

Internet e as Instituições Políticas Semi-Periféricas *

José Eisenberg

Marco Cepik

Na década de 1990, os debates sobre as novas tecnologias da informação e da comunicação (TICs) foram marcados por polarizações desnecessárias entre os tecnófilos, que estavam otimistas quanto ao que estava sendo descrito como revolução, e os neoluditas¹ que temiam que as TICs, como todos os avanços tecnológicos, acabariam por destruir seus empregos. Estudos mais recentes têm demonstrado, entretanto, que as TICs, como qualquer outra tecnologia, têm consequências ambíguas e sempre contraditórias sobre a vida social. Na esfera política, as TICs têm o potencial de produzir soluções rápidas e inovadoras para antigos problemas, mas podem também produzir novos problemas, especialmente criando novas formas de exclusão que já foram conceitualizadas como “exclusão digital” (Wilhelm, 2000).

O objetivo deste trabalho é analisar essas ambiguidades à luz da experiência de que estão na semi-periferia do sistema internacional. Embora as modernas teorias das novas TICs tenham produzido avanços interessantes em nossa compreensão das experiências vividas pelos europeus e norte americanos, ainda sabemos muito pouco sobre o impacto das TICs sobre as nações semi-periféricas do sistema internacional, onde a integração à nova sociedade da informação coexiste com o subdesenvolvimento econômico e com a enorme desigualdade social.

Na primeira parte deste trabalho, definimos a “sociedade da informação” como uma rede social transnacional construída ao redor das novas TICs. A segunda parte trata da economia política da sociedade da informação e de sua semi-periferia. A terceira parte mapeia as iniciativas desta nova economia política sobre as instituições políticas. A quarta e última seção analisa a agenda de políticas positivas através das quais os governos, e particularmente os governos locais, poderão eliminar esses déficits. Tudo isso envolve, como veremos a seguir, a democratização das TICs e a consideração da Internet como um bem público.

A Sociedade da Informação:

Muita coisa já foi dita sobre o advento da sociedade da informação, que os estudiosos sempre descreveram como um aspecto das economias avançadas do sistema capitalista mundial. A sociedade da informação é descrita em termos de três frentes gerais: uma economia baseada no conhecimento, um novo papel das finanças e uma nova sociabilidade em rede.

* Versão sem revisão, traduzida do texto original em inglês, do capítulo publicado no livro organizado pelos autores: CEPIK, Marco & EISENBERG, Jose. (2002). “Internet e Instituições Políticas Semi-Periféricas”. In: CEPIK, Marco & EISENBERG, Jose. Internet e Política. Belo Horizonte, Editora UFMG. Páginas 293-314.

A sociedade da informação, na medida em que se organiza num novo padrão econômico de desenvolvimento, com uma crescente participação do conhecimento no valor agregado dos bens que são trocados (relativo a outros fatores como a mão-de-obra manual, matérias primas e/ou processamento industrial) cria uma nova lógica para a produção dos produtos capitalistas, onde existe uma maior concentração das atividades de pesquisa e desenvolvimento nas áreas fundamentais do capitalismo. Devido ao fato de muitas inovações tecnológicas que suportam a nova economia se originarem da alta velocidade das transferências de conhecimento e processamento de dados, a indústria de computadores torna-se a principal indústria dessa nova economia.²

A alta velocidade das transferências de conhecimento e de processamento de dados está ligada também ao florescimento da segunda frente, ligada à importância do setor financeiro na nova economia. Embora a nova economia globalizada dependa necessariamente da indústria de computadores para gerar o retorno advindo dos mercados mundiais de ações que giram 24 horas por dia, do dinheiro, dos bens, dos títulos e outros valores, existe também um efeito contrário através do qual a indústria de computadores requer meios maiores e mais rápidos de financiar seus projetos, colocando novos valores nos mercados globalizados. Em outras palavras, o crescimento do setor financeiro e o aumento da economia intensiva de conhecimento, com o suporte dos avanços da indústria de computadores, são fenômenos interdependentes que se auto alimentam.

