo pretende que o grupo envolvido no processo de participação seja representativo das características sociológicas da sociedade em questão. Seus membros são escolhidos aleatoriamente, com base em tais características. Este foi o modelo adotado pela União. GOMÀ, Ricard; FONT,

tanto as experiências democráticas representativas como as participativas possuem um traço em comum: materializam um tipo de participação intermitente.

Os cidadãos podem ser convocados para designar seus representantes ou para tomar diretamente as decisões; sem embargo, tanto em um caso como em outro, sua presença ganha um ritmo mais lento por uma distância no tempo, instalada em uns poucos lugares oficiais.<sup>269</sup>

A utilização da Internet pode vir a forjar uma nova fase no processo democrático, complementar à representação e aos mecanismos tradicionais de participação. O objetivo a ser perseguido é o aumento da frequência da participação, diminuindo incessantemente seus períodos<sup>270</sup>, a fim de originar uma democracia contínua.

A Internet inaugura a possibilidade de transpor a intermitência, tanto temporal como espacial, no que diz respeito à presença dos cidadãos no processo democrático. A participação frequente, corolário de uma democracia contínua, significa um fluxo ininterrupto de informação, debate, consulta, cooperação e deliberação e até mesmo do processo eleitoral<sup>271</sup>. Há o fim das interrupções determinadas pela distância, pois cidadãos geograficamente apartados podem contribuir conjuntamente em todas as etapas do processo participativo<sup>272</sup>, o que não é possível nos mecanismos tradicionais, devido a limitações

---

Joan. La Democracia Local: un mapa de experiencias participativas. In FONT, Joan (coord.) **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001, p. 64-5. Algumas desvantagens comumente atribuídas a estes mecanismos são os altos custos envolvidos e sua falta de continuidade. Após o término da experiência os cidadãos se dispersam, não sendo capazes de acompanhar conjuntamente seus desdobramentos ou de manter uma comunidade política. Ainda segundo Rodotà, a participação, quando baseada unicamente em amostras de cidadãos é “a negação da democracia como processo comum e difundido de comunicação, aprendizagem e confrontação. Ainda que se considere a pesquisa como o ponto de chegada de um processo social, não se pode negar que precisamente neste ponto se aciona o mecanismo de exclusão da quase totalidade dos cidadãos”. RODOTÀ, Stefano. **Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación**. Buenos Aires: Losada, 1999, p. 85-6.

<sup>269</sup> “Los ciudadanos pueden ser convocados para designar sus representantes o para tomar directamente las decisiones; sin embargo, tanto en un caso como en el otro, su presencia es periódicamente escandida por una distancia en el tiempo, instalada en unos pocos lugares oficiales”. RODOTÀ, Stefano. **Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación**. Buenos Aires: Losada, 1999, p. 8 e 9.

<sup>270</sup> A frequência é uma grandeza física que indica o número de oscilações de um corpo por unidade de tempo. O período é o tempo transcorrido entre cada uma destas oscilações.

<sup>271</sup> Em maio de 2007, a campanha americana pela sucessão do presidente George Bush já havia deslanchado através dos blogs e comunidades, principalmente naqueles que apoiavam o pré-candidato Barak Obama. “O conteúdo gerado pelos eleitores não somente propicia aos cidadãos um modo de participar do processo político, mas também inspira outras pessoas a se envolverem”. As comunidades no MySpace tornaram-se um dos principais veículos de divulgação do candidato. Este instrumento passou a ser levado em consideração pelos estrategistas de sua campanha, que não possuíam, entretanto, controle sobre as mensagens. **MySpace, Obama and Voter generated content**. Disponível em <http://citmedia.org/blog/2007/05/10/myspace-obama-and-voter-generated-content/>. Acesso em 11 de maio de 2007.

<sup>272</sup> É interessante notar ainda que enquanto nas relações travadas no espaço físico a procedência do indivíduo, seja um país poderoso ou um bairro de pessoas abastadas, tem influência na forma como os outros o percebem e rotulam, a “desespacialização das interações na Internet destrói a chave do geocódigo. [No ciberespaço] um endereço melhor é coisa que não existe” e não há como utilizar este critério para estereotipar o outro.

espaço-temporais.<sup>273</sup> Os canais tecnológicos podem potencializar o tempo dedicado à participação, ao minimizar a necessidade de deslocamento, e possibilitar a flexibilidade temporal.

Dois são os principais canais que se propõem a estabelecer uma relação de interatividade com os cidadãos europeus na Internet. O primeiro é o portal *Debate Europe* e o segundo é o sistema de gestão de questionários on-line *Elaboração Interativa de Políticas (Interactive Policy-making* ou IPM)<sup>274</sup>, que possibilita a interação entre os cidadãos e a Comissão.

Começando pelo IPM, nele são constantemente disponibilizadas consultas acerca das várias políticas setoriais européias que estejam em discussão no momento.<sup>275</sup> Inicialmente esta sondagem resumia-se a um questionário on-line, no qual os cidadãos podiam escolher, dentre opções pré-determinadas, aquela que melhor expressava a sua concordância com determinados aspectos da proposta.

Este tipo de interação, em que os participantes limitam-se a responder o que lhes é perguntado, não constitui um real aumento de poder de intervenção por parte dos cidadãos. Neste caso, as consultas padecem dos mesmos problemas referentes à proposta de aumento do número de plebiscitos e referendos através das ferramentas digitais. O poder continua concentrado nas mãos dos seus proponentes, pois cabe a eles ditar o ritmo e o tom do debate, graças a escolha do momento para desencadeá-lo e dos limites impostos na formulação das perguntas. Nessa situação, a interatividade é posta a serviço da ratificação.<sup>276</sup> A Internet, no

---

MITCHELL apud WERTHEIM, Margaret. **Uma História do Espaço de Dante à Internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 210.

<sup>273</sup> Nos mecanismos de democracia participativa não há a possibilidade de manter uma comunicação assíncrona. Os indivíduos devem estar presentes ao mesmo tempo, no mesmo espaço, o que leva a limitações do número de participantes. O esforço requerido para unir os participantes no mesmo espaço e tempo faz com que os mecanismos participativos não possam ser usados com bastante frequência, contribuindo para a sua característica intermitente. A falta de flexibilidade temporal é um forte impeditivo à participação, pois é necessário que os indivíduos reservem um horário determinado para participar, dificultando a coordenação com suas demais obrigações. É preciso levar em consideração ainda que o tempo livre é distribuído desigualmente, assim como o é a capacidade econômica para comprá-lo, o que pode levar a uma concentração dos participantes em determinadas esferas sociais. FONT, Joan (coord.) **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001, p. 19-20.

<sup>274</sup> <<http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/>> O IPM tornou-se a base tecnológica do portal de interatividade e consultas da União, o Your Voice <http://ec.europa.eu/yourvoice/index.htm>

<sup>275</sup> Segundo a Comissão, a consulta serve a dois propósitos: melhorar a qualidade das políticas e aumentar o envolvimento das partes interessadas e do público em geral. COMISSÃO EUROPÉIA. **Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission**. COM (2002) 704. Bruxelas, 11.12.2002, p. 4-5. Desse modo, nota-se que a realização das consultas à população leva em consideração o duplo horizonte legitimador, buscando satisfazer tanto o ponto de vista dos resultados (*outputs*) como o dos aportes (*inputs*).

<sup>276</sup> RODOTÀ, Stefano. **Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación**. Buenos Aires: Losada, 1999, p. 62-3. A interação ativa seria “aquela em que, além de uma interação técnica (entre

entanto, pode propiciar uma forma de participação qualitativamente superior, em que o poder sobre a experiência participativa desloca-se em direção à sociedade, que tem a possibilidade de influir na agenda e formular os aportes que julgar relevantes.

Diante das críticas, a dinâmica do IPM passou a permitir que os participantes enviem as respostas dos seus questionários por e-mail, anexando quaisquer outros documentos ou comentários. As exigências de publicação de todas as contribuições no *site* da União e de resposta por parte da Comissão aumentam a transparência do processo.<sup>277</sup>

Apesar disso, duas observações ainda podem ser feitas em relação ao IPM. A primeira é a falta de uniformidade das consultas, pois algumas delas são completamente abertas, prescindindo de questionários, enquanto outras utilizam questionários que devem ser enviados por *e-mail*, e algumas ainda são feitas através dos questionários on-line.<sup>278</sup> Proporcionar um roteiro de questões pode ser benéfico como balizador do debate, se for garantida aos cidadãos a oportunidade de tecer comentários fora do limite das perguntas. A segunda observação versa sobre a inobservância do multilinguismo. A maior parte das consultas e seus textos de base encontram-se em inglês, e raramente também em francês e alemão, preterindo diversas línguas oficiais da União e cerceando a possibilidade de igual participação por parte dos cidadãos.

Em segundo lugar, cabe referir o portal *Debate Europe*. Sua criação foi especialmente motivada pela reflexão acerca do futuro da Europa, no marco do Plano D. Este portal foi reformulado e relançado na fase final desta pesquisa, o que impede uma avaliação sobre o seu desempenho atual. Pode-se, entretanto, tecer alguns comentários acerca das modificações feitas recentemente e sobre o seu funcionamento na fase anterior, de 2005 a 2007. Nela os três eixos que norteiam a reflexão no marco do plano D, quais sejam, o desenvolvimento

---

máquinas), há uma interação político-social (mesmo que mediada por máquinas) (...) este tipo de interação depende diretamente dos conteúdos e da estrutura dos *site*. Responder ‘sim’ ou ‘não’ a uma enquete não significa exatamente interferir na condução de políticas governamentais”. MARTINUZZO, José Antônio. **Comunicação, Novas Tecnologias e Informacionalização da Política: o governo eletrônico no Mercosul**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2006. Tese de doutorado.

<sup>277</sup> Foram discutidos com a sociedade e lançados em 2002 padrões mínimos de consulta, que devem guiar a Comissão para que aquela se realize de forma “transparente para aqueles diretamente envolvidos e para o público em geral”. Esse conjunto de regras, que estabelecem diretrizes acerca da clareza das consultas, dos critérios de escolha do público-alvo, da publicação das contribuições, da resposta da Comissão e do resultado final, devem se aplicar tanto às consultas presenciais como àquelas realizadas no ciberespaço. COMISSÃO EUROPEIA. **Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission**. COM (2002) 704. Bruxelas, 11.12.2002.

<sup>278</sup> Como exemplo podem ser citadas, respectivamente, a consulta acerca do código de conduta para representantes de interesse, a consulta sobre a “saúde” da política agrícola comum e a consulta sobre um sistema europeu de verificação das tecnologias ambientais. Disponíveis no *site* [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_pt.htm) em 17.12.2007.

econômico e social, a percepção acerca da União Européia e suas missões, e as fronteiras da Europa e seu papel no mundo, foram os temas de um ativo fórum de discussão. Seus participantes podiam propor sub-temas e travaram um amplo debate acerca de várias questões políticas, sociais e institucionais relacionadas ao processo de integração.<sup>279</sup>

Os fóruns e listas de discussão em geral possibilitam transpor algumas dificuldades da conversação presencial, como as limitações espaço-temporais e os custos de organização. Facilita-se a reunião de pessoas em torno de temas de interesse comum e uma única mensagem pode atingir um grande número de interlocutores. Todos possuem o mesmo grau de visibilidade nestas ferramentas, permitindo manter a cooperação em grupos bem maiores do que é possível sem a comunicação mediada por computador.<sup>280</sup> Além disso, a possibilidade de recorrer à citação de mensagens anteriores facilita a estruturação do argumento e a coerência discursiva, em um debate onde participa um grande número de pessoas.<sup>281</sup>

Para que a lista ou fórum possa ser palco de discussões cooperativas e produtoras, em que os participantes possuam igual direito a expressão, faz-se necessária a existência de regras comuns, respeitadas por todos e construídas a partir do próprio processo de interação, reforçando sua capacidade de auto-organização.<sup>282</sup> Por outro lado, a presença de um facilitador, que se disponha a esclarecer dúvidas e propor questões para o debate, auxilia a manter o foco e contribui para fazer avançar a discussão.

O objetivo de forjar uma esfera pública no plano regional pode ser concretizado por meio de comunidades criadas em torno de problemas específicos, cujos participantes possuam acesso a todos os documentos concernentes ao tema tratado e disponham de um leque de ferramentas que proporcionem a interatividade entre seus membros. Estas comunidades têm o potencial de preencher o espaço público virtual integracionista com uma dinâmica discursiva multi-direcional, servindo à interação permanente entre os cidadãos e destes com os representantes institucionais.

---

<sup>279</sup> De acordo com o plano da Comissão que determina os padrões de consulta à sociedade, o Your Voice, que abriga o IPM, deveria ser um portal único, através do qual seriam promovidas as informações, discussões e consultas. Apesar da pertinência do debate lançado pelo Debate Europe, causa estranheza o fato do portal Your Voice não ter sido utilizado como plataforma para tanto e ter ficado em segundo plano na política de comunicação da Comissão. O uso de uma plataforma exclusiva ajudaria a fortalecer o portal.

<sup>280</sup> KOLLOCK; SMITH apud PRIMO, Alex. **Interação mediada por computador: comunicação, cibercultura, cognição**. Porto Alegre: Sulina, 2007, p. 215.

<sup>281</sup> Ibid., p. 220.

<sup>282</sup> Ibid., p. 215-7. O fórum *Minnesota e-Democracy* é um exemplo de como a existência de regras pode influir positivamente no resultado das discussões travadas no âmbito virtual. A sua Carta de funcionamento encontra-se disponível em <<http://forums.e-democracy.org/groups/mn-politics/charter>>. Acesso em 11.01.2008.

Estes critérios são parcialmente observados no *Debate Europe*. Na experiência em exame, o tema geral de cada fórum era proposto aos usuários a partir dos três eixos de reflexão do plano D, já referidos. Neles encontravam-se algumas questões e documentos de apoio que podem ter sido úteis como balizadores iniciais da discussão, mas que deveriam ter sido renovados com o avanço do debate, o que não ocorreu. No fórum atual há três eixos de documentos discussão: mudanças climáticas e energia, o futuro da Europa e diálogo intercultural, além de um fórum livre, onde podem ser debatidos outros temas. Não são disponibilizados, entretanto, quaisquer documentos ou questões de base, o que pode vir a repetir o problema pregresso da falta de foco.

Na experiência anterior não havia regras de conduta para a comunidade, o que deu margem a que ataques pessoais fossem desferidos sem qualquer forma de advertência ou punição, e que fosse proposta a expulsão de um participante, sem qualquer regra que o autorizasse.<sup>283</sup> A falta de um facilitador fazia ainda com que importantes dúvidas acerca de questões institucionais da União ficassem sem resposta e que a discussão por vezes divagasse, afastando-se do propósito inicial.<sup>284</sup>

No fórum atual, é necessário que o usuário registre-se antes de participar e concorde com um termo de uso, ficando proibido de propagar qualquer conteúdo proibido por lei, assim como de utilizar linguagem vulgar, ameaçadora ou violenta. Os números IP de todos os participantes são armazenados, no intuito de reforçar o cumprimento das regras. Espera-se que estas sejam flexíveis e possam evoluir no decorrer da utilização do fórum, de forma a garantir a autonomia dos seus participantes. Dele também são membros moderadores e *webmasters*, presentes no debate de todos os temas, em todas as línguas, encarregados de velar pelo cumprimento das regras, bem como de acompanhar o desenvolvimento da discussão.

Com estas modificações, foram corrigidos alguns dos principais problemas que relativizaram o sucesso da experiência anterior. O fórum *Debate Europe* parece estar à altura dos ousados objetivos de interatividade expressos pela Comissão Européia em vários. É cedo,

---

<sup>283</sup> Vários tópicos ofensivos foram propostos, como, por exemplo, “*Hypocrit Barry Democracy Molester and Liar, get out!*” de 31.08.2007 e “*When will Barry stop lying*” de 11.09.2007 no fórum *Europe’s Economic and Social Development*. <[http://europa.eu/debateeurope/index\\_en.htm](http://europa.eu/debateeurope/index_en.htm)>. Acesso em 17.12.2007.

<sup>284</sup> A criação de um grupo de facilitadores, o “on-line Task Force”, que estaria encarregado de participar de discussões, fóruns e chats, clarificando as dúvidas, esclarecendo mal-entendidos, e assumindo um papel pró-ativo no processo de aproximação com os cidadãos havia sido proposta em 2001, sem ter sido colocada em prática. THOGERSEN, N.; CAREMIER, B.; WYLES, J. **Report of Working Group on Broadening and Enriching the Public Debate on European Matters**, 2001, p. 22. Disponível em <[http://ec.europa.eu/governance/areas/group1/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/areas/group1/index_en.htm)>. Acesso em 11.01.2008>.

como já foi mencionado, para avaliar esta experiência, que requer a atenção de pesquisas futuras. Cabe observar apenas que poderia ser proveitoso não apartar a interação entre os cidadãos, no *Debate Europe*, e destes com a União, no IPM, em dois portais estanques. Um fórum de discussão acerca dos projetos de políticas em andamento poderia levar os cidadãos a problematizar seus próprios aportes, contribuindo a aperfeiçoá-los e a dar foco à discussão coletiva.

Apesar de quaisquer críticas que possam ser feitas às experiências anteriores, não há como negar que desde o lançamento do Plano D houve um reforço quantitativo e qualitativo dos canais de participação no âmbito da União, tanto os presenciais como os virtuais. A interação entre os cidadãos permite não só articular distintas perspectivas acerca da integração, como também contrapor sentimentos de cooperação e conflito, que acabam por preencher o espaço público virtual e mesmo transbordá-lo, articulando-se com a vivência no espaço físico.