Mas não é apenas na esfera da produção e circulação de bens que podemos ver o crescimento da nova sociedade da informação. A terceira frente se manifesta na esfera do consumo de produtos, cuja circulação numa escala mundial cria novas formas de sociabilidade que não dependem de espaços territoriais definidos. Embora muitos autores já tenham indicado o aparecimento desta nova sociabilidade em rede, poucos notaram sua relação com o novo padrão econômico de consumo. Apesar da capacidade de compra ainda ser a principal medida para a segmentação do mercado de consumo, nesta nova economia esta nova segmentação já não segue identidades territorialmente limitadas, mas segue as redes de estratos, perfis e hábitos sociais semelhantes nos países diferentes, criando novas identidades e formas de interação mediadas geralmente pelas redes de mídia cada vez mais globalizadas, em um círculo que tem início do período pós-guerra pelo rádio e pela televisão, hoje associado ao rápido crescimento da Internet.

Embora essas frentes da sociedade da informação sejam geralmente associadas às economias avançadas dos principais países capitalistas, elas podem também ser observadas nas “nações semi-periféricas”. Evidentemente, a sociedade da informação assume formas diferentes nas áreas semi-periféricas e essas diferenças precisam ser consideradas quando se procura entender o impacto das três frentes nessas áreas. Na verdade, considerando os padrões específicos de desenvolvimento econômico que definem a sociedade da informação e a maneira como essas nações tornam-se mais ou menos integradas à economia global, somos forçados a questionar o próprio conceito de “nação semi-periférica”. Enquanto países como a Índia, o Brasil e a África do Sul são certamente nações semi-periféricas de acordo com a definição clássica do termo em modelos do sistema capitalista mundial, esses países têm inúmeros exemplos de pólos de desenvolvimento tecnológico com altos níveis de integração no núcleo orgânico do capitalismo. São muitos os exemplos de economias periféricas nessas nações e, se o termo “semi-periférico” teria que ser utilizado apenas para descrever formas híbridas e a coexistência do desenvolvimento e subdesenvolvimento em algumas nações (que, na realidade, se aplica igualmente a algumas nações definidas como parte do “núcleo capitalista”), o conceito perde muito de sua força.

A Economia Política da Sociedade da Informação:

Em *Workers of the world at century's end* (1997)³, Giovanni Arrighi faz alguns ajustes importantes ao modelo de sistema capitalista mundial, introduzidos por autores como Wallerstein e Evans. De acordo com Arrighi, os conceitos de centro, semi-periferia e periferia não devem ser usados para descrever as posições de estados-nações *vis-a-vis* o sistema mundial, mas, ao invés disto, deveriam se referir à distribuição desigual de fardos e recompensas dentro do sistema, de acordo com uma divisão internacional de trabalho. Esta divisão internacional de trabalho não respeita necessariamente as fronteiras nacionais, mas constitui núcleos orgânicos do sistema capitalista, sempre que a pressão da concorrência de cadeias produtivas específicas é transferida para outro local, permitindo que atividades produtivas mais compensadoras permaneçam nesses núcleos a baixos custos de concorrência. As atividades econômicas e os serviços centrais das redes de produção da economia mundial são menos sujeitos às pressões da concorrência porque possuem estratégias de pesquisa e desenvolvimento mais agressivas, e pelo fato de haver menos atores capazes de se engajarem nessas atividades. A própria indústria de computadores nos oferece um bom exemplo deste fenômeno: quem pode competir com a Microsoft? Como produtora que tem o monopólio sobre sistemas operacionais, a Microsoft não tem concorrentes e pode, portanto, transferir à indústria de aplicativos de software o peso competitivo de acompanhar a inovação tecnológica que produz.