Tradicionalmente, aqueles que advogam por uma maior participação da sociedade no processo democrático encontram-se limitados às idéias de saída (*exit*), ou seja, a possibilidade de mudar o voto a cada período eleitoral, e de voz (*voice*), que permite ao cidadão intervir e opinar no período entre as eleições através de certos mecanismos participativos. A democracia contínua pretende situar-se além desta dicotomia, garantindo um fluxo constante de debate, consulta e cooperação, capaz de influenciar as instâncias de decisão. A comunicação em rede possibilita um contato direto e contínuo entre os cidadãos, organizados ou não, e destes com as instituições. “A presença dos cidadãos se converte em tecnicamente possível em todas as etapas dos procedimentos políticos e administrativos. À idéia de participação soma-se a de interação permanente com as estruturas públicas”.<sup>285</sup>

É necessário destacar, porém, que em um primeiro momento, as fases participativas referentes à consulta, à discussão e à colaboração devem ter prioridade em relação às oportunidades para a deliberação pela via tecnológica, por duas razões. Em primeiro lugar, quando o foco é mantido no fomento à discussão, ocorre o fortalecimento dos laços, valores e das estruturas argumentativas sociais, levando, em última análise, ao fortalecimento da própria esfera pública virtual.<sup>286</sup>

---

<sup>285</sup> RODOTÀ, Stefano. **Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación**. Buenos Aires: Losada, 1999, p. 103.

<sup>286</sup> Segundo Rodotà “a discussão em rede pode articular um processo: oferecendo acessíveis e múltiplas oportunidades de intervenção a todos os interessados; permitindo expressar motivações ou contra-propostas analíticas e obrigando assim a réplicas igualmente detalhadas; dificultando a indiferença por parte dos sujeitos

Em segundo lugar, se um caráter vinculante pretende ser atribuído à opinião dos cidadãos expressa através dos meios eletrônicos, faz-se necessário inicialmente desenvolver a confiança social no uso destas ferramentas como meios participativos. Essa é uma questão não só cultural, mas que envolve também a necessidade de garantir a segurança da rede contra violações externas e o desenvolvimento de mecanismos com maiores níveis de confiabilidade no que diz respeito à identificação pessoal, o que requer altos investimentos.<sup>287</sup> Não obstante, o estudo de formas mais acessíveis de deliberação por meios tecnológicos, principalmente da Internet, devem ser incentivadas e muito provavelmente generalizar-se-ão em um futuro próximo.<sup>288</sup>

É importante ressaltar que o objetivo não é uma transferência das articulações sociais e da participação política do espaço físico para o ciberespaço, mas de estabelecer um *continuum* entre ambos, que permite a transformação e o envolvimento político em espaços distintos, mas complementares, de sociabilidade. As redes sociais no espaço real e no ciberespaço entrecruzam-se e se influenciam mutuamente, criando uma relação dialética e complementar entre o local e o regional, o presencial e o virtual, e o ativismo cotidiano e o ciberativismo.<sup>289</sup>

---

institucionais, sob pena de sofrer crises de consenso”. Os vários temas e setores políticos passam a inscrever-se em uma dimensão de continuidade, o que enseja uma “aptidão da democracia contínua de passar da fragmentação à complexidade”. RODOTÀ, Stefano. **Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación**. Buenos Aires: Losada, 1999, p. 171 e 174.

<sup>287</sup> É possível verificar a identidade do indivíduo por meio das assinaturas eletrônicas, definidas pela UNCITRAL como “informação na forma eletrônica em, afixada a, ou logicamente associada com uma mensagem de dados, que pode ser usada para identificar o assinante em relação a mensagem e indicar a aprovação do assinante da informação contida na mensagem de dados”. A definição da UNCITRAL é ampla e permite incluir no rol das assinaturas eletrônicas instrumentos como o uso de um login ou senha ou um número pessoal de identificação, como o de um cartão bancário. As assinaturas eletrônicas dependem de um certificado, expedido por uma entidade conhecida como autoridade certificadora. Este certificado é um registro eletrônico que liga o assinante a sua assinatura. Quando a autoridade certificadora obedece a certos procedimentos e critérios técnicos e financeiros são expedidas as chamadas assinaturas eletrônicas avançadas, geralmente assinaturas digitais baseadas em chaves públicas, que possuem níveis de confiabilidade substancialmente mais altos, mas também custos elevados. ALMEIDA, G.; ÁVILA, A.; BOCANOSCA, V. **Promoting e-Commerce in Developing Countries**. Internet Governance and Policy Discussion Papers. Disponível em <<http://www.diplomacy.edu/poolbin.asp?IDPool=454>>. Acesso em 09 de agosto de 2007. No Brasil, a primeira autoridade na cadeia de certificação é a Autoridade Certificadora Raiz da ICP Brasil. A AC-raiz elabora normas técnicas e operacionais e fiscaliza as demais autoridades certificadoras a ela subordinadas. <<http://www.iti.gov.br/twiki/bin/view/Main/WebHome>> e <<http://www.icpbrasil.gov.br/>>.

<sup>288</sup> Estes instrumentos já são utilizados nas eleições e consultas em alguns países, como a Suíça. Grupos que dão suporte ao estabelecimento do voto através da Internet possuem influência direta no desenvolvimento de mecanismos que possibilitariam a participação deliberativa de maneira contínua através da rede. Alguns exemplos são o Internet Technology Voting Alliance <<http://www.ivta.org/>>, a e-Democracy, <<http://www.e-democracy.org/>> e a SCYTL, uma empresa de softwares especializada na criação de soluções de segurança confiáveis para a implementação do voto através da Internet ou i-voting <[www.scytl.com](http://www.scytl.com)>.

<sup>289</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. Redes sociais na sociedade de informação. In MAIA, Rousiley; CASTRO, Maria Ceres Pimenta Spínola (Orgs.). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 119.

Argumenta-se, contrariamente à idéia de que o uso da Internet poderia multiplicar e democratizar as possibilidades de participação, que o acesso ao ciberespaço é hoje privilégio de uma elite. De fato, os cidadãos que utilizam as ferramentas tecnológicas para ampliar seu poder de influência são os mesmos que apresentam maiores níveis de participação no espaço físico, ou seja, os que detêm maior quantidade de recursos financeiros e mais tempo livre e os que já exercitam suas habilidades cívicas, como a capacidade argumentativa e de debate em público.

Krueger<sup>290</sup> chama atenção, entretanto, para o fato de que os recursos que tradicionalmente reforçam a participação no espaço físico – habilidades cívicas, tempo livre e recursos financeiros – possuiriam pouca ou nenhuma influência sobre a participação on-line, caso a inclusão digital fosse estendida a toda a população.<sup>291</sup> Acredita-se mesmo que a inclusão digital poderia contribuir para uma distribuição mais equânime destes recursos.

A Internet poderia aumentar os níveis de participação de um grupo que se encontra em desvantagem no espaço físico tradicional. É preciso considerar, entretanto, que a realização do potencial participativo por meio da Internet continua incerta. Sem o igual acesso, este meio continuará a oferecer vantagens àqueles que já possuem maior influência política. Isto demonstra a essencialidade das políticas voltadas à inclusão digital para uma participação contínua e equânime. Tais políticas podem ser implementadas no âmbito regional, impulsionando o engajamento dos cidadãos na construção de uma esfera pública integracionista.

---

<sup>290</sup> KRUEGER, Brian. Assessing the Potential of Internet Political Participation in the United States: A Resource Approach. **American Politics Research**, n° 30, Vol. 5. Califórnia: Sage, 2002.

<sup>291</sup> Segundo o autor, uma vez que o acesso é estendido a todos, maiores recursos financeiros não significam uma maior habilidade de uso das ferramentas digitais, o que depende do interesse e dos objetivos pessoais. Além disso, o anonimato do meio e a impossibilidade de identificar a procedência social fazem com que as pessoas que não ficam à vontade em discussões públicas no espaço físico possam sentir-se mais confiantes e capazes de debater de igual para igual no ciberespaço. Por fim, o fator tempo é também relevante para a participação on-line, mas em um grau bastante inferior em comparação com o espaço físico, devido à flexibilidade e desnecessidade de deslocamento. Dessa forma, quando estão on-line, aqueles com menores recursos tendem a tirar mais proveito das possibilidades únicas de participação oferecidas pelo meio. *Ibid.*, p. 487-8.

## CAPÍTULO 4

### AS POLÍTICAS DE INCLUSÃO DIGITAL E A CADÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO

Apesar do número de usuários da Internet ter crescido quase 250% entre os anos de 2000 e 2007, e de mais de um bilhão e trezentos milhões de pessoas terem acesso à rede, esta quantidade representa apenas 20% da população mundial, concentrada principalmente nos países desenvolvidos.<sup>292</sup>

Inicialmente, a exclusão digital referia-se àqueles que não possuem acesso a equipamentos informáticos e à Internet. Promover políticas de inclusão resumia-se então a proporcionar o acesso aos meios físicos, ou seja, hardware e conectividade. O aprofundamento das pesquisas e a implementação de ações nesta área<sup>293</sup>, entretanto, revelou que deveria haver uma relação de complementaridade entre investimentos em recursos físicos e humanos.

A inclusão digital implica não apenas o acesso aos equipamentos e à Internet (Seção 4.1), mas também o desenvolvimento de habilidades e a criação de condições para que o indivíduo possa, de fato, aproveitar o acesso físico em sua plenitude, utilizando a tecnologia de modo a satisfazer suas necessidades. A plena inclusão digital está relacionada a fatores como o letramento<sup>294</sup>, a adequação do conteúdo disponível on-line e a presença de recursos sociais, que dizem respeito às estruturas institucionais e comunitárias que apóiam o acesso às

---

<sup>292</sup> *World Internet usage and population statistics*. Disponível em <<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>>. Acesso em 30.01.2008.

<sup>293</sup> Ver, por exemplo, WARSCHAUER, Mark. **Tecnologia e Inclusão Social: a exclusão digital em debate**. São Paulo: Senac, 2006, p. 15 a 21.

<sup>294</sup> Apesar de intimamente relacionados, os processos de letramento e alfabetização não são sinônimos. Pela alfabetização, aprende-se a ler e escrever, enquanto o letramento implica o domínio do uso dos recursos da língua em um contexto social. Enquanto a alfabetização geralmente se dá em um ambiente escolar, o letramento se inicia mais cedo, no ambiente cultural cotidiano. “A alfabetização se ocupa da aquisição da escrita pelo indivíduo ou grupo de indivíduos; o letramento focaliza os aspectos sócio-históricos da aquisição de um sistema escrito por uma sociedade”. HAMZE, Amélia. **Alfabetização ou letramento?** Disponível em <<http://pedagogia.brasilecola.com/trabalho-docente/alfabetizacao.htm>>. Acesso em 18.12.2007. A União Européia promove políticas voltadas à promoção do letramento midiático, que pode ser entendido como “a capacidade de aceder aos *media*, de compreender e avaliar de modo crítico os diferentes aspectos dos *media* e dos seus conteúdos e de criar comunicações em diversos contextos”. O letramento midiático diz respeito a todos os tipos de mídia, inclusive a televisão, o cinema, o rádio, jogos, *sites*, comunidades virtuais e a mídia escrita”. COMISSÃO EUROPEIA. **Uma abordagem europeia da literacia mediática no ambiente digital**. COM (2007) 833 final. Bruxelas, 20.12.2007, p. 4.

TICs<sup>295</sup> (Seção 4.2). Em última análise, a inclusão digital não deve ser considerada apenas como um objetivo, mas também como um meio para a promoção da coesão e participação sociais.

A forma de abordagem do tema na União Européia servirá como um pano de fundo para o desenvolvimento teórico deste capítulo. A falta de um tratamento semelhante no âmbito do Mercosul impede um paralelo inter-regional. Diante disso, a política brasileira de inclusão digital será discutida como um possível ponto de partida para uma discussão mercosulina. Tal enfoque revela-se ainda mais pertinente quando se considera a liderança brasileira nas negociações regionais.

#### 4.1 Acesso aos meios físicos

Há uma tendência estrutural ao aumento da desigualdade na sociedade em rede.<sup>296</sup> Quando surgem inovações tecnológicas os setores sociais mais favorecidos delas se apropriam com maior facilidade, o que contribui para o aumento das disparidades sociais. Mesmo considerando que os níveis de inserção na sociedade da informação aumentam continuamente em todos os segmentos sociais, não se pode ignorar que este crescimento é mais lento entre os mais pobres, os de mais baixa escolaridade, os negros, as mulheres, os idosos, os deficientes e os que vivem na área rural. Este fato cria um círculo vicioso entre exclusão social<sup>297</sup> e digital, que se retro-alimentam.<sup>298</sup>

É preciso levar em consideração, no entanto, que se a expansão desequilibrada das novas tecnologias tem ocasionado o aumento das desigualdades, por outro lado, estas mesmas

<sup>295</sup> WARSCHAUER, Mark, Op. Cit., p. 76-77.

<sup>296</sup> CASTELLS apud WARSCHAUER, Mark. **Tecnologia e Inclusão Social: a exclusão digital em debate**. São Paulo: Senac, 2006, p. 43.

<sup>297</sup> O conceito de exclusão social é fluido e muitas vezes a expressão é usada como sinônimo de pobreza no discurso político. Embora relacionadas, “pobreza” e “exclusão social” são expressões que remetem a situações distintas. Enquanto a pobreza é determinada segundo a quantidade de recursos disponíveis a um indivíduo ou domicílio, a exclusão social é vista sob uma perspectiva relacional. São avaliados, por exemplo, os níveis de poder, integração e participação social. A natureza da exclusão social é intrinsecamente multi-dimensional e dinâmica. KUBITSCHKE, Lutz *et. al.* **Thematic study to analyze policy measures to Promote Access to Information Technologies as a Means of Combating Social Exclusion**. 2006, p. 12. Disponível em <[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/ict\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/ict_en.pdf)>. Acesso em 11.01.2008.

<sup>298</sup> A Sociedade da Informação ainda apresenta muitas lacunas de acesso entre Estados-membros e regiões, assim como ligadas ao gênero, idade, salário, trabalho e educação. A exclusão digital mostra-se frequentemente cumulativa, somando-se a outras condições de desvantagem social. COMISSÃO EUROPÉIA. **e-Inclusion: the Information Society’s potential for social inclusion in Europe**. SEC (2001) 1428. Bruxelas, 18.09.2001, p. 9.

tecnologias possuem o potencial de melhorar a qualidade de vida dos setores menos favorecidos, desde que universalizadas e mobilizadas a serviço de estratégias sociais e políticas públicas.<sup>299</sup>

As políticas de inclusão digital baseiam-se nos ideais de solidariedade e igualdade de oportunidades. São políticas essenciais para atingir a coesão social, pois contribuem para minimizar as demais desigualdades sócio-econômicas e formas de exclusão, levando ao fortalecimento de um senso de pertencimento à comunidade. Por estas razões, devem ser consideradas políticas prioritárias no âmbito dos processos de integração regional.

A preocupação em adaptar as políticas européias à sociedade da informação teve início na primeira metade da década de 90. Um dos marcos dessa discussão foi o lançamento do documento “A Europa e a sociedade global da informação”, que ficou conhecido como relatório Bangemann<sup>300</sup>. As novas tecnologias foram percebidas como ferramentas para aumentar a competitividade européia, impulsionando o crescimento.

Pontua-se no relatório, porém, que a transição para uma sociedade da informação não deve ser um objetivo meramente econômico, mas também sócio-político. Faz-se necessário assegurar a cadência na penetração das TICs, para que todos os cidadãos tenham igual acesso em um ritmo harmônico às novas tecnologias, evitando o descompasso entre incluídos e excluídos digitalmente.

Na reunião do Conselho europeu de Lisboa, no ano de 2000, tomou-se a decisão de orientar todas as políticas comunitárias em direção ao objetivo estratégico de “tornar-se, até 2010, o espaço econômico mais dinâmico e competitivo do mundo, fundado sobre o conhecimento e capaz de garantir um crescimento econômico durável, com mais e melhores empregos e uma maior coesão social”.<sup>301</sup> Esta percepção foi reafirmada na iniciativa e-

<sup>299</sup> SORJ, Bernardo; GUEDES, Luís. **Digital Divide: Conceptual Problems, Empirical Evidence and Public Policy**. Disponível em <<http://www.centroedelstein.org.br/pdf/digitaldivideconceptualproblems.pdf>>. Acesso em 11.01.2007. “As TICs podem reduzir a pobreza tornando a economia de um país mais eficiente e globalmente competitiva. (...) esta tecnologia tem o potencial de melhorar os serviços de saúde e educação, aumentar a inclusão social e promover governos mais eficientes, responsáveis e democráticos, especialmente quando combinadas com a liberdade de informação e comunicação. Este papel distintivo de dar suporte à redução sustentável da pobreza está sendo cada vez mais reconhecido mundialmente pelos encarregados da elaboração das políticas públicas”. KHAN, Sarbuland. Digital Opportunity, Digital Divide. In KLEINWACHTER, Wolfgang (Ed.). **The Power of Ideas: Internet Governance in a Global Multi-Stakeholder Environment**. Berlin: GmbH, 2007, p. 154.

<sup>300</sup> COMISSÃO EUROPÉIA. **A Europa e a Sociedade da Informação**. Bruxelas, 1998. Resumo disponível em <[http://ec.europa.eu/publications/archives/booklets/move/06/txt\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/publications/archives/booklets/move/06/txt_pt.htm)>.