As recompensas agregadas das atividades produtivas no centro do capitalismo, portanto, tendem a ser mais altas do que as recompensas na periferia. Devido ao fato dos benefícios derivados da globalização permanecerem nestes núcleos orgânicos, um dos principais *insights* da análise teórica de Arrighi é, portanto, que os conceitos de centro, periferia e semi-periferia talvez não sejam mais atribuídos levemente a nações soberanas, mas trasladados à existência de *sites* centrais, periféricos ou semi-periféricos em contextos regionais de vários países, de acordo com a organização da cadeia produtiva e conforme a distribuição dos custos desiguais de concorrência e recompensas da globalização.

Um outro *insight* importante da análise de Arrighi é a impossibilidade de se atribuir atividades produtivas permanente e estruturalmente determinadas a nódulos centrais ou periféricos do sistema capitalista no decorrer do tempo. Ao contrário, a lógica da distribuição da produção ao redor do globo é determinada pela capacidade permanente do centro de introduzir inovações tecnológicas que forcem todo o sistema a se adaptar e conformar, permitindo assim uma renovação permanente da lucratividade das atividades do centro e a transferência do peso da concorrência aos nódulos do sistema que não conseguem assimilar essas inovações a baixo custo. Como Schumpeter, Arrighi atribui à inovação tecnológica o importante papel de estabelecer a dinâmica do desenvolvimento capitalista; mas enquanto o modelo de Schumpeter tratava dos ciclos temporais de prosperidade e depressão causados por inovações tecnológicas, o modelo de Arrighi destaca as desigualdades espaciais introduzidas por elas.

Desta forma, Arrighi analisa a abordagem centrada no estado, que definia versões anteriores da teoria do sistema capitalista mundial, optando, ao invés disto, por uma análise desse sistema em termos de nódulos de produção e fluxos de pressão competitiva que organizam uma rede de cadeias produtivas através das fronteiras nacionais. As nações não devem ser classificadas como se estivessem no centro, na periferia ou semi-periferia do sistema capitalista mundial, de acordo com o setor predominante de sua economia (finanças, indústria ou agricultura), mas de acordo com o *mix* específico das atividades econômicas localizadas no centro, periferia ou semi-periferia de certas cadeias produtivas transnacionais.

Do ponto de vista deste estudo, a contribuição mais importante do trabalho de Arrighi é sua interpretação do capitalismo como uma sociedade em rede, onde a produção de conhecimento e a inovação tecnológica resultante definem posições nessa rede. Porém, se quisermos entender a base econômica de posições semi-periféricas na sociedade da informação, a especificação de Arrighi da dinâmica contemporânea do capitalismo em termos de uma ampla divisão internacional entre atividades de produção acionadas pelo trabalho manual ou intelectual precisa ser revisada. Afinal, se a economia de uma sociedade da informação está centrada no conhecimento, esta característica deve atingir as três posições do capitalismo (o centro, a periferia e a semi-periferia). Mesmo se o conhecimento, a indústria e a agricultura puderem ser associados, grosso modo, às economias de lugares centrais, periféricos e semi-periféricos, respectivamente, é fácil enxergar que em muitos lugares não centrais, atividades relacionadas ao conhecimento são a principal força motriz da economia. Por exemplo, em uma mesma nação, um setor da agricultura movido pela tecnologia, ligado a um núcleo orgânico do capitalismo, pode coexistir com um setor tradicional orientado para o acúmulo primitivo e o que determina suas respectivas posições na sociedade da informação é como e onde as atividades relacionadas ao conhecimento entram em suas cadeias produtivas. Na sociedade da informação, podemos definir um núcleo orgânico do capitalismo como constituído por nódulos que produzem conhecimento e tecnologia de ponta; o semi-periférico como locais onde se aplica o conhecimento e que são capazes de gerar tecnologias específicas para tarefas, e a periferia apenas consumindo tecnologias desenvolvidas em outros lugares.