<sup>301</sup> D'ARCY, François. **Les politiques de l'Union Européenne**. Paris: Montchrestien, 2003, p. 106-7. Norteados pela estratégia de Lisboa, os planos e-Europe de 2002 e 2005 e o Plano i2010 – Uma Sociedade Européia para o Crescimento e o Emprego, apresentaram a inclusão digital como uma preocupação transversal, presente no arranjo de todas as políticas voltadas a impulsionar a sociedade da informação européia.

*Europe*, que abrigou diversos planos de ação<sup>302</sup>, objetivando tanto o aumento da competitividade como da qualidade de vida.

Segundo a Comissão Européia, esta complementaridade entre o econômico e o social seria a marca distintiva entre a sociedade da informação almejada pela Europa e aquela existente em outros lugares do mundo, como os Estados Unidos, onde “a idéia do acesso à Internet como condição fundamental para a plena cidadania ainda não é majoritária”.<sup>303</sup>

A sociedade da informação promete novas “oportunidades digitais” para a inclusão de pessoas socialmente em desvantagem e de regiões mais desfavorecidas. As tecnologias de informação e comunicação têm o potencial de vencer barreiras tradicionais, como a mobilidade e a distância geográfica, e distribuir com mais equidade os recursos do conhecimento. (...) As medidas de inclusão digital devem ser desenvolvidas como um elemento integral na luta contra a exclusão social, em todas as dimensões de políticas.<sup>304</sup>

Na União Européia, a política de inclusão digital funciona como elo entre a política que visa a impulsionar a sociedade da informação e a política social. Em relação a ambas a União tem um papel de coordenação, buscando uma estratégia de convergência entre os países membros. O combate à exclusão, inserido no rol de objetivos comunitários pelo Tratado de Amsterdã, ganhou atenção especial e é alvo de uma cooperação mais estreita, a partir do método aberto de coordenação.<sup>305</sup>

No Mercosul, o combate à exclusão social foi enfatizado como um objetivo fundamental do bloco.<sup>306</sup> As metas da sua agenda social chegam a ser mais audaciosas que as da União Européia. Visa-se à criação de uma cidadania social baseada em direitos sociais comuns e garantida por uma rede de políticas sociais unificadas. Não há, no entanto, instituições fortes o suficiente para viabilizá-las.<sup>307</sup> Ainda não houve um avanço considerável na materialização dos aspectos sociais do Mercosul, a despeito da pressão dos movimentos

<sup>302</sup> Além dos planos eEurope 2002 e eEurope 2005, há os planos setoriais eLearning, eHealth, eGovernment e eBusiness. <[http://ec.europa.eu/information\\_society/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/index_en.htm)>.

<sup>303</sup> KRUEGER, Brian. Assessing the Potential of Internet Political Participation in the United States: A Resource Approach. **American Politics Research**, nº 30, Vol. 5. Califórnia: Sage, 2002, p. 494.

<sup>304</sup> “The Information Society promises new 'digital opportunities' for the inclusion of socially disadvantaged people and less-favoured areas. Information and communication technologies (ICT) have the potential to overcome traditional barriers to mobility and geographic distance, and to distribute more equally knowledge resources. (...) e-Inclusion measures should be developed as an integral element in the fight against social exclusion, across all relevant policy dimensions, and provide an added value to its progress”. COMISSÃO EUROPEIA. **e-Inclusion: the Information Society's potential for social inclusion in Europe**. SEC (2001) 1428. Bruxelas, 18.09.2001, p. 4.

<sup>305</sup> D'ARCY, François. **Les politiques de l'Union Européenne**. Paris: Montchrestien, 2003, p. 111-4.

<sup>306</sup> Ver o Tratado de Assunção e as Declarações CMC 03/05 e CMC 01/06.

<sup>307</sup> DRAIBE, Sônia. Coesão social e integração regional: a agenda social do Mercosul e o grande desafio das políticas sociais integradas. In **Caderno de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 23 Supl. 2, 2007, p. 175-6. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v23s2/06.pdf>>. Acesso em 07.12.2007.

sociais e organizações da sociedade civil. O bloco “falha tanto em aliviar os custos sociais da integração quanto em construir uma identidade regional através de práticas de inclusão”.<sup>308</sup>

Não existe no âmbito do Mercosul um plano estratégico de longo prazo que vise a inseri-lo na sociedade da informação. Uma carta aberta divulgada pelos Estados à imprensa em fevereiro de 2007 afirma apenas que os parceiros do bloco dispõem-se a “estabelecer uma rede de apoio mútuo para a difusão e implementação, em âmbito regional, de soluções de inclusão digital”.<sup>309</sup> Há uma pluralidade de fóruns relacionados ao tema geral da sociedade da informação, de composição e funcionamento opacos e estanques, cuja produção, ironicamente, não se encontra disponibilizada no portal oficial do Mercosul.<sup>310</sup>

A ausência de políticas públicas regionais é um fato que contribui para a sensação de imaterialidade e inércia que experimentam os cidadãos dos Estados Partes em relação ao bloco. Vários são os problemas comuns que poderiam ser enfrentados sob uma perspectiva regional, dentre eles, a exclusão digital.

A elaboração de uma política pública regional de inclusão digital encontra-se facilitada por várias razões, que fazem dela um ótimo ponto de partida para a emergência de uma cultura de ações públicas conjuntas na região. Primeiramente, a consolidação da sociedade da informação é um objetivo compartilhado por todos os países membros e figura como prioridade nas agendas argentina e brasileira.<sup>311</sup> Isto diminui a possibilidade de atritos e de rejeição do tema, o que é um fator relevante em uma instituição de caráter intergovernamental. Em segundo lugar, os Estados-partes convergem no entendimento de que para promover a sociedade da informação faz-se necessário reduzir as desigualdades sociais, e que a inclusão digital contribui, reflexivamente, para a inclusão e coesão sociais.<sup>312</sup> Em terceiro lugar, todos os países já estão tomando medidas nacionais, com amplitude e sucesso

---

<sup>308</sup> “(...) fail both to ameliorate the social costs of integration and to build a region-wide identity through practices of inclusion”. GRUGEL, Jean. *Citizenship and Governance in Mercosur: arguments for a social agenda*. In **Third World Quarterly**, Vol 26, nº 7. London: Routledge, 2005, p. 1062.

<sup>309</sup> <[http://www.telecentros.desenvolvimento.gov.br/sitio/destaques/destaque.php?sq\\_conteudo=45](http://www.telecentros.desenvolvimento.gov.br/sitio/destaques/destaque.php?sq_conteudo=45)>.

<sup>310</sup> Dentre os fóruns mais diretamente relacionados à sociedade da informação estão o Subgrupo de Trabalho nº 1 sobre Comunicações, o Subgrupo de trabalho nº 13 sobre Comércio Eletrônico, o Grupo de Trabalho Especializado Informática e Comunicações, que faz parte da reunião de ministros do interior, e a Comissão Temática Sociedade da Informação que faz parte da reunião especializada de ciência e tecnologia. Além disso, o tema também poderia ser discutido no Grupo de Trabalho Alto nível para a Elaboração de um Plano Estratégico para a Superação das Assimetrias, no Grupo *ad hoc* Fundos para a Convergência Estrutural do Mercosul e na Reunião Especializada da Infra-estrutura da Integração. <[www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)>.

<sup>311</sup> CEPAL. **Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe**. Junho de 2005, p. 58-9.

<sup>312</sup> Ver Anexo IX. Ata 02/07 da XXXIII Reunião do CMC.

variáveis, para promover a inclusão digital, o que facilitaria uma ação em comum.<sup>313</sup> Por fim, a inclusão digital propiciaria um meio de subjugar a distância, tornando possível o estreitamento das relações entre os cidadãos e destes com a estrutura institucional e decisória do Mercosul, inclusive com o Parlamento regional.

A convergência das políticas nacionais em uma política de inclusão digital mercosulina contribuiria para reduzir custos, aumentar a escala dos atuais projetos e ensejar a troca de experiências e o reforço dos benefícios comuns. Em última análise, contribuiria para materializar o processo de integração, que responderia a uma necessidade dos cidadãos, fortalecendo o próprio bloco, pois “o processo de estabelecimento de uma nova comunidade política é facilitado quando se encontra apoiado em práticas de inclusão social e no reconhecimento de direitos sociais e culturais”.<sup>314</sup>

A primeira ação encetada no marco de uma política regional de inclusão digital poderia estar voltada ao mapeamento das deficiências relacionadas aos recursos físicos – equipamentos e infra-estrutura de conexão – que impossibilitam o acesso dos cidadãos à sociedade da informação.

No âmbito da União Européia, de acordo com uma pesquisa realizada pelo Eurobarômetro com as pessoas que não utilizavam a Internet, mais da metade dos entrevistados acreditava estar perdendo oportunidades importantes em decorrência da falta de acesso; 58,3% afirmaram que a carência de recursos físicos, nomeadamente a falta de equipamentos e os altos custos de conexão, eram as principais razões para a não-utilização. No Brasil, dentre as pessoas que já utilizaram a Internet, mas não tiveram acesso a ela nos últimos três meses, 59,69% apontaram como motivo a falta de computador e 41,77% a falta de conexão. Dentre os que jamais utilizaram a Internet, essa porcentagem era de 57,5% e 16,51%, respectivamente.<sup>315</sup>

Já do lado da União Européia, verifica-se um déficit no acesso a equipamentos e programas em comparação com os índices médios dos países desenvolvidos, que se acentua

---

<sup>313</sup> CEPAL. **Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe**. Junho de 2005.

<sup>314</sup> “The process of establishing a new political community is made more manageable if it is embedded in practices of social inclusion and the recognition of social and cultural rights”. GRUGEL, Jean. *Citizenship and Governance in Mercosur: arguments for a social agenda*. In **Third World Quarterly**, Vol 26, n° 7. London: Routledge, 2005, p. 1063.

<sup>315</sup> O Brasil tem 39 milhões de pessoas conectadas à Internet e é a sexta população de internautas do mundo. O país lidera o ranking internacional de tempo de navegação, com uma média de 22 horas por mês por usuário. Em números totais, porém, apenas 21% da população tem acesso à Internet. **Anuário Exame: Infra-estrutura**. São Paulo: Abril- novembro de 2007, p. 53.

em alguns Estados-membros, como a Romênia, a Bulgária e a Polônia, e nas localidades rurais. As medidas adotadas pela União voltadas à redução dos custos dos equipamentos são indiretas. Através da regulação e do incentivo à concorrência espera-se promover uma maior competitividade no mercado, de modo a incentivar a queda dos preços.<sup>316</sup>

Nos países em desenvolvimento o problema do acesso aos equipamentos exige maior intervenção pública, pois a redução de custos advinda da concorrência e do constante aperfeiçoamento tecnológico ainda é insuficiente para a sua expansão.<sup>317</sup>

No Brasil, um dos focos principais do programa de inclusão digital do Governo Federal é o incentivo ao acesso a computadores. Encontra-se em andamento o projeto “cidadão conectado – computador para todos”<sup>318</sup>, que visa a oferecer linhas de crédito para a aquisição de equipamentos produzidos pelas empresas conveniadas ao programa, de acordo com as especificações técnicas exigidas.

Apesar de haver demanda por computadores – quase metade da população (45,6%) já usou um computador e, portanto, não possui uma resistência *a priori* ou falta de conhecimentos básicos – o custo de aquisição das tecnologias ainda é muito elevado, a despeito dos incentivos federais.<sup>319</sup>

Os principais obstáculos econômicos à promoção do acesso, porém, não dizem respeito à compra dos equipamentos, mas aos custos ligados à manutenção da conectividade, que exigem a presença de infra-estrutura de telecomunicações e pagamento contínuo. Um desafio comum aos países desenvolvidos e em desenvolvimento, embora em níveis de dificuldade distintos, é garantir o acesso à banda larga.<sup>320</sup>

<sup>316</sup> COMISSÃO EUROPÉIA. **e-Europe 2002: impactos e prioridades**. COM (2001) 140. Bruxelas, 13.03.2001. Outras medidas foram sugeridas no relatório, visando à aquisição de equipamentos pelas famílias de renda mais baixa, como o oferecimento de empréstimos, a eliminação de impostos, a concessão de subsídios e o reaproveitamento de computadores usados. **European Governance and cybedemocracy**, 2001, p. 23. Disponível em <[http://ec.europa.eu/governance/areas/group1/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/areas/group1/index_en.htm)>. Acesso em 11.01.2008.

<sup>317</sup> A dinâmica de mercado e a rápida evolução tecnológica, fatores que poderiam incentivar a queda dos preços, terminam por ter seus efeitos diminuídos pelo chamado “dilema do inovador” com o qual se deparam as empresas de tecnologia. Segundo Warschauer, quando os mercados já estabelecidos tornam-se saturados as empresas buscam lucros maiores através da agregação de novos valores aos produtos, visando a expandir a margem superior do mercado. Não há incentivo para criar tecnologias desagregadoras ou linhas de computadores e softwares mais baratos. O investimento em novos mercados é considerado uma iniciativa de alto risco. Quando estas empresas penetram nos países em desenvolvimento, buscam as elites econômicas, com capacidade de consumo de tecnologia com valor agregado. WARSCHAUER, Mark. **Tecnologia e Inclusão Social: a exclusão digital em debate**. São Paulo: Senac, 2006, p. 97-8.

<sup>318</sup> <<http://www.computadorparatodos.gov.br/>>.

<sup>319</sup> BALBONI Mariana (coord.) **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da Comunicação no Brasil: TIC domicílios e TIC empresas**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2007, p. 24.

<sup>320</sup> A largura de banda indica o volume de transação de dados por unidade de tempo, geralmente medida em quilobites por segundo (Kbps). O acesso em banda larga é oferecido principalmente através da rede telefônica de

A conexão de alta velocidade foi a princípio considerada pouco relevante em se tratando do uso doméstico, mas tornou-se condição *sine qua non* para o total aproveitamento da Internet. A banda larga minimiza os limites temporais inerentes à conexão discada<sup>321</sup>, possibilita o fácil acesso a conteúdos multimídia, viabiliza o uso de aplicações de telefonia através da Internet (VoIP), possibilita o ensino à distância e o uso da rede voltado à prática da medicina e do governo eletrônico.<sup>322</sup>

De modo geral, as políticas europeias têm mostrado resultados positivos no que diz respeito ao aumento do número de domicílios com acesso a Internet, que passou de 49% em 2006 para 54% em 2007, dentre os quais 42% possuem acesso à banda larga.<sup>323</sup> Apesar disto, estes domicílios concentram-se nas áreas urbanas e suburbanas, havendo um grande desnível em relação à zona rural. Mesmo quando a banda larga encontra-se disponível nas zonas rurais, a velocidade de conexão mostra-se inferior, o que é um fator de desestímulo, fazendo com que muitos cidadãos e empresas optem por não subscrevê-la.<sup>324</sup> Existe um descompasso, em todas as regiões, entre a cobertura da banda larga e a adesão propriamente dita.

---

cobre, utilizando a tecnologia DSL, ou através das redes de televisão por cabo, fazendo uso dos modems e cabos de fibra óptica. Pode se dar também através de novas infra-estruturas, como as transmissões sem fios, os sistemas móveis de terceira geração e os sistemas de comunicações via satélite. COMISSÃO EUROPEIA. **eEurope 2005: uma sociedade da informação para todos.** COM (2002) 263. Bruxelas, 28.05.2002, p. 8.

<sup>321</sup> Petersen chama a atenção para o fato de que a conexão em banda larga muda a própria vivência do tempo e do espaço. Diferentemente da Internet discada, em que o usuário é cobrado pelo tempo de conexão, na banda larga há um valor fixo. O uso freqüente da Internet possibilitado pela banda larga passa a integrar os hábitos pessoais, fortalecendo a sensação de um tempo circular, em que acessar a Internet em diversos momentos do dia torna-se rotineiro. Da mesma forma, há uma alteração no tempo considerado em sua forma linear. A possibilidade de deixar o computador conectado durante longos períodos sem aumento de custos faz com que o uso da Internet se dê de maneira mais espontânea, intercalando-se com outras atividades. A Internet torna-se um meio multifuncional e o seu uso é percebido como um fluxo contínuo, mesclando estudo, trabalho e lazer. Ainda segundo o autor, altera-se também o padrão de ocupação do espaço. Geralmente o ambiente onde se localiza o computador, com tempo de conexão ilimitado por meio da banda larga, é aquele em que as pessoas passam a maior parte do seu dia. Isto atrai outros objetos para as redondezas e condiciona um esforço para tornar este ambiente, em particular, o mais agradável possível. Quando a banda larga está presente, outros equipamentos, como o aparelho de som, paulatinamente desaparecem do ambiente, resultando em um rearranjo dos objetos no espaço. PETERSEN, Søren Mørk. *Mundane Cyborg Practice: Material Aspects of Broadband Internet Use.* **Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies**, nº 13 vol.1. California: Sage, 2007, p. 84-8.

<sup>322</sup> Todas as alternativas oferecidas na sociedade da informação implicam na maior utilização da banda larga, seja no ramo financeiro, do entretenimento, do comércio ou do governo eletrônico. Há uma necessidade de massificação da banda larga, que “no mundo inteiro já é uma infra-estrutura prioritária para o desenvolvimento dos países economicamente mais avançados”. SANTOS, Rogério Santana dos. *Internet para todos, esse é o desafio do Brasil.* In BALBONI Mariana (coord.) **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: TIC domicílios e TIC empresas.** São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2007, p. 31.

<sup>323</sup> EUROSTAT. **Internet usage in 2007: households and individuals.** Bruxelas, 20.11.2007.

<sup>324</sup> Usando uma conexão DSL, a velocidade de transmissão de dados começa a declinar a partir de 3,5 quilômetros de distância percorrida pelo fio que liga a central aos domicílios. Em seu estudo sobre a banda larga, Prieger e Hu concluem que a qualidade do serviço oferecido possui importantes conseqüências sobre a exclusão digital, sendo um fator de grande relevância na demanda por banda larga. PRIEGER, James; HU, Wei-Min. **The Broadband Digital Divide and the Nexus of Race, Competition and Quality**, p. 10. Disponível em

O principal problema europeu não é a falta de infra-estrutura, pois nos locais em que a reduzida expectativa de retorno não compensaria o investimento das empresas de telecomunicação, os Estados-membros aplicaram recursos públicos ou a União investiu na ampliação do oferecimento da banda larga, através dos fundos estruturais.<sup>325</sup> Os custos de conexão e a necessidade de fortalecer a cultura digital são os principais obstáculos à penetração do serviço.

Segundo a Comissão, os custos de conexão na Europa são altos se comparados aos demais países desenvolvidos.<sup>326</sup> Com o objetivo de reduzi-los e ampliar o acesso à banda larga, a legislação de liberalização do setor de telecomunicações foi modificada em 2002, sofrendo um novo processo de revisão em 2007. Foram estabelecidas diretrizes que garantem a universalidade do serviço, visando a adaptá-lo à convergência, bem como medidas que buscam a consolidação do mercado interno, o fortalecimento da concorrência e a diminuição da influência das empresas que detinham o monopólio antes do processo de liberalização, chamadas de *incumbents*.<sup>327</sup> O acesso das empresas ao espectro de radiofrequências, necessário para implementar novas tecnologias, como a banda larga móvel, as redes sem fio e a tv digital, também se dá através dos mecanismos competitivos de mercado.<sup>328</sup>

No Brasil, houve um aumento significativo na porcentagem do acesso por meio da banda larga, que chegou a 40% em 2006, aproximando-se do acesso via modem tradicional (*dial up*), que é de 49%.<sup>329</sup> Um dos empecilhos para a sua ampliação continuam sendo os valores cobrados pelas operadoras, pois 54% da população afirma que pagaria o máximo de

---

<[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1008309](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1008309)>. Acesso em 07.11.2007. Apesar do modelo DSL chegar a 62% das residências, apenas 8% assinava de fato a banda larga nas áreas rurais da União em 2005. COMISSÃO EUROPÉIA. **Pôr fim aos desníveis em matéria de banda larga**. COM (2006) 129. Bruxelas, 20.03.2006, p. 6.

<sup>325</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>326</sup> COMISSÃO EUROPÉIA. **Para uma Europa do Conhecimento: a União Européia e a sociedade da informação**. Série Europa em Movimento. Bruxelas, 2003, p. 17.

<sup>327</sup> *Ibid.*, p. 10. Ver em particular as Diretivas 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE e a proposta de reforma apresentada em 2007 disponível em <[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommm/tomorrow/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/tomorrow/reform/index_en.htm)>. Acesso em 11.01.2008.

<sup>328</sup> COMISSÃO EUROPÉIA. **i2010 – Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego**. COM (2005) 229. Bruxelas, 1.06.2005, p. 6.

<sup>329</sup> BALBONI Mariana (coord.) **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da Comunicação no Brasil: TIC domicílios e TIC empresas**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2007, p. 104. No último semestre de 2007, o crescimento do acesso a banda larga foi de 60% no Brasil. É preciso considerar, entretanto, que a maior parte destes usuários utiliza uma velocidade inferior à média de outros países, pois no Brasil a velocidade da banda larga é, aproximadamente, de 500 Kbps (quilobytes por segundo). **Anuário Exame: Infra-estrutura**. São Paulo: Abril, novembro de 2007, p. 148. Na União Européia também não há uma definição universal para a banda larga, mas a característica geralmente aceita é uma taxa de transmissão acima de 2 Mbps (megabytes por segundo), com funcionamento e acesso permanentes. BRENNAND, Edna; LEMOS, Guido. **Televisão digital interativa: reflexões, sistemas e padrões**. Vinhedo: Horizonte, 2007, p. 30.

vinte reais pelo acesso à Internet via banda larga<sup>330</sup>, valor inferior àquele cobrado no mercado.<sup>331</sup> O preço da banda larga tem sofrido reduções sucessivas, cujo ritmo, porém, ainda está aquém da média mundial.<sup>332</sup>

O déficit de infra-estrutura física terrestre das companhias telefônicas também é apontado como um dos obstáculos à expansão da conectividade, repercutindo diretamente no preço das tarifas. Dentre suas causas estão fatores econômicos, geográficos ou mesma a deliberada não-disponibilização do serviço<sup>333</sup>.

Este déficit poderia ser minimizado por meio de investimentos em tecnologias sem fio. O custo de instalação do chamado quilômetro final, ou seja, da ligação da linha telefônica às residências, somado às necessidades de retorno das companhias de telecomunicação e a alta carga tributária fazem com que o valor fixo a ser cobrado por cada linha instalada seja alto, muitas vezes além da capacidade econômica da maior parte da população.<sup>334</sup> Levar adiante

<sup>330</sup> BALBONI Mariana (coord.) **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da Comunicação no Brasil: TIC domicílios e TIC empresas**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2007.

<sup>331</sup> A conexão em banda larga na velocidade mais baixa custa em média 50 reais por mês ou 26 dólares no Brasil. Na Argentina o custo é de 19 dólares. **Anuário Exame: Infra-estrutura**. São Paulo: Abril, novembro de 2007, p. 53.

<sup>332</sup> Os preços da conexão de menor velocidade (até 256 Kbps) caíram 12, 5% entre o segundo trimestre de 2006 e o mesmo período em 2007, enquanto o das conexões com velocidade superior a 1Mbps apresentaram queda de 30%. “A manutenção do forte ritmo de crescimento depende, no entanto, de vários fatores, dentre eles a expansão da massa salarial, a ampliação do número de usuários de microcomputadores, a queda nos preços dos serviços e o aumento da oferta de conteúdo audiovisual via Internet”. Ibid., p. 148-9.

<sup>333</sup> Nos Estados Unidos, foi constatado que as companhias telefônicas elegem as localidades para o oferecimento da banda larga com base em estereótipos que inferiorizam negros, índios e latinos. A companhia AT&T chegou a ser processada por deliberadamente evitar e negligenciar bairros formados por minorias populacionais, no processo de desenvolvimento da banda larga na Califórnia. PRIEGER, James; HU, Wei-Min. **The Broadband Digital Divide and the Nexus of Race, Competition and Quality**. Disponível em <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1008309](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1008309)>. Acesso em 07.11.2007. No Brasil, 44% dos 5.564 municípios foram alijados pelas companhias de telecomunicações e encontram-se privados do serviço de Internet e telefonia móvel. Estes municípios localizam-se principalmente “no Norte e Nordeste, condenados pelas concessionárias de telecomunicações à desconexão eterna”. Milhares de bairros, nas principais cidades brasileiras, como Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, também se encontram sem acesso à banda larga, por razões de mercado. AFONSO, Carlos. Políticas Públicas e Inclusão Digital. In BALBONI Mariana (coord.), Op. Cit., p. 48. É interessante destacar a atualidade da observação de Maciel Netto, quando afirma que o egoísmo das administrações das empresas privadas, que se materializa em uma preocupação exclusiva com os lucros, a opção destas empresas por zonas e horários remuneradores, com prejuízo para os de menor densidade, e a concentração de capital e poder, são alguns argumentos contrários à prestação de serviços de utilidade pública por estas empresas em um contexto de fraca regulamentação e pouca supervisão estatal. MACIEL NETTO, Jerson. As nacionalizações. In **Revista da Faculdade de Direito de Caruaru, ano II, nº 2**. Recife: Mousinho, 1961, p. 127-8.

<sup>334</sup> Para levar a banda larga a todos os municípios brasileiros as operadoras precisariam investir inicialmente 650 milhões de reais em uma rede de aproximadamente 8 mil quilômetros de fibras ópticas. Em seguida, seriam necessários mais investimentos para levar a conexão a cada bairro. **Anuário Exame: Infra-estrutura**. Op. Cit., p. 53. No Brasil, a Lei Geral das Telecomunicações (LGT) reforça o problema do quilômetro final, pois adota um conceito de universalização potencial. “Universalizar não significa garantir o acesso, mas apenas a disponibilidade da infra-estrutura, para que aqueles que possuam recursos contratem um serviço no mercado”. GINDRE, Gustavo. Por uma inclusão digital para além do mercado. In BALBONI Mariana (coord.), Op. Cit., p. 42. Cavalli chama atenção ainda para o fato de que o conceito de serviço universal foi forjado na época da privatização das telecomunicações para garantir aos cidadãos o acesso aos serviços de telefonia. O acesso à

sua instalação para um reduzido mercado consumidor não é lucrativo para as empresas. Dessa forma, o quilometro final não é completado, configurando-se como um importante entrave à conectividade nos países em desenvolvimento.

As tecnologias sem fio são capazes de minimizar o problema do quilômetro final reduzindo o gasto em infra-estrutura. Por meio delas, tanto pode haver o provimento de serviço de telefonia, como de conexão à Internet através da banda larga, em locais em que aquela era inicialmente analógica.<sup>335</sup>

O uso mundial da Internet mais que quadruplicou entre 2000 e 2005. Uma parcela significativa deste aumento pode ser atribuída à nova tecnologia sem fio e modelos associados de desenvolvimento, que aumentaram a concorrência e aceleraram o desenvolvimento da tecnologia de banda larga tanto nos países ricos como nos pobres e ajudaram, em particular, a começar a conectar as comunidades pobres urbanas e rurais.<sup>336</sup>

Alguns setores sociais reivindicam que a conectividade seja garantida pelo poder público. Seu provimento não deveria ficar a cargo apenas das forças de mercado; o governo deveria assumir um papel complementar para assegurar sua expansão equânime por meio de políticas públicas. Afirma-se que:

Somente substituindo o princípio da competição e da regulação pelo mercado por conceitos como solidariedade, colaboração, descentralização e gestão participativa é que estaremos aptos a vencer a barreira da exclusão em um país onde boa parte de sua população não é constituída de potenciais consumidores de serviços privados.<sup>337</sup>

---

Internet não estava implicado porque seu desenvolvimento estava bastante aquém do estágio atual. CAVALLI, Olga. Internet Access in Latin America: from asymmetry to Universal Access. In KLEINWACHTER, Wolfgang (Ed.). **The Power of Ideas: Internet Governance in a Global Multi-Stakeholder Environment**. Berlin: GmbH, 2007, p. 45.

<sup>335</sup> Apesar disto, influenciadas pelo dilema do inovador (ver nota 317), as companhias tendem a investir no desenvolvimento e comercialização de tecnologias sem fio, visando a agregar valor aos serviços de telecomunicação já existentes, suplementando as conexões domésticas ou empresariais e dos telefones móveis. O público alvo é a população urbana já conectada. WARSCHAUER, Mark. **Tecnologia e Inclusão Social: a exclusão digital em debate**. São Paulo: Senac, 2006, p. 109.

<sup>336</sup> “Worldwide Internet use more than quadruples between 2000 and 2005. A significant proportion of this increase can be credited to new wireless technology and associated business models, which have increased competition and accelerated the development of broadband infrastructure in rich and poor countries alike and have helped, in particular, to begin to connect the urban poor and rural communities”. KHAN, Sarbuland. Digital Opportunity, Digital Divide. In KLEINWACHTER, Wolfgang (Ed.). Op. Cit., p.154.

<sup>337</sup> GINDRE, Gustavo. Por uma inclusão digital para além do mercado. In BALBONI Mariana (coord.) **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da Comunicação no Brasil: TIC domicílios e TIC empresas**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2007, p. 42. Segundo a CEPAL, “aproveitar as oportunidades de crescimento econômico derivadas das TICs, reduzir as novas formas de desigualdade e alcançar uma maior inclusão social implicam no desenvolvimento, a implementação e a avaliação de estratégias de intervenção pública que complementem ou corrijam a ação dos mercados. CEPAL. **Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe**. Junho de 2005, p. 5.

Há experiências de cidades sem fio, criadas geralmente por iniciativa municipal, que oferecem conexão gratuita, ou a preços módicos, a toda população.<sup>338</sup> Alguns destes casos bem sucedidos encontram-se em cidades brasileiras.<sup>339</sup> Percebe-se que “nos locais em que um mercado competitivo não é capaz de prover um acesso à banda larga público e economicamente acessível o envolvimento dos governos se faz necessário”.<sup>340</sup>

Recentemente, o governo brasileiro comprometeu-se a mapear a sua atual infraestrutura visando a sua otimização e à promoção de ações de inclusão digital.<sup>341</sup> Esta é uma medida fundamental para um posterior investimento na implementação de pontos de conexão de alta velocidade nos municípios brasileiros. Estes pontos são peças-chave para a ampliação das redes sem fio, pois é a partir deles que as redes são distribuídas.

Políticas como estas, que mesclam um planejamento centralizado com a ação criativa forjada a partir das realidades locais, poderiam servir de base para discussões e trocas de experiência entre os países membros do Mercosul, acerca de como explorar o potencial das redes sem fio para promover a inclusão digital.

O mapeamento e a cooperação na criação de infra-estrutura de conexão seria uma iniciativa importante a ser tomada no plano regional mercosulino. Recursos do Programa de Desenvolvimento Estrutural do FOCEM<sup>342</sup> poderiam ser aplicados em um plano de desenvolvimento regional de infra-estrutura e conectividade.

Com efeito, segundo o Art. 1º da Decisão que regulamenta o FOCEM, “o Fundo (...) está destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a

<sup>338</sup> Segundo Kan, há quatro modelos de criação e gestão das cidades sem fio: 1) Pelos governos e suas agências, que são diretamente responsáveis pelo seu provimento e manutenção; 2) Pelas empresas privadas, que visam o lucro; 3) Por uma empresa privada contratada pelo governo 4) Por mecanismos comunitários baseados nos usuários. KAN, Kaili. An Analysis of Various Models for Wireless Cities. In KLEINWACHTER, Wolfgang (Ed.). **The Power of Ideas: Internet Governance in a Global Multi-Stakeholder Environment**. Berlin: GmbH, 2007, p. 130-1.

<sup>339</sup> Dois exemplos emblemáticos são as cidades de Sud Menucci e Piraí. Na primeira, localizada no Estado de São Paulo, a prefeitura promove o acesso gratuito à população e mais de 50% dos domicílios encontram-se conectados. O custo do investimento foi 50% mais barato com uso da tecnologia sem fio Wi-Fi, em comparação com os gastos que seriam feitos caso se tivesse optado por fibra óptica. Em Piraí, no interior do Rio de Janeiro, a tecnologia Wi-Fi também foi utilizada para interligar unidades da prefeitura, como telecentros, bibliotecas, escolas, postos de saúde e creches. Iniciativas semelhantes encontram-se em andamento em várias outras cidades brasileiras, como Porto Alegre e Restinga, no Rio Grande do Sul, Volta Redonda e Parati no RJ, Belo Horizonte e Ouro Preto em MG e Pararitins no AM. Cidades Digitais. **InfoOnline**. Publicado em 31.07.2007 em <<http://info.abril.com.br/aberto/infonews/082007/31072007-25.shl>>. Acesso em 27.11.2007.

<sup>340</sup> “Where a competitive market does not provide an affordable public broadband network it is necessary for the government to step in”. ESTERHUYSEN, Anriette; CURRIE, Willie. Open, Universal, and Affordable Access to the Internet. In KLEINWACHTER, Wolfgang (Ed.). Op. Cit., p. 65.

<sup>341</sup> Portaria Interministerial nº 743, de 20.11.2007 que institui um Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de realizar estudos sobre inclusão digital e seus desdobramentos sobre o sistema de direito autoral.

<sup>342</sup> O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) foi criado pela decisão CMC 45/04 e regulamentado pelas decisões 18/05 e 25/05.

competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração”. Os recursos do Programa de Desenvolvimento Estrutural, previsto no art 2º, I e art. 3º devem ser aplicados no “desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo a melhora dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral”.<sup>343</sup>

A Decisão CMC 39/07 lançou o projeto “identificação de necessidades de convergência estrutural no Mercosul”, que visa à elaboração de um diagnóstico acerca das carências relacionadas à infra-estrutura dos Estados Partes. As áreas identificadas deverão ser levadas em conta pelos Estados na apresentação de projetos para a obtenção de recursos do FOCEM. A elaboração deste relatório é uma medida que vem fortalecer a transparência e os critérios de alocação dos recursos do Fundo. Há uma oportunidade relevante para alçar o problema comum da falta de infra-estrutura de conexão à agenda regional.

Alguns passos neste sentido foram dados, com a aprovação do projeto *Inclusión Digital em la Educación Media*, apresentado pelo Paraguai. Recursos do FOCEM serão aplicados na compra de equipamento informático e mobiliário para quinhentas escolas de ensino médio no país. É urgente, entretanto, uma mudança na concepção do FOCEM, que se encontra focado no financiamento de projetos baseados em uma perspectiva nacional, e não regional. O conceito de assimetria entre os países sobrepõe-se às assimetrias internas comuns aos Estados Partes, que são igualmente significativas, e cujo combate é relevante para a promoção da integração. Ora, “o Fundo deveria privilegiar projetos regionais, ou seja, que beneficiem a mais de um país, escolhidos segundo o retorno direto e real que trarão *em matéria de integração*”.<sup>344</sup>

Uma política comum de inclusão digital representaria uma integração material, ensejando salutares esforços coordenados nas fases de planejamento, implementação e manutenção de uma rede física de alta velocidade. Além disso, proporcionaria um meio de influir positivamente nas condições sócio-econômicas nos Estados Partes, de fortalecer a transparência e de possibilitar a cadência da participação de todos os grupos de cidadãos.