A economia da Internet é um exemplo clássico desta divisão internacional de trabalho definida em termos de posições relativas na produção, aplicação e consumo de conhecimento e tecnologia. Um estudo recente feito pelo Centro para Pesquisa em Comércio Eletrônico (*University of Texas*, em Austin) mostra que a economia da Internet se estruturou em torno de quatro camadas, definidas em termos dos elementos únicos necessários para facilitar o maior gerador de renda da Internet, ou seja, as transações de vendas: (1) a infra-estrutura da Internet; (2) a infra-estrutura de aplicativos; (3) a economia de simples jogos e (4) e-comércio. Embora o estudo trate apenas da economia americana, podemos associar estas quatro camadas às diferentes posições assumidas pelas empresas da Internet no modelo revisado centro/semi-periferia/periferia, descrito acima.

A primeira camada é a Infra-estrutura da Internet - empresas de telecomunicações, Provedores de Serviços de Internet, transportadores de backbone de Internet, fabricantes de equipamento de rede de usuário final - todos estes pré-requisitos para a Web e a proliferação da Internet com base no comércio eletrônico. Esta é uma camada da economia da Internet em que a maioria das atividades de produção de conhecimento acontecem e as tecnologias ali desenvolvidas são claramente tecnologias de ponta, sobre as quais dependem todos os demais empreendimentos da Internet. Os recursos exigidos e os riscos envolvidos nesta camada são grandes. Os mercados têm poucos jogadores e a pressão de suas inovações tecnológicas acaba sempre empurrando os custos de concorrência para as outras camadas. Resumindo, esta camada é a força motriz por detrás da economia da Internet, constituindo seu núcleo orgânico.

A segunda camada é composta da Infra-estrutura de Aplicativos da Internet e envolve os produtos e serviços de software necessários para facilitar as transações da Web e os intermediários das transações. Além dos produtos de software que facilitam as transações na Web, esta camada da Economia da Internet inclui os consultores e as empresas de serviço que projetam, constroem e mantêm todos os tipos de sites da Web, desde os portais até os sites plenos de comércio eletrônico. Essas atividades são tecnologias específicas por tarefa, que aplicam conhecimento e constroem sobre inovações tecnológicas de ponta produzidas pela primeira camada. Existem mais

jogadores nesses mercados, custos mais elevados resultantes da concorrência e custos mais baixos ligados à inovação. Muitas das empresas desta camada, como as que desenvolvem *plug-ins* de software para aplicativos baseados na Web são de mão-de-obra intensiva e demandam alto conhecimento, articulando-as de certa forma na primeira camada. Outras, como os portais e os sites plenos de e-comércio, têm menores exigências de conhecimento. Esta camada pode ser descrita como uma camada de transição, oscilando entre o centro e a semi-periferia da economia da Internet.

A terceira camada é composta de um tipo distinto de empresa, constituída predominantemente por meros jogos da Internet (*pure-play*). Embora suas transações não gerem receita, seus negócios na Web geram renda através de propaganda, taxas de assinatura e comissões. Muitas das empresas da terceira camada são meros provedores de conteúdo da Web, enquanto outras são fabricantes de mercado ou intermediárias de mercado. Nesta camada não encontramos empresas com exigências de alto nível de conhecimento, já que a maioria dos produtos são aplicativos que dependem exclusivamente do desenvolvimento de tecnologias específicas por tarefa. Muitas das empresas nesta camada são jovens firmas emergentes, crescendo rapidamente e com receitas que mal acompanham seu valor de mercado. Esta camada, tipicamente semi-periférica, é caracterizada pela crescente concorrência e pelos baixos custos de entrada no mercado.

Finalmente, a quarta camada é composta pelas empresas que estão realizando transações comerciais com base na Web. Esta é a periferia da economia da Internet. As primeiras empresas desta camada a entrarem na economia da Internet ainda possuem grandes vantagens em termos comparativos, mas os baixíssimos custos de entrada neste mercado fazem com que esta camada seja a mais competitiva e de crescimento mais rápido. As empresas desta camada são simples consumidoras de conhecimento e de tecnologias da sociedade da informação.