---

<sup>343</sup> CONSELHO MERCADO COMUM. **Integração e funcionamento do fundo para a convergência estrutural e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul**. Decisão. nº 18/05. Sem grifo no original. Disponível em <www.mercosur.int>. Acesso em 22.11.2007. Na União Européia, os países membros decidiram utilizar os fundos estruturais existentes, tanto os sociais como os regionais, para facilitar o acesso em banda larga nas zonas remotas e rurais. COMISSÃO EUROPEIA. **Para uma Europa do Conhecimento: a União Européia e a sociedade da informação**. Série Europa em Movimento. Bruxelas, 2003, p. 18.

<sup>344</sup> VENTURA, Deisy. **Sociedades efervescentes, governos sem gás**. Le Monde Diplomatique Brasil. Ano 2, nº 7. São Paulo: Instituto Pólis, 2008, p. 13. Grifo nosso.

A integração regional das agendas para a sociedade da informação pode ser um poderoso instrumento para o crescimento com equidade (...) as TICs podem e devem ser usadas como ferramentas para melhorar a inclusão e a coesão sociais, aumentar a transparência e a eficiência da organização produtiva e das instituições públicas e fortalecer a cooperação e a integração regional.<sup>345</sup>

Uma política comum voltada a expandir a infra-estrutura de conexão seria ainda fundamental para dar suporte às políticas de criação de centros de acesso público à Internet ou telecentros<sup>346</sup>, já em curso em todos os países membros. Segundo a CEPAL, os telecentros são a forma mais efetiva de fomentar o acesso às TICs em um curto prazo nos países latino-americanos.<sup>347</sup>

Há poucas experiências documentadas sobre o desenvolvimento dos telecentros. Uma das pesquisas mais abrangentes sobre o tema revela que, somados os centros de caráter governamental e privado<sup>348</sup>, o total de unidades na América Latina ultrapassava os 148 mil em 2006.<sup>349</sup> Argentina, Equador, Peru e México estão muito avançados no uso do acesso coletivo como ferramenta de luta contra a exclusão digital.<sup>350</sup>

Uma política pública regional de inclusão digital não pode ignorar a importância dos telecentros na realidade latino-americana, e deve buscar a complementaridade desta com as demais iniciativas voltadas à inclusão, atingido principalmente a camada da população que não tem condições de adquirir equipamentos, mesmo com os incentivos governamentais, ou de suportar os custos de conexão.

---

<sup>345</sup> “La integración regional de agendas para las sociedades de la información puede ser un poderoso instrumento para el crecimiento económico con equidad las TIC pueden y deben ser usadas como herramientas para mejorar la inclusión y cohesión sociales, aumentar la transparencia y eficiencia de la organización productiva y de las instituciones públicas, y fortalecer la cooperación e integración regional”. CEPAL. **Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe**. Junho de 2005, p. 7.

<sup>346</sup> Os telecentros são pontos de acesso coletivo, onde o usuário pode usufruir de serviços, principalmente da Internet, através de equipamentos que não lhe pertencem. SORJ, Bernardo. **brasil@povo.com: a luta contra a desigualdade na sociedade da informação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 66-7.

<sup>347</sup> MAESO, Oscar; HILBERT, Martin. **Centros de acceso público a las tecnologías de información y comunicación en América Latina: características y desafíos**. CEPAL, 2006, p. 10. Disponível em <<http://www.cepal.org/socinfo/publicaciones/>>.

<sup>348</sup> Os centros governamentais são aqueles cujo financiamento depende diretamente do Estado. Os centros privados com objetivo comercial são iniciativas do setor privado que visam o lucro, como os *cibercafés*, enquanto os centros privados com objetivo social são iniciativas de instituições privadas, como ONGs e Fundações, que não tem como objetivo o lucro. Pode haver ainda centros educativos, voltados ao acesso do público das escolas e universidades onde se localizam. Este tipo de telecentro existe em grande número na Argentina e é um fator importante na sua política de inclusão digital. *Ibid.*, p. 14.

<sup>349</sup> Segundo a Cepal, o total aproximado de telecentros, governamentais e privados, em cada país membro do Mercosul no ano de 2006 era: Argentina: 30.202; Brasil: 11.154; Paraguai: 50; Uruguai: 109. *Ibid.*, p. 26. Em 2007 o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict) divulgou um mapeamento da inclusão digital no Brasil e identificou 16.722 pontos de inclusão digital, governamentais e privados, o que demonstra a dificuldade de precisar as informações acerca dos telecentros. A meta do Ibict para 2008 é a elaboração de um banco de dados capaz de interligar os programas existentes. <<http://inclusao.ibict.br/>>.

<sup>350</sup> MAESO, Oscar; HILBERT, Martin. *Op. Cit.*, p. 7.

O maior desafio dos telecentros não se encontra no processo de implementação, mas na garantia de sustentabilidade, que depende de fatores sociais, políticos, tecnológicos e financeiros. Os telecentros devem contar com tutores, bons equipamentos e conexão mediante tarifas especiais. Um plano de investimento regional em infra-estrutura e conectividade poderia traçar estratégias especiais de incentivo à banda larga nos telecentros.<sup>351</sup>

Outra medida importante seria incentivar e fornecer apoio técnico ao uso do software livre, o que contribuiria para a redução dos custos de manutenção dos telecentros.<sup>352</sup> No Brasil a política de adoção do software livre encontra um apoio significativo no âmbito do governo federal. Seus principais projetos de inclusão digital utilizam este tipo de software, dentre eles o programa *Casa Brasil*, que visa à criação de telecentros comunitários multifuncionais.<sup>353</sup>

Um importante obstáculo à política de criação de telecentros na América Latina é a falta de coordenação entre distintas iniciativas, o que leva a esforços repetidos. Os países membros do Mercosul poderiam colocar em prática uma política comum de incentivo aos telecentros na região, mapeando os já existentes, monitorando sua evolução e criando um registro regional, com indicadores de avaliação comuns e um repertório de boas práticas, através do Instituto Social do Mercosul (ISM).

Para a promoção da inclusão digital, é importante contar com flexibilidade e abertura. Não há um caminho único capaz de promover a inclusão de toda a população e geralmente a melhor opção é combinar as alternativas possíveis. Alguns países em desenvolvimento, como o Brasil, já começaram a investir em opções vislumbradas com a acentuação do processo de convergência. Futuramente também será factível nestes países o oferecimento em grande escala do acesso por meio de outros aparelhos, como a televisão e os telefones celulares, o que pode contornar os obstáculos à utilização do computador.<sup>354</sup>

---

<sup>351</sup> Apenas 5% dos telecentros na América Latina possuem acesso à banda larga. MAESO, Oscar; HILBERT, Martin. **Centros de acceso público a las tecnologías de información y comunicación en América Latina: características y desafíos**. CEPAL, 2006, p. 56. No Brasil, os telecentros, escolas e centros comunitários localizados em áreas remotas podem pleitear o acesso à conexão através do programa Governo Eletrônico – Serviço de atendimento ao cidadão (Gesac), que provê a banda larga através da tecnologia via satélite. <<http://www.idbrasil.gov.br/>>.

<sup>352</sup> Apesar das vantagens da adoção do software livre, apenas 0,14% dos centros públicos de acesso de caráter governamental na América Latina utilizam exclusivamente softwares livres em seus computadores. Aproximadamente 65% optaram por uma solução mista, em que utilizam softwares livres nos servidores e softwares proprietários nos computadores. Ibid., p. 26.

<sup>353</sup> Ver <[www.casabrasil.gov.br](http://www.casabrasil.gov.br/)>.

<sup>354</sup> A televisão é o meio de comunicação com maior penetração, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Com a transição para a TV digital, anuncia-se que o aparelho se tornará interativo e conectado à Internet. Esta estratégia possui vantagens advindas das próprias características da TV, um equipamento tecnológico com o qual os usuários atingiram alto grau de familiaridade e que mostra baixíssimo grau de rejeição, inclusive na faixa populacional de maior idade. É preciso garantir, porém, que a interatividade

Estes modelos alternativos de conectividade estão no início do seu desenvolvimento e sua capacidade de promover a inclusão digital é incerta, devendo ser vista com cautela. Além disso, é possível que se passe algum tempo até que seu uso se generalize nos países em desenvolvimento. Sua implementação deve ser planejada regionalmente, para garantir plena interoperabilidade e complementaridade em relação às demais estratégias de inclusão digital.

Uma política pública regional que vise à inclusão digital deve lançar mão de um amplo leque de possibilidades. O investimento em infra-estrutura e conexão em banda larga, a promoção de redes sem fio, o incentivo à compra de computadores, a criação de telecentros e o investimento em novas formas de acesso são políticas que podem ser combinadas, a partir de uma visão de conjunto e um planejamento coerente. É preciso evitar o paralelismo entre as iniciativas e a falta de articulação regional, promovendo a cooperação, a coesão e a troca de experiências.

#### 4.2 Desenvolvimento dos recursos humanos

O combate à exclusão digital não está relacionado apenas à disponibilização de equipamentos e de acesso à Internet, mas também à capacidade dos usuários de aproveitar com plenitude as potencialidades destes meios. Outros fatores, como o letramento, a pertinência dos conteúdos e o apoio social, são importantes para que a Internet possa de fato ser acessível às diversas populações.

---

não se veja resumida a um conceito mercadológico. Deve-se diferenciá-la das experiências de reatividade, baseadas em possibilidades de escolha limitadas, como os questionários e o *video on demand*. Segundo Primo, a televisão interativa deve viabilizar, ao mesmo tempo, interações mecânico-analógicas com a máquina, eletrônico-digitais com o conteúdo, além de sociais. PRIMO, Alex. **Interação mediada por computador: comunicação, cibercultura, cognição**. Porto Alegre: Sulina, 2007, p. 23. Outra possibilidade aberta pelo processo de convergência é o acesso à Internet por meio da telefonia móvel, cuja penetração cresceu exponencialmente, inclusive nas áreas rurais. Entre 1998 e 2003 o número de telefones celulares na América Latina passou de 20,5 a 123,7 milhões e levou ainda à instalação e ao aperfeiçoamento da infra-estrutura, baseada em diversos tipos de tecnologia sem fio. Apesar disto, as desigualdades internas em cada país são acentuadas. No Brasil, por exemplo, 40% dos municípios não possuem cobertura. Para incentivar a sua ampliação, a Anatel estabeleceu metas adicionais de universalização dos serviços às operadoras na licitação da radiofrequência destinada à terceira geração da telefonia celular (3G). A expansão da tecnologia 3G pode fazer com que grande parte dos telefones móveis estejam conectados à Internet em um futuro próximo, com acesso a serviços multimídia de alta velocidade. Isto irá depender, entretanto, do ritmo da queda dos preços cobrados pela transferência de dados, atualmente ainda bastante altos na maior parte dos países em desenvolvimento. No Brasil, dentre os 38,4% da população que possui celulares capazes de acessar a Internet, apenas 5,4% de fato o fazem. A União Européia também tem investido no acesso através da televisão digital e das tecnologias 3G da telefonia móvel. COMISSÃO EUROPÉIA. **eEurope 2005: uma sociedade da informação para todos**. COM (2002) 263. Bruxelas, 28.05.2002.

Várias pesquisas apontam uma correlação entre o nível educacional e os índices de uso das TICs e de acesso à Internet.<sup>355</sup> A manutenção dos alunos no ambiente educacional deve ser um objetivo de base, que possibilita e reforça outras ações de inclusão digital. É preciso considerar, porém, que o letramento, na atualidade, é também avaliado pela capacidade de mobilidade em um espaço de conhecimento digital, virtualmente infinito. Através da conexão com a Internet, abre-se uma janela para o mundo. Para aproveitá-la com plenitude são necessárias tanto noções sobre os seus arranjos geo-políticos, como a capacidade do observador de se situar neste espaço-tempo.

Entre o letramento tradicional e o digital existe um ponto de interseção representado pelo hardware. O grau de contato e de familiaridade para com ele pode impulsionar ou se tornar uma barreira para a plenitude do letramento. Cultivar a familiaridade do indivíduo com o computador e seus programas deve ser a primeira tarefa das escolas e telecentros, especialmente nos países com menores índices de acesso doméstico.<sup>356</sup> Segundo a Comissão Européia, um desafio do processo de transição para a sociedade da informação reside no “domínio, por parte dos cidadãos europeus, dos novos instrumentos que permitem atingir o saber e a generalização de uma ‘cultura digital’, adaptada aos diferentes contextos de aprendizagem e grupos-alvo”.<sup>357</sup>

Nos centros de educação, o processo de familiarização com o hardware e o software não deve estar limitado aos alunos, mas abranger toda a comunidade acadêmica. Uma das implicações da sociedade da informação e de sua organização em rede é a diluição da linha divisória entre os emissores e receptores da informação. O surgimento das TICs e sua rápida evolução reforçam a percepção de que todos são ao mesmo tempo professores e aprendizes.

O desenvolvimento de habilidade com os meios físicos, porém, não é um fim, mas um meio para atingir objetivos mais amplos. É importante que haja um reforço mútuo entre a aprendizagem dos conteúdos e do uso do computador. Isto requer a renovação metodológica do corpo docente nas escolas e tutores nos telecentros, pois a tecnologia em si não é capaz de

---

<sup>355</sup> WARSCHAUER, Mark. **Tecnologia e Inclusão Social: a exclusão digital em debate**. São Paulo: Senac, 2006, p. 151.

<sup>356</sup> A competência no uso das TICs, e mais especificamente da Internet, é o fator que apresenta maior influência sobre os níveis de participação política on-line. KRUEGER, Brian. Assessing the Potential of Internet Political Participation in the United States: A Resource Approach. **American Politics Research**, nº 30, Vol. 5. Califórnia, Sage, 2002, p. 487

<sup>357</sup> COMISSÃO EUROPÉIA. **eLearning – Pensar o futuro da educação**. COM (2000) 318 final. Bruxelas, 25.05.2000. Lévy utiliza o termo cibercultura para fazer referência ao conjunto de técnicas materiais e intelectuais, de práticas, de atitudes, de modos de pensamento e de valores que se desenvolvem juntamente com o crescimento do ciberespaço. LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo, Ed 34, 1999, p. 17.

alterar as formas de interação educacional; ela apenas reforça os processos já em andamento.<sup>358</sup>

Os ambientes que possibilitam o desenvolvimento de relações sociais comunitárias, como as escolas e os telecentros, quando abertos à experimentação de novas metodologias, são importantes para transformar operadores de equipamentos eletrônicos em usuários autônomos. Neles, a aprendizagem do uso de ferramentas tecnológicas pode estar a serviço da construção de conhecimento. A tecnologia figura como um pano de fundo para o desenvolvimento de projetos socialmente significativos, reforçando os processos de letramento tradicional e digital.

Neste contexto, o computador pode ser mais do que um instrumento para a produção e o armazenamento textual. Por meio do acesso à Internet, pode-se exercitar a capacidade de busca e triagem de informação, discutindo o que caracterizaria uma fonte relevante para um determinado tema. Esta é uma habilidade fundamental, principalmente na sociedade da informação, pois a Internet proporciona conteúdos hipertextualmente conectados, quantitativamente infinitos e qualitativamente variados.<sup>359</sup>

A informação apreendida pode tornar-se a base para a produção de conhecimento através do trabalho coletivo, não só do grupo presencial, mas também usando as ferramentas de comunicação e do ensino à distância para a troca de informações e opiniões com outros grupos. Plataformas que permitem a interação na construção de documentos, como a Wiki, podem ser usadas para estimular não só a capacidade de produção de textos, como também a habilidade de empreender um trabalho cooperativo através da rede.

Na União Européia, ampliar o uso qualificado das TICs e colocá-las a serviço de educação também representa um investimento político no sucesso da integração. Dessa forma,

---

<sup>358</sup> Segundo a Comissão européia há uma carência de docentes qualificados para introduzir as TICs na educação. “A percentagem de docentes que dispõem de reais competências no domínio das novas tecnologias que lhes permitam integrá-las plenamente nas suas práticas pedagógicas não é conhecida de forma precisa no âmbito europeu, mas mantém-se altamente minoritária, mesmo nos países mais avançados da Europa”. Na União, os recursos para a capacitação de formadores e docentes, para a aquisição de equipamentos e de projetos pilotos vem dos fundos estruturais criados para apoiar as iniciativas de *eLearning*. COMISSÃO EUROPEIA. **eLearning – Pensar o futuro da educação**. COM (2000) 318 final. Bruxelas, 25.05.2000. O Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia argentino elaborou a Coleção *Educ.ar*, que conta com um livro guia e uma apresentação multimídia, visando a auxiliar o professor na introdução dos computadores na sala de aula. O material encontra-se disponível em <<http://coleccion.educ.ar/coleccion/CD12/contenidos/index.html>>.

<sup>359</sup> Dentre as habilidades envolvidas na utilização das TICs para localizar, avaliar e utilizar informações, incluem-se a capacidade de desenvolver boas perguntas de pesquisa, determinar os lugares mais prováveis onde procurar informações relevantes, selecionar a ferramenta de busca mais apropriada, formular questões de busca adequadas, avaliar rapidamente o resultado da busca, inclusive a confiabilidade, autoria e aceitação geral da fonte, salvar e arquivar as informações localizadas e referir-se a elas. WARSCHAUER, Mark. **Tecnologia e Inclusão Social: a exclusão digital em debate**. São Paulo: Senac, 2006, p. 157.

“os cidadãos da Europa poderão desenvolver o conhecimento mútuo das respectivas culturas, línguas, patrimônios, criações, iniciar novas formas de cooperação em matéria de educação e cultura, dando assim maior densidade ao espaço cultural e educativo comum”.<sup>360</sup>

Diversas escolas e universidades têm criado *campi* virtuais, que permitem a interação entre os alunos e professores e multiplicam as oportunidades de aprendizagem.<sup>361</sup> Na União, uma das metas do plano *eLearning* é acelerar este movimento, interconectando os campi virtuais já existentes e incentivando a criação de novas comunidades.<sup>362</sup> A ampliação do uso das TICs na educação é ainda estimulada através do portal *eLearning*, onde são disponibilizados artigos, materiais de apoio e um fórum de discussões para a troca de experiências.<sup>363</sup>

Uma parceria entre a União Européia e a América Latina deu origem à *Cooperação Latino-americana de Redes Avançadas* (CLARA), uma organização não governamental formada pelas redes de pesquisa dos países membros. A iniciativa visa a interconectar universidades e centros de pesquisa na América Latina, e estimular a cooperação regional em atividades educativas, científicas e culturais, além de promover a integração com a comunidade científica européia.<sup>364</sup>

No que diz respeito aos telecentros, diferentes níveis de competência podem ser adquiridos, a depender da abordagem do trabalho desenvolvido. É possível incentivar a aprendizagem mediante a troca de experiências entre os usuários e destes com os tutores, assim como podem ser oferecidos cursos especializados para atender a demandas específicas. É importante, porém, que as necessidades sejam identificadas pela própria comunidade, e não escolhidas unilateralmente pela equipe organizadora. Um certificado comum de competência

<sup>360</sup> COMISSÃO EUROPÉIA. **eLearning – Pensar o futuro da educação**. COM (2000) 318 final. Bruxelas, 25.05.2000, p. 4.

<sup>361</sup> Uma das plataformas mais exploradas atualmente é o *Second Life*, que passou de um ambiente de socialização informal a um espaço de realização de negócios, cursos à distância e pesquisa colaborativa. Atualmente mais de 250 universidades, inclusive Harvard e o Massachusetts Institute of Technology (MIT) operam programas de ensino à distância através do *Second Life*. “Os estudantes se encontram em classes virtuais para discutir história e ciência política. Os professores fazem suas palestras virtuais e conduzem experiências de campo. Professores visitantes de todo o mundo se fazem presentes”. Um professor de psiquiatria da Universidade da Califórnia criou simulações virtuais para mostrar aos seus alunos o que acontece em um surto esquizofrênico. Ele afirma que “muitos alunos acham as imagens perturbadoras, mas o *Second Life* os ajuda a compreender a ‘experiência vivida’ de pacientes que constantemente reclamam que os médicos não os compreendem”. *Alternate Universe*. **Newsweek**. Julho, 2007, p. 39-40.

<sup>362</sup> COMISSÃO EUROPÉIA. **eLearning – Pensar o futuro da educação**. COM (2000) 318 final. Bruxelas, 25.05.2000, p. 4 e 13.

<sup>363</sup> Um dos assuntos discutidos de julho a novembro de 2007 foi a implementação de espaços universitários e experiências acadêmicas no *Second Life*. <<http://www.elearningeuropa.info/main/index.php?page=home>>.

<sup>364</sup> <<http://www.redclara.net/>> O projeto Alice visa a conectar a rede Clara à União por meio da rede de pesquisa pan-européia Géant, mantida pela organização DANTE <<http://www.dante.net/>>.

na utilização das ferramentas tecnológicas poderia ser criado no âmbito do Mercosul, o que estipularia critérios qualitativos de avaliação, ao passo que daria respaldo aos cursos desenvolvidos pelos telecentros na região.

Um importante recurso a ser usado nas salas de aula e nos telecentros, para a transmissão de informações e produção de conhecimento, são as ferramentas multimídia. A importância do uso dos recursos multimídia é freqüentemente subestimada, tanto nas salas de aula tradicionais, como nas experiências voltadas à inclusão digital. Neste último caso, a multimídia é fundamental para promover o acesso dos analfabetos e das pessoas com necessidades especiais. A predominância da escrita sobre outras formas de comunicação e a preponderância de algumas línguas no plano internacional, como o inglês, fizeram com que os analfabetos e os falantes de outras línguas fossem preteridos do mundo do conhecimento.

A possibilidade de transmissão de informação por meios multimídia vem contribuir para a redução destas desigualdades. A alfabetização não precisa ser um processo necessariamente anterior à inclusão digital; ambos podem ocorrer simultaneamente e se reforçar. A aprendizagem do uso da tecnologia não se fundamenta em etapas necessariamente sucessivas. O perfil e os interesses de cada indivíduo são elementos ativos no processo de aprendizagem, que vão guiar a forma de interação com a tecnologia. Pelo uso de softwares, é possível estimular o aprendizado da leitura e os recursos multimídia podem auxiliar grandemente a navegação dos analfabetos na Internet.<sup>365</sup> Um fato narrado por um dos idealizadores de um projeto de inclusão digital na cidade de São Paulo, fornece um magistral exemplo e merece ser transcrito em sua totalidade:

Um repórter de um grupo jornalístico nacional queria saber o que pensava o usuário do projeto de quiosques para a inclusão digital (...) Observando um cidadão que usava o quiosque no momento, sugeri ao repórter que perguntasse diretamente a ele, uma vez que eu também gostaria de saber a impressão do usuário a respeito do projeto. O repórter concordou com a sugestão e, procurando ser o mais discreto possível, já que o cidadão acessava com muita atenção o conteúdo da tela do computador, dirigiu-se a ele perguntando-lhe se sabia usar o equipamento. Entusiasmado, com segurança e convicção, disse que sim, que sabia usar, e explicou que, ao passar a mão no TrackBall, o cursor fazia um clique no lugar onde ele queria navegar.

O repórter, surpreso, perguntou em seguida se ele conseguia navegar na Internet. O usuário rapidamente respondeu que havia aprendido com o tempo, que no início havia tido alguma dificuldade, por não saber nada e não ter quem lhe ensinasse, mas que, com a ajuda de outros usuários e um pouco de insistência acabara aprendendo. Acrescentou ainda que achava bom não ter ninguém observando. (...)Vale ressaltar

---

<sup>365</sup> Segundo a Comissão européia, modos de acesso visuais são importantes para proporcionar aos analfabetos o acesso às ferramentas digitais, como as de governo eletrônico. Além disso, as TICs podem ainda ajudar no treinamento para a leitura. COMISSÃO EUROPÉIA. **e-Inclusion: the Information Society's potential for social inclusion in Europe**. SEC (2001) 1428. Bruxelas, 18.09.2001, p. 12.

que, enquanto o usuário mostrava sua habilidade no uso da Internet, navegava de um *site* em língua inglesa para outro no mesmo idioma. O repórter, assim como eu, tinha a impressão de que, pela aparência e pelas roupas daquele usuário, por preconceito ou não, ele não deveria saber ler inglês. Formulando a questão com cuidado para não constranger o usuário, o repórter perguntou se ele entendia o que estava escrito naqueles *sites* em que navegava.

Para o nosso espanto, o cidadão, com a maior naturalidade e sem perder a empolgação e a maestria no uso do equipamento, respondeu, com o olhar fixo na tela do quiosque: – Não, eu não sei ler!

O repórter e eu nos olhamos surpresos e sem questionar mais nada, ambos nos afastamos e deixamos o cidadão continuar a exercer seu direito de cidadania digital. Imediatamente estabeleci ali um divisor de águas entre a alfabetização digital e a alfabetização da escrita e leitura. De alguma forma, aquele cidadão conseguia significar e representar simbolicamente para si o que ele via na tela do computador (...) desde que [os sites] fossem ilustrativos e estimulantes em sua estrutura e comunicação visual.<sup>366</sup>

Para que as TICs possam ser usadas na educação, alfabetização e reforço ao letramento, e para que as iniciativas de inclusão digital sejam sustentáveis faz-se necessária a existência de conteúdos apropriados, disponíveis nas línguas locais. Há um forte desequilíbrio geográfico no que diz respeito à produção de conteúdo para a Internet, pois a maior parte dos *sites* é alimentada por indivíduos e grupos provenientes dos países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos e da parte Oeste da Europa.<sup>367</sup>

O conteúdo atualmente disponível na Internet é ainda produzido pelos e para os centros urbanos, e está aquém das necessidades das populações rurais. Poucos são os *sites* voltados a temas localmente relevantes. Há igualmente um desequilíbrio de conteúdo que acompanha a estratificação social. A maior parte das páginas são voltadas às pessoas com maiores recursos econômicos e visam a atender seus hábitos e preferências. Os grupos rurais e urbanos de menor poder aquisitivo geralmente não possuem meios para expressar na Internet a sua cultura comunitária. Estes fatores enfraquecem a demanda por acesso e podem minar as iniciativas de inclusão digital.

Alguns projetos voltados à produção de conteúdo localmente relevante partem da articulação entre os telecentros e a comunidade local. Estas iniciativas podem produzir conteúdos social e culturalmente diversificados, voltados, por exemplo, à população negra e índia, que permanece sub-representada na Internet. Podem também ajudar a suprir a carência de conteúdos de qualidade voltados às pessoas com letramento básico, através do uso de

<sup>366</sup> GUERREIRO, Evandro Prestes. **Cidade Digital: infoinclusão social e tecnologia em rede**. São Paulo: Senac, 2006, p. 179-81.

<sup>367</sup> WARSCHAUER, Mark. **Tecnologia e Inclusão Social: a exclusão digital em debate**. São Paulo: Senac, 2006, p. 120. Por meio da Decisão 2001/48/CE, a União buscou incentivar o setor cultural, da educação e do lazer para a produção de conteúdos europeus. Os produtores de conteúdo são vistos como dinamizadores da economia e propagadores da cultura européia.

recursos multimídia, e promover o maior engajamento social. É importante que este tipo de projeto seja desenvolvido por meio de parcerias, principalmente com as entidades comunitárias, ator imprescindível para o sucesso da iniciativa.<sup>368</sup>

Há experiências bem sucedidas na América Latina, como o projeto *Viva Favela*<sup>369</sup> da ONG *Viva Rio*. A iniciativa visa a combater o estigma negativo atribuído às favelas e democratizar a informação sobre a comunidade, tanto para os seus moradores como para a população em geral, divulgando a história, a cultura e a produção locais. O projeto deu origem a um portal, alimentado por jornalistas escolhidos e treinados dentre os próprios moradores, onde são disponibilizados artigos de opinião e notícias, divulgados os serviços disponíveis para a comunidade, oportunidades de emprego, lazer e educação e uma seção de classificados, que incentiva o comércio local. É possível acessar ainda *sites* temáticos voltados à mulher, à história da favela e aos problemas ambientais, vistos sob a perspectiva da comunidade.

No âmbito das iniciativas do poder público, o projeto *Casa Brasil*, do Governo Federal, tem como meta a redução da desigualdade social, com foco em áreas de baixo índice de desenvolvimento humano. A capacitação em tecnologia é aliada ao apoio a iniciativas de economia solidária, à organização da população e à produção cultural e artística, sendo a flexibilidade uma marca distintiva.<sup>370</sup>

Na Argentina a *Fundación Equidad*<sup>371</sup> mantém um *Programa de Comunicación y Periodismo Digital*. Os participantes passam por um curso de formação e adquirem competências em jornalismo social e manejo do computador. Tornam-se então atores que participam e expressam, através de conteúdos multimídia, a cultura de seus bairros. A organização criou ainda vários telecentros em parceria com as instituições comunitárias já existentes, onde são oferecidos acesso a Internet e cursos de capacitação.

Uma outra barreira à inclusão digital relacionada aos conteúdos disponíveis na Internet diz respeito à língua em que são veiculados. Atualmente, 68% do conteúdo disponível on-line

<sup>368</sup> ASSUMPÇÃO, Rodrigo. Telecentros comunitários: a experiência do Sampa.org. Disponível em <<http://www.cidec.futuro.usp.br/artigos/artigo4.html>>. Acesso em 01.12.2007.

<sup>369</sup> Ver <[www.vivafavela.com.br](http://www.vivafavela.com.br)>.

<sup>370</sup> Os programas de telecentros governamentais, especialmente aqueles que mantêm numerosos centros em áreas diversas, geralmente são confrontados com uma difícil escolha na sua fase implementação. Uma opção é criar centros homogêneos, buscando a replicabilidade de um modelo, o que permite a rápida implementação e capacitação do pessoal envolvido. Por outro lado, é possível ainda adotar a heterogeneidade e flexibilidade, permitindo que o centro se adapte às demandas locais. Apesar de envolver mais esforços, esta última opção tem conseqüências positivas para a sustentabilidade da iniciativa e para a qualidade do conteúdo produzido pela comunidade. Em geral, os programas governamentais na América Latina possuem heterogeneidade alta. MAESO, Oscar; HILBERT, Martin. **Centros de acceso público a las tecnologías de información y comunicación en América Latina: características y desafíos**. CEPAL, 2006.

<sup>371</sup> Ver <[www.equidad.org](http://www.equidad.org)>.

encontra-se na língua inglesa, apesar do número relativamente reduzido de falantes de inglês na população mundial.<sup>372</sup> O fato da Internet ter surgido e se expandido pioneiramente nos Estados Unidos foi um fator que contribuiu para que este país assumisse a dianteira como principal criador e hospedeiro de *sites* de Internet. A preponderância do inglês, porém, decorre de um fenômeno de amplitude global, que faz desta língua a base da comunicação nos negócios, na ciência e, de modo geral, na inter-relação entre cidadãos de nacionalidades diversas.

Embora a prevalência do número de páginas na Internet em inglês tenda a reduzir-se com a crescente inserção da população de outros países no âmbito digital, o papel global dessa língua motiva a expressão das pessoas em inglês, principalmente no ciberespaço, onde todos os indivíduos no mundo são potenciais receptores da informação. Ocorre um círculo vicioso, onde o inglês falado no âmbito global reforça a criação de conteúdos nesta língua, e os conteúdos disseminados pelo principal meio de comunicação atual reforçam a preponderância global do inglês.<sup>373</sup>

A criação de conteúdos pertinentes nas diversas línguas faladas localmente é um fator essencial, não só para estimular a inclusão digital das classes menos favorecidas, mas para gradualmente contribuir para o equilíbrio lingüístico e a multiplicidade cultural na rede.<sup>374</sup>

Um terceiro elemento, além do letramento e da adequação dos conteúdos, que se mostra relevante para a inclusão digital, é o desenvolvimento de relacionamentos pessoais e associativos que dêem suporte à inserção do indivíduo na sociedade da informação. É importante que haja incentivo para estabelecer os primeiros contatos com o computador, seja quando da sua aquisição ou utilização nos telecentros.

Em uma comunidade onde nenhuma das pessoas próximas tem o hábito de usar o computador e a Internet, e onde não se percebe este fato como uma desvantagem, provavelmente haverá um desestímulo a fazê-lo solitariamente. Por outro lado, se algumas

---

<sup>372</sup> Aproximadamente 350 milhões de pessoas, ou 6% da população mundial, falam o inglês como língua nativa e 350 milhões como segunda língua, em países como a Índia e Cingapura. Outros 700 milhões de pessoas falam o inglês como língua estrangeira. Somados, estes números indicam que pouco menos de um quarto da população mundial fala inglês, com níveis variados de competência. WARSCHAUER, Mark. **Tecnologia e Inclusão Social: a exclusão digital em debate**. São Paulo: Senac, 2006, p. 135.

<sup>373</sup> *Ibid.*, p. 138. É interessante perceber que nas discussões travadas no *Debate Europe* de 2005 a 2007 o fórum em inglês recebeu mais contribuições que os das outras línguas. Uma análise do perfil dos usuários mostra que isto não se dá devido a uma maior participação dos falantes nativos do inglês, mas porque falantes de outras línguas preferem se comunicar em inglês e participar do fórum britânico.

<sup>374</sup> A Decisão 2001/48/CE que visa a estimular o desenvolvimento e a utilização de conteúdos digitais europeus frisa que as ações devem respeitar o pluralismo lingüístico e cultural da União, e devem facilitar o acesso à informação digital nas línguas dos países membros.

pessoas na comunidade acessam a Internet, falam sobre sua utilidade e se propõem a auxiliar os demais a estabelecer os primeiros contatos com o ambiente digital, é possível que haja um efeito de contágio, propício à ampliação do seu uso. Por esta razão, implementar projetos-piloto em parceria com a população e as organizações locais, que vão crescendo mediante a demanda, é uma boa forma de introduzir as TICs em uma comunidade.

Como o processo de aprendizagem do uso das tecnologias não é linear, em pouco tempo os primeiros indivíduos a entrar em contato com os equipamentos e a Internet não serão apenas instrutores dos demais, mas terão o que aprender com eles, reforçando o círculo virtuoso entre ensino e aprendizagem.

O intercâmbio social no processo de inclusão digital também reforça formas socialmente relevantes de inserção na sociedade da informação. É possível que o diálogo, a troca de conhecimentos e o fortalecimento dos laços sociais no espaço comunitário estimulem a continuação desta prática de intercâmbio no âmbito virtual. Enquanto o coletivo se fortalece através das relações presenciais motivadas pelas ações de inclusão digital, as suas idéias e demandas podem encontrar no espaço público virtual uma caixa de ressonância.

A articulação entre os grupos responsáveis pela criação e manutenção dos telecentros também vem se tornando mais sólida pelo do compartilhamento de projetos e da troca de experiências. Emerge uma nova vertente social na América Latina, comprometida com a inclusão digital da população.<sup>375</sup>

A grande importância do apoio social no processo de inclusão digital evidencia a relevância dos centros públicos de acesso. A criação e sustentabilidade dos telecentros não deve estar em segundo plano em relação às políticas de incentivo à aquisição de equipamentos, mas figurar como essencial elemento de uma política regional de inclusão digital.