Evidentemente, apenas a economia da Internet não explica a economia em potencial da sociedade da informação como um todo. Afinal, outros mercados como as telecomunicações, a indústria de computadores e o setor bancário são igualmente (se não mais) importantes para se compreender essa sociedade. Nem a própria Internet sozinha ilustra de maneira suficiente as dimensões econômicas das três frentes que definem a sociedade da informação. A economia baseada na Internet, o novo papel das finanças e a nova sociabilidade das redes são fenômenos sem os quais o aumento da economia da Internet não pode ser explicado, mas cuja abrangência vai muito além. O aumento da economia da Internet demonstra apenas que o conceito de semi-periferia precisa ser redefinido, a fim de permitir uma compreensão do processo pelo qual alguns segmentos da economia das chamadas “nações periféricas” integram a economia global, enquanto outras permanecem excluídas. A Internet atingiu até mesmo países periféricos, porém, normalmente a economia em torno dessa nova tecnologia de informação e comunicação nesses países limita-se principalmente a atividades da quarta camada. Em países semi-periféricos existem algumas atividades da terceira camada e até da segunda camada. Resumindo, aquilo que define um país como central, periférico ou semi-periférico não é uma economia predominantemente de serviço, agricultura ou indústria, mas os lugares que essas nações ocupam nas cadeias produtivas transnacionais da economia de conhecimento intensivo que define a sociedade da informação.

A análise do modelo de Arrighi, que é explicada acima, com certeza exige maior especificação e exemplos empíricos, mas isto fica além do âmbito deste estudo. Nosso único objetivo é fornecer um pano de fundo geral para a compreensão do impacto das economias semi-periféricas sobre as instituições públicas na sociedade da informação. Creemos que, através de estratégias de política pública para aumentar a capacidade de absorção de tecnologias e conhecimento produzido no centro, os governos nacionais e

especialmente as autoridades locais e regionais são capazes de criar sistemas de inovação e se aproveitarem de oportunidades tecnológicas (Motta e Albuquerque, 1997). Porém, a possibilidade de “tirar o atraso” com sucesso depende da eficácia e da legitimidade das instituições políticas e conseqüentemente da capacidade de implementar políticas com esse fim. Como veremos, o déficit de instituições políticas semi-periféricas é uma das limitações mais importantes deste empreendimento.

O déficit das instituições políticas semi-periféricas:

Os déficits institucionais podem ser descritos como a crise de eficácia ou legitimidade vivenciada por uma instituição, que exige a reforma de normas e procedimentos a fim de retornar a uma modalidade eficiente, ou a mudança de suas práticas justificatórias a fim de produzir a estabilidade que resulta da legitimidade. Portanto, ocorre uma crise de eficácia quando os atores institucionais descobrem que as normas e procedimentos estabelecidos tornaram-se obstáculos para a resposta às demandas sobre a instituição. De forma alternativa, ocorre uma crise de eficácia sempre que os requisitos funcionais não são atendidos. Uma crise de legitimidade, por outro lado, ocorre quando as instituições não se adaptam a novas expectativas normativas ou mesmo quando elas se adaptam e produzem novas justificativas para as suas práticas, porém na direção errada, reconhecendo as demandas da sociedade de maneira equivocada.

Pode-se falar em três diferentes impactos da sociedade da informação sobre as democracias semi-periféricas. Em primeiro lugar, uma economia baseada em conhecimento introduz necessariamente a transformação dos padrões de acesso aos recursos políticos. Na medida em que os atores políticos lutam por recursos no estado e na sociedade civil, uma economia onde os principais ativos são conhecimento e informação tem como consequência que a luta pelo acesso privilegiado ao conhecimento e informação torna-se mais aguda. Além disso, a informação e o conhecimento gerado pelas instituições políticas, que sempre tiveram importância nos processos econômicos, passam a ter um papel maior devido à sua grande participação no valor agregado final dos bens.

Em segundo