Nos países membros do Mercosul, um papel pró-ativo por parte do Estados Partes seria de fundamental importância, pois há um déficit dos recursos humanos necessários à inclusão digital. Primeiramente, existe um desequilíbrio educacional entre os sócios, com reflexos sobre o letramento. O percentual de alunos na faixa etária de 20 a 24 anos que completaram o ensino secundário é baixo na região, excetuando-se a realidade Argentina.<sup>376</sup>

---

<sup>375</sup> ALBERNAZ, Ami. **The Internet in Brazil: from digital divide to democracy?** New York: NYU, 2002, p. 12. Ver, por exemplo, a rede latino-americana Somos Telecentro <[www.tele-centro.org](http://www.tele-centro.org)>.

<sup>376</sup> Na Argentina mais de 60% dos jovens nesta faixa etária concluíram o ensino secundário, enquanto no Brasil, Uruguai e Paraguai esta taxa oscila entre 35% e 40%. MERCOSUL. **Indicadores Estadísticos del Sistema**

Além do acesso ao ensino, a promoção da sua qualidade também se apresenta como um desafio. Os países demonstram significativas dificuldades para assegurar que seus jovens atinjam níveis satisfatórios de competência, necessários na sociedade da informação.<sup>377</sup> No Brasil e no Paraguai o problema soma-se aos altos índices de analfabetismo da população em geral.<sup>378</sup>

No que diz respeito à adequação do conteúdo em relação às línguas faladas no Mercosul, nota-se que apenas 8% das informações disponíveis na Internet encontram-se em espanhol e 3,1% em português.<sup>379</sup> Além disso, é necessário ressaltar que a Decisão CMC 35/06 instituiu o guarani como língua oficial do bloco. Ainda que não tenha entrado no rol dos idiomas de trabalho, definidos no artigo 46 do POP, tal medida será um ato meramente simbólico se não houver um esforço para apoiar a criação de *sites* voltados à disseminação de conteúdo em guarani. As ferramentas disponíveis na Internet podem ajudar na própria preservação da língua, assim como ocorreu com o idioma havaiano.<sup>380</sup>

Estas ações podem ser implementadas em conjunto com a sociedade civil, aproveitando o grande capital social na região. É possível potencializar a capacidade de organização da sociedade dos Estados Partes, demonstrada pelo grande número de experiências colaborativas transfronteiriças já em andamento.<sup>381</sup> Devem ser apoiadas

**Educativo del Mercosur 2005.** <[http://200.130.24.13/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=21&Itemid=39&lang=br](http://200.130.24.13/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=21&Itemid=39&lang=br)>. Acesso em 11.01.2008.

<sup>377</sup> PROYECTO REGIONAL DE INDICADORES EDUCATIVOS DE LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. **Panorama Educativo 2005: progressando hasta las metas.** Unesco, 2005, p. 43. Disponível em <<http://www.prie.oas.org/espanol/documentos/Panorama%20Educativo.pdf>>. Acesso em 12.01.2008. Em 2000 a OCDE realizou uma pesquisa em diversos países com jovens de 15 anos para avaliar seu letramento. A escala adotada variava de 1 a 5. O primeiro nível correspondia aos estudantes que encontram sérias dificuldades em usar suas habilidades de leitura como uma ferramenta para expandir o conhecimento. São capazes apenas de realizar tarefas simples, como apontar o tema principal de um texto e fazer conexões elementares com o conhecimento diário. O nível 5 referia-se àqueles capazes de compreender um texto complexo, avaliá-lo criticamente e construir hipóteses a partir da leitura. Segundo a pesquisa, mais de 50% dos jovens brasileiros encontra-se no primeiro nível ou abaixo dele. Na Argentina 44% dos jovens encontram-se na mesma situação. OECD; UNESCO. **Literacy Skills for the World of Tomorrow**, 2000, p. 6. Disponível em <<http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/59/31/2960581.pdf>>. Acesso em 12.01.2008

<sup>378</sup> As taxas de analfabetismo nos países membros do Mercosul são: Brasil 11%, Paraguai 5,1%, Argentina 2,6% e Uruguai 2,2%. MERCOSUL. **Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur 2005.** <[http://200.130.24.13/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=21&Itemid=39&lang=br](http://200.130.24.13/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=21&Itemid=39&lang=br)>. Acesso em 11.01.2008.

<sup>379</sup> Languages of the World. **Top Languages of the Internet.** 2007. Disponível em <<http://www.nvtc.gov/lotw/months/november/internetLanguages.htm>>. Acesso em 11.01.2008.

<sup>380</sup> Após a dominação do Havaí pelos Estados Unidos o havaiano praticamente deixou de existir. Na década de 70, entretanto, surgiu um movimento de resgate da identidade cultural do povo, que conquistou a legalização da língua. Com o advento da Internet, professores da Universidade do Havaí lançaram o *Leoki* (voz poderosa), um portal que proporciona conteúdo multimídia em havaiano. O portal tem se mostrado uma ferramenta de grande importância na preservação do idioma. WARSCHAUER, Mark. **Tecnologia e Inclusão Social: a exclusão digital em debate.** São Paulo: Senac, 2006, p. 145-50.

<sup>381</sup> VENTURA, Deisy. **Sociedades efervescentes, governos sem gás.** Le Monde Diplomatique Brasil. Ano 2, nº 7. São Paulo: Instituto Pólis, 2008, p. 12-3.

iniciativas conjuntas voltadas à inclusão digital em uma perspectiva holística, que abranjam as dimensões física e humana.

A implementação de políticas de inclusão digital no âmbito do Mercosul pode contribuir para dar materialidade e substância à integração, e para melhorar as condições sociais da população dos Estados Partes. Sua implementação pode oferecer ainda o suporte necessário ao aumento da frequência da participação política dos cidadãos, ensejando uma cultura democrática contínua no ciberespaço público integracionista.

## CONCLUSÃO

Diversos fatores históricos e sociológicos fazem com que as políticas públicas tornem-se um elemento central na política contemporânea. Inicialmente restritas ao âmbito estatal e atreladas a sua burocracia, as políticas públicas acompanham o processo de interconexão das agendas interna e externa, e ascendem ao plano global, sendo formuladas em arranjos de governança entre atores estatais e não-estatais.

Na esteira do processo de globalização, grupos econômicos, indivíduos e uma mídia de alcance mundial reforçam a percepção de uma interligação temática e alargam o rol das preocupações locais, expandindo as fronteiras. Aliado a isto, o paradigma de cooperação que domina a conjuntura do pós-guerra contribui para a formação de processos de integração. O âmbito regional estabelece um *continuum* entre local e global, em que é possível tratar de problemas que estão além da capacidade dos Estados singulares, mantendo-se os parâmetros de legitimidade e participação democrática.

Ao traçar um paralelo entre Mercosul e União Européia, a partir de seus documentos constitutivos, é possível perceber que ambos os processos possuem objetivos mais ambiciosos que o estabelecimento de relações de livre-comércio. Além do crescimento econômico, visam ao bem-estar e coesão sociais, procurando contra-balançar os processos de globalização e liberalização comercial.

No âmbito do Mercosul, porém, a estrutura institucional encontra-se focada no viés negativo da integração, fragmentada e incapaz de pensar regionalmente. Na União, por outro lado, nota-se uma europeização das políticas públicas, e o âmbito regional torna-se o principal fórum de debate e elaboração de uma agenda comum.

As políticas regionais são um eixo fundamental para a coerência entre os âmbitos sobrepostos do local, regional e global. Funcionam também como um dos pilares no qual se apóia a legitimação do edifício integracionista. O segundo sustentáculo corresponde ao engajamento dos cidadãos na formulação das diretrizes e políticas. Apesar de já terem sido adotados esquemas de representação e mecanismos participativos no âmbito regional, percebe-se uma demanda crescente dos cidadãos por participação direta.

A democracia representativa e a participativa possuem um traço em comum: provêm uma participação intermitente, o que, particularmente em espaços políticos de lealdades

sobrepostas, dificulta o processo de formação de uma esfera pública e de uma comunidade política. Dessa forma, faz-se necessário buscar outras formas de engajamento cidadão. Com o surgimento das tecnologias de informação e comunicação, e principalmente da Internet, há uma conjuntura positiva para tanto. A rede possibilita um maior fluxo de informações e uma transparência simétrica.

A informação disponibilizada nos *sites* oficiais contribui para o conhecimento acerca dos processos de integração. Na União, faz-se necessário, entretanto, substituir a figura do cidadão-consumidor, que norteia a sua comunicação, pela do cidadão-partícipe na construção do processo político. No Mercosul, o desafio é significativamente maior. A ausência de uma política de comunicação no bloco é evidenciada pela imprecisão, incompletude e baixa confiabilidade das informações disponibilizadas no seu *site*.

Quando há transparência e um constante fluxo de informações, encontram-se presentes as principais condições para o envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão. De um modo sem precedentes, o desenvolvimento da Internet traz um leque de possibilidades para a interação virtual entre indivíduos e instituições, e para a coordenação da ação política.

As discussões travadas no âmbito integracionista poderiam ser expandidas para os cidadãos no plano regional por meio da comunicação digital e da organização de comunidades, das quais são exemplo as iniciativas do *Interactive Policy Making* (IMP) e do *Debate Europe* implementadas na União Européia. A utilização da Internet pode vir a forjar uma nova fase no processo democrático, complementar à representação e aos mecanismos participativos tradicionais. O objetivo a ser perseguido é o aumento da frequência da participação a fim de originar uma democracia contínua.

Conclui-se que é possível haver a participação contínua da sociedade no processo de elaboração de políticas públicas regionais através da utilização das ferramentas tecnológicas, principalmente da Internet. Isto, entretanto, ainda não ocorre no Mercosul por duas razões. A primeira é a falta de informações e canais de interação, que devem ser providos pelas instituições integracionistas.

A segunda é a falta de cadência no acesso da população aos recursos físicos e humanos essenciais à inclusão digital. A exclusão social e a digital possuem uma relação estreita e o acesso desigual à sociedade da informação pode contribuir para o aprofundamento da exclusão em outros âmbitos. A integração regional das agendas para a sociedade da informação pode ser um poderoso instrumento para o crescimento com equidade.

A elaboração de uma política comum de inclusão digital no âmbito do Mercosul poderia incentivar a emergência de uma cultura de ações públicas conjuntas, hoje inexistente na região, além de contribuir, em última análise, para o fortalecimento do bloco. A inclusão digital propiciaria aos cidadãos um meio de subjugar o tempo e a distância, tornando possível o estreitamento das relações entre os povos e destes com a estrutura institucional e decisória do Mercosul, com impactos positivos para a legitimação do processo integracionista.

O desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação é bastante dinâmico, e a sua utilização no âmbito do Mercosul com vistas a promover a transparência e a participação encontra-se em um momento crucial. Deve-se acompanhar a alocação dos recursos dos fundos estruturais mercosulinos e uma possível convergência das políticas de inclusão digital na região, bem como a implementação do Instituto Social do Mercosul.

É possível que por meio das políticas de inclusão digital seja possível atingir a cadência entre o continuum espacial, palco de elaboração das políticas públicas, e o tempo da participação social, tornando-o cada vez mais freqüente, de forma a originar uma democracia contínua. O tema da participação e da construção de uma esfera pública virtual, assim como o do próprio desenvolvimento da Internet, estão longe de um epílogo. Espera-se, com este trabalho, apresentar uma modesta contribuição ao debate e a difusão do interesse acadêmico acerca dessas questões, que terão grande relevância nos próximos anos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul e União Européia. Estrutura jurídico-institucional.** Curitiba: Juruá, 2004.

ALBERNAZ, Ami. **The Internet in Brazil: from digital divide to democracy?** New York: NYU, 2002.

ALMEIDA, G. **Neutralidade da rede e desenvolvimento: o caso brasileiro.** DiploFoundation, 2007.

\_\_\_\_\_. ÁVILA, A.; BOCANOSCA, V. **Promoting e-Commerce in Developing Countries.** Internet Governance and Policy Discussion Papers. Disponível em <http://www.diplomacy.edu/poolbin.asp?IDPool=454>.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Mercosul: Fundamentos e Perspectivas.** São Paulo: LTR, 1998.

ALONSO, Andoni; ARZOZ, Iñaki. **Carta al Homo ciberneticus. Un manual de Ciencia, Tecnología y Sociedad activista para el siglo XXI.** Madrid: Edaf, 2003.

ANDJELKOVIC, Maja. **Internet Governance: Background to the Internet Governance Forum.** International Institute for Sustainable Development, 2007. Disponível em [http://www.iisd.org/pdf/2007/infosoc\\_internet\\_governance.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2007/infosoc_internet_governance.pdf).

ARNAUD, André-Jean. **Critique de la raison juridique. Gouvernants sans frontières. Entre mondialisation et post-mondialisation.** Paris: LGDJ, 2003.

BACQUÉ, Marie-Hélène; REY, Henri; SINTOMER, Yves (dir.) **Gestion de proximité et démocratie participative.** Paris: La Découverte, 2005.

BARBER, Benjamin. **Strong democracy. Participatory politics for a new age.** Los Angeles: University of California Press, 1984.

BASALDÚA, Ricardo Xavier. **Mercosur y Derecho de la Integración.** Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999.

BAUMAN, Zigmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

\_\_\_\_\_. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

\_\_\_\_\_. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

\_\_\_\_\_. **Europa**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança Global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007. Tese de doutorado.

BERTRAND, Geneviève. **La prise de décision dans l'Union Européenne**. Paris: La Documentation Française, 2002.

BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (dir.) **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Sciences Po, 2004.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores. Uma gramática da democracia**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BRENNAND, Edna; LEMOS, Guido. **Televisão digital interativa: reflexões, sistemas e padrões**. Vinhedo: Horizonte, 2007.

BRIGGS, Asa; BURKE, Peter. **Uma História Social da Mídia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica. Um estudo da ordem na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília e Imprensa Oficial do Estado, 2002.

CAETANO, Gerardo. **Los Retos de una Nueva Institucionalid para el Mercosur**. Uruguai: Friedrich Ebert Stiftung, 2004.

CARVALHO, Evandro Menezes de. **Organização Mundial do Comércio: cultura jurídica, tradução e interpretação**. Curitiba: Juruá, 2006.

CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da Internet. Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CAVALLI, Olga. Internet Access in Latin America: from asymmetry to Universal Access. In KLEINWACHTER, Wolfgang (Ed.). **The Power of Ideas: Internet Governance in a Global Multi-Stakeholder Environment.** Berlin: GmbH, 2007.

CHASTEEN, John Charles. **América Latina: Uma história de Sangue e Fogo.** Rio de Janeiro: Campus, 2001.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

CHINKIN, C. The Challenge of Soft Law: development and change in international law. **International and Comparative Law Quarterly**, Vol. 38. New York: Cambridge University Press, 1989.

CHRYSSOCHOOU, Dimitris N. **Democracy in the European Union.** London: I.B. Tauris, 2000.

COSTA, Olivier. Le Parlement européen et les associations de citoyens. In BELOT, Céline; CAUTRÈS, Bruno (dir.). **La vie démocratique de l'Union européenne.** Paris: La documentation Française, 2006.

D'ARCY, François. **Les politiques de l'Union Européenne.** Paris: Montchrestien, 2003.

\_\_\_\_\_. Les perspectives politiques du Mercosur: comparaison avec l'Union européenne. **Revue Internationale de Theorie du Droit et de Sociologie Juridique. Droit et Société**, n° 59. Paris: L.G.D.J., 2005.

DELGADO, Daniel García. **Estado-nación y la Crisis del Modelo. El Estrecho Sendero.** Argentina: Norma, 2003.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Trois défis pour un droit mondial.** Paris: Seuil, 1998.

DIHN, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

DRAIBE, Sônia. Coesão social e integração regional: a agenda social do Mercosul e o grande desafio das políticas sociais integradas. **Caderno de Saúde Pública**, nº 23, Supl. 2. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/csp/v23s2/06.pdf>.

ELIAS, Norbert. **Sobre o tempo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no Mundo Moderno: nascimento e crise do Estado nacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERRARI, Vincenzo. Democracia e Informação no Final do Século XX. In GUIMARÃES, César; JUNIOR, Chico (orgs.). **Informação e Democracia**. Rio de Janeiro: UERJ, 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário eletrônico Aurélio Século XXI**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FERRY, Jean-Marc. **La question de l'État européen**. Paris: Gallimard, 2000.

FIORATE, Jete. *A lex mercatoria* como ordenamento jurídico autônomo e os Estados em desenvolvimento. In **Revista de Informação Legislativa**, ano 41 n. 164. Brasília: Subsecretaria de Ações Técnicas do Senado Federal, 2004.

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONT, Joan (coord.) **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001.

FRIEDER, Laura. ZITTRAIN, Jonathan. **Spam Works: Evidence from Stock Touts and Corresponding Market Activity**, 2007. Disponível em [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=920553](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=920553).

GERMAN, Christiano. On-Line-Off-Line: Informação e Democracia na Sociedade da Informação. In GUIMARÃES, César; JUNIOR, Chico (orgs.). **Informação e Democracia**. Rio de Janeiro: UERJ, 2000.

GINDRE, Gustavo. Por uma inclusão digital para além do mercado. In BALBONI Mariana (coord.) **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da Comunicação no Brasil: TIC domicílios e TIC empresas**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2007.

GINESTA, Jacques. **El Mercosur y su contexto regional e internacional**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GREENE, Brian. **O tecido do cosmo: o espaço, o tempo e a textura da realidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

GRUGEL, Jean. Citizenship and Governance in Mercosur: arguments for a social agenda. **Third World Quarterly**, Vol 26, nº 7. London: Routledge, 2005.

GUERREIRO, Evandro Prestes. **Cidade Digital: infoinclusão social e tecnologia em rede**. São Paulo: Senac, 2006.

GUILLOUD, Laetitia. *Traité établissant une Constitution pour l'Europe: élaboration et avenir*. In BELOT, Céline; CAUTRÈS, Bruno (dir.). **La vie démocratique de l'Union européenne**. Paris: La documentation Française, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **La technique et la science comme idéologie**. Paris: Gallimard, 1973.

\_\_\_\_\_. **A Constelação pós-nacional: Ensaio políticos**. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HAMZE, Amélia. **Alfabetização ou letramento?** Disponível em <http://pedagogia.brasilecola.com/trabalho-docente/alfabetizacao.htm>.

HARLOW, Carol. **Accountability in the European Union**. New York: Oxford University Press, 2002.

HAWKING, Stephen; MLODINOV, Leonard. **Uma nova história do tempo**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006.

HORETH, Marcus. No way out of the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance. **Journal of European Public Policy**, 6:2, 1999.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

KAN, Kaili. An Analysis of Various Models for Wireless Cities. In KLEINWACHTER, Wolfgang (Ed.). **The Power of Ideas: Internet Governance in a Global Multi-Stakeholder Environment**. Berlin: GmbH, 2007.

KAUFMANN, Daniel; BELLVER, Ana. **Transparenting Transparency. Initial Empirics and Policy Applications**. The World Bank, 2005.

KENNEDY, Paul; MESSNER, Dirk; NUSCHELER, Franz. **Global Trends and Global Governance**. London: Pluto Press, 2002.

KHAN, Sarbuland. Digital Opportunity, Digital Divide. In KLEINWACHTER, Wolfgang (Ed.). **The Power of Ideas: Internet Governance in a Global Multi-Stakeholder Environment**. Berlin: GmbH, 2007.

KRUEGER, Brian. Assessing the Potential of Internet Political Participation in the United States: A Resource Approach. **American Politics Research**, nº 30, Vol. 5. Califórnia: Sage, 2002.

KUBITSCHKE, Lutz *et. al.* **Thematic study to analyze policy measures to Promote Access to Information Technologies as a Means of Combating Social Exclusion**. 2006. Disponível em [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/ict\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/ict_en.pdf).

KURBALIJA, Jovan; GELBSTEIN, Eduardo. **Internet Governance: Issues, actors and divides**. Malta: DiploFoundation, 2005.

LEMOS, Ronaldo. **Direito, tecnologia e cultura**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

LESSIG, Lawrence. **The Law of The Horse: What Cyberlaw Might Teach**. Research Publication 1999-05. New York: The Berkman Center for Internet & Society, 1999. Disponível em <http://cyber.law.harvard.edu/publications>

LÉVY, Pierre. **O que é o virtual?** São Paulo: Ed. 34, 1996.

\_\_\_\_\_. **Cibercultura**. São Paulo, Ed 34, 1999.

\_\_\_\_\_. A Revolução Contemporânea em Matéria de Comunicação. In GUIMARÃES, César; JUNIOR, Chico (orgs.). **Informação e Democracia**. Rio de Janeiro: UERJ, 2000.

\_\_\_\_\_. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Piaget, 2002.

MAAR, Wolfgang Leo. **O que é política**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

MACIEL NETTO, Jerson. As nacionalizações. **Revista da Faculdade de Direito de Caruaru**. Ano II, n. 2. Recife: Mousinho, 1961.

MADISON, R. Ben. **Ár Päts: the Rise and Fall of the Kingdom of Talossa**. Disponível em <http://my.execpc.com/~talossa>.

MAESO, Oscar; HILBERT, Martin. **Centros de acceso público a las tecnologías de información y comunicación en América Latina: características y desafíos**. CEPAL, 2006. Disponível em <http://www.cepal.org/socinfo/publicaciones/>.

MAGNETTE, Paul. **Le régime politique de l'Union Européenne**. Paris: Presses de Sciences Po, 2003.

\_\_\_\_\_. **L'Europe, l'État et la démocratie**. Bruxelles: Editions Complexes, 2000.

MARKWALD, Ricardo Andrés. Mercosul: Beyond 2000. In JAGUARIBE, Helio; VASCONCELOS, Álvaro de (Orgs.). **The European Union, Mercosul And The New World Order**. London: Frank Cass, 2003.

MARTINUZZO, José Antônio. **Comunicação, Novas Tecnologias e Informacionalização da Política: o governo eletrônico no Mercosul**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2006. Tese de doutorado.

MÉNY, Yves; MULLER, Pierre; QUERMONNE, Jean-Louis (dir.). **Politiques Publiques en Europe**. Paris: L'Harmattan, 1995.

MIES, Maria; SHIVA, Vandana. **Ecoféminisme**. Paris: L'Harmattan, 1998.

MILANI, Carlos R S. Governança global e meio-ambiente: como compatibilizar economia, política e ecologia. In **Governança Global. Reorganização da política em todos os níveis de ação**. Pesquisas. n. 16. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1999.

MILLER, Jim. **E-money mini-FAQ**. Disponível em <http://www.ex.ac.uk/%7ERDavies/arian/emoneyfaq.html>.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

\_\_\_\_\_. **Ciência com Consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: P.U.F., 2006.

NICOL, Chris (Ed.). **ICT Policy: A beginner's handbook**. Johannesburg: Association for Progressive Communications, 2003.

NICOLETTI, René. **Identidad y futuro del Mercosur**. Buenos Aires: Lugar Editorial, 1999.

NSOULI, Saleh; SCHAECHTER, Andrea. Challenges of the E-banking Revolution. **Finance and development: a quarterly magazine of the IMF**. Vol 39 n. 3. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/09/index.htm>.

OST, François. **O Tempo do Direito**. São Paulo: Edusc, 2005.

PAÏVA DE ALMEIDA, Domingos. Intégration régionale et services publics: le cas du Mercosud. In MARCOU, Gérard; MODERNE, Franck (Dir.). **Droit de la régulation, service public et intégration régionale**. Tome 1. Paris: L'Harmattan, 2006.

PARSONS, Wayne. **Public Policy. An Introduction to Theory and Practice of Policy Analysis**. Cheltenham (UK): Edward Elgar, 1995.

PECK, Patricia. **O Direito Digital**. São Paulo: Saraiva, 2002.

PEÑA, Félix. **Sociedad civil, transparencia y legitimidad en los procesos de integración y en las negociaciones comerciales: Un enfoque sobre la experiencia del Mercosur y algunas lecciones para las negociaciones con la Unión Europea**, 2003. Disponível em [www.felixpena.com.ar](http://www.felixpena.com.ar).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. **O Público não-estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PEREIRA, María de los Angeles; RICCO, Victor Hugo; BRIZZIO, Jaqueline Erica. **Sociedade Civil y Participación Pública em las Américas: OEA – Cumbre de las Américas – ALCA**. Córdoba: CEDHA, 2006.

PETERSEN, Søren Mørk. Mundane Cyborg Practice: Material Aspects of Broadband Internet Use. **Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies**, nº 13 vol.1. California: Sage, 2007.

POLAT, Rabia Karakaya. The Internet and Political Participation: exploiting the explanatory links. **European Journal of Communication**, nº 20, Vol 4. Califórnia: Sage, 2005.

PRADO, Marco Aurélio Máximo. Movimentos sociais e massa: identidades coletivas no espaço público contemporâneo. In MAIA, Rousiley; CASTRO, Maria Céres Pimenta Spínola (Orgs.). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

PRIEGER, James; HU, Wei-Min. **The Broadband Digital Divide and the Nexus of Race, Competition and Quality**. Disponível em [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1008309](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1008309).

PRIMO, Alex. **Interação mediada por computador: comunicação, cibercultura, cognição**. Porto Alegre: Sulina, 2007.

REINICKE, Wolfgang. Governança em um mundo pós interdependente a caminho de uma política pública global. In **Governança Global. Reorganização da política em todos os níveis de ação**. Pesquisas Adenauer n. 16. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1999.

RODOTÀ, Stefano. **Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación**. Buenos Aires: Losada, 1999.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto (orgs.). **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília e Imprensa Oficial do Estado, 2000.

RUNDLE, Mary. **Beyond the Internet Governance: The Emerging International Framework for Governing the Networked World**. Research Publication n. 2005-16. New York: The Berkman Center for Internet & Society, 2005. Disponível em <http://cyber.law.harvard.edu/publications>

SADOWSKY, George. Internet Governance: The Importance of Access. In KLEINWACHTER, Wolfgang (Ed.). **The Power of Ideas: Internet Governance in a Global Multi-Stakeholder Environment**. Berlin: GmbH, 2007.

SANCHEZ, M.R. **Pontos críticos da participação da sociedade civil no Mercosul**. (mimeo), 2004.

\_\_\_\_\_. **Claims for a new social and legal structure in the World Trade Organization and the Brazilian experience.** Workshop of Young Scholars from the Global South. Genebra, 2005.

\_\_\_\_\_. **Breves Considerações sobre os mecanismos de participação para ONGs na OMC.** In SUR Revista Internacional de Direitos Humanos n. 4, 2006

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A Globalização e as Ciências Sociais.** São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In Santos, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Rogério Santana dos. Internet para todos, esse é o desafio do Brasil. In BALBONI Mariana (coord.) **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da Comunicação no Brasil: TIC domicílios e TIC empresas.** São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2007.

SCHARPF, Fritz. **Gouverner l'Europe.** Paris: Presses de Sciences Po, 2000.

SCHEDLER, Andrés; SANTISO, Javier (comps.). **Tiempo y democracia.** Venezuela: Nueva Sociedad, 1999.

SCHWARTZ, Paul. Privacy and Democracy in Cyberspace. **Vanderbilt Law Review.** Vol 52, 1999, p. 1647-8. Disponível em [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=205449](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=205449).

SCHWOK, René. **Théories de l'intégration européenne.** Paris: Montchrestien, 2005.

SEITENFUS, Ricardo. **Relações Internacionais.** São Paulo: Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Legislação Internacional.** São Paulo: Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. **Manual das Organizações Internacionais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SERPA, Angelo. **O espaço público na cidade contemporânea.** São Paulo: Contexto, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SMITH, Andy. **Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique**. Paris: L.G.D.J., 2004.

SORJ, Bernardo. **brasil@povo.com: a luta contra a desigualdade na sociedade da informação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

\_\_\_\_\_. GUEDES, Luís. **Digital Divide: Conceptual Problems, Empirical Evidence and Public Policy**. Disponível em <http://www.centroedelstein.org.br/pdf/digitaldivideconceptualproblems.pdf>.

SUBIRATS, Joan. Democracia, participación y eficiencia. **Revista Foro Internacional**. Nº 3, Vol. XL. México: El Colegio de Mexico, Julho-Setembro de 2000.

SPYER, Juliano. **Conectado: O que a Internet faz com você e o que você pode fazer com ela**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

THOGERSEN, N.; CAREMIER, B.; WYLES, J. **Report of Working Group on Broadening and Enriching the Public Debate on European Matters**, 2001. Disponível em [http://ec.europa.eu/governance/areas/group1/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/areas/group1/index_en.htm).

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996.

VAZ, Alcides Costa. Aportes para o avanço da integração no Mercosul nos campos não-econômicos. **Estudos CEBRI**. Rio de Janeiro: CEBRI, setembro de 2007.

VENTURA, Deisy. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia. Os desafios de uma associação inter-regional**. São Paulo: Manole, 2003.

\_\_\_\_\_. **A governança democrática no MERCOSUL**. Seminário do IEPES. Rio de Janeiro, 1º -2 de dezembro de 2004.

\_\_\_\_\_. PEROTI, Alejandro. **El Proceso Legislativo Del Mercosur**. Konrad-Adenauer-Stiftung: Montevideo, 2004.

\_\_\_\_\_. ROLIM, Marco. Los Derechos Humanos y el Mercosur: una agenda (urgente) para más allá del mercado. **Revista de Derecho Internacional y del Mercosur**. Vol. 5. Buenos Aires: La Lei, 2005.

\_\_\_\_\_. **Sociedades efervescentes, governos sem gás**. Le Monde Diplomatique Brasil. Ano 2, nº 7. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O fim do mundo como o concebemos**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

WARSCHAUER, Mark. **Tecnologia e Inclusão Social: a exclusão digital em debate**. São Paulo: Senac, 2006.

WEILER, Joseph H. H. **Europa, fin de siglo**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

WERTHEIM, Margaret. **Uma História do Espaço de Dante à Internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WEXLER, Stephen. Expert and lay participation in decision making. In PENNOCK, J. Roland; CHAPMAN, John W. **Participation in Politics**. Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy. Nomos XVI New York: Lieber-Atherton, 1975.

WHITROW, G.J. **O Tempo na História: concepções do tempo da pré-história aos nossos dias**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

WOLTON, Dominique. **Internet, e depois? Uma teoria crítica das novas mídias**. Porto Alegre: Sulina, 2003.

## DOCUMENTOS

CEPAL. **Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe**. Junho de 2005.

COMISSÃO EUROPÉIA. **A Europa e a Sociedade da Informação**. Bruxelas, 1998.

COMISSÃO EUROPÉIA. **eLearning – Pensar o futuro da educação**. COM (2000) 318 final. Bruxelas, 25.05.2000.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Strengthening Europe's Contribution to World Governance.** White paper on Governance. Working group 5. May, 2001.

COMISSÃO EUROPÉIA. **e-Europe 2002: impactos e prioridades.** COM (2001) 140. Bruxelas, 13.03.2001.

COMISSÃO EUROPÉIA. **La Gobernanza europea. Un libro blanco.** COM (2001) 428. Bruxelas, 25.7.2001

COMISSÃO EUROPÉIA. **e-Inclusion: the Information Society's potential for social inclusion in Europe.** SEC (2001) 1428. Bruxelas, 18.09.2001.

COMISSÃO EUROPÉIA. **eEurope 2005: uma sociedade da informação para todos.** COM (2002) 263. Bruxelas, 28.05.2002.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission.** COM (2002) 704. Bruxelas, 11.12.2002.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Para uma Europa do Conhecimento: a União Europeia e a sociedade da informação.** Série Europa em Movimento. Bruxelas, 2003.

COMISSÃO EUROPÉIA. **i2010 – Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego.** COM (2005) 229. Bruxelas, 1.06.2005.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission.** SEC (2005) 985. Bruxelas, 20.07.2005.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Contributo da Comissão para o período de reflexão e para a fase posterior: Plano D para a Democracia, o Diálogo e o Debate.** COM (2005) 494 final. Bruxelas, 13.10.2005.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Proposing the Launch of a European Transparency Initiative.** SEC (2005) 1300/5. Bruxelas, 06.11.2005.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Livro Branco sobre uma Política de Comunicação Europeia.** COM (2006) 35 final. Bruxelas, 1.02.2006.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Pôr fim aos desníveis em matéria de banda larga.** COM (2006) 129. Bruxelas, 20.03.2006.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Communicating Europe in Partnership.** COM (2007) 568. Bruxelas, 3.10.2007.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Broadband access in the EU: situation at 1 July 2007.** COCOM 07-50 final. Bruxelas, 15.10.2007.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Uma abordagem europeia da literacia mediática no ambiente digital.** COM (2007) 833 final. Bruxelas, 20.12.2007.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Synergy: the IDABC quarterly**, n. 9, 2008.

CONSELHO MERCADO COMUM. **Integração e funcionamento do fundo para a convergência estrutural e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul.** Decisão. nº 18/05.

ELECTRONIC BANKING GROUP OF BASEL COMMITTEE FOR BANK SUPERVISION. **Electronic Banking Group Initiatives and White Papers.** Basel, 2000. Disponível em <http://www.bis.org/publ/bcbs76.pdf>.

**European Governance and cybedemocracy**, 2001. Disponível em [http://ec.europa.eu/governance/areas/group1/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/areas/group1/index_en.htm).

EUROSTAT. **Internet usage in 2007: households and individuals.** Bruxelas, 20.11.2007.

MERCOSUL. **Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur 2005.** [http://200.130.24.13/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=21&Itemid=39&lang=br](http://200.130.24.13/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=21&Itemid=39&lang=br).

OECD. **Participative Web and User-Created content: web 2.0, wikis and social networking**, 2007. Disponível em <http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/9307031E.PDF>.

\_\_\_\_\_. UNESCO. **Literacy Skills for the World of Tomorrow**, 2000. Disponível em <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/59/31/2960581.pdf>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Global e-Government Readiness Report 2004**. Nova Iorque, 2004, p. 15. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN019207.pdf>.

PROYECTO REGIONAL DE INDICADORES EDUCATIVOS DE LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. **Panorama Educativo 2005: progressando hasta las metas**. Unesco, 2005.

SECRETARIA DO MERCOSUL. **Convocatória para a Reestruturação e Redesenho do Portal Oficial do Mercosul. Termo de referência**. Montevideu, 04.03.2008. Disponível em [www.mercosur.int.net](http://www.mercosur.int.net).

#### **IMPrensa:**

**Anuário Exame: Infra-estrutura**. São Paulo: Abril, novembro de 2007.

**APC News**. [www.apc.org](http://www.apc.org)

**Boletim Somos Mercosur**. [www.somosmercosur.org](http://www.somosmercosur.org)

**Info Online**. <http://info.abril.com.br/>

**Newsweek**. Julho, 2007.

**Revista Veja: Especial Tecnologia**. Ano 40 nº 2.036, dezembro de 2007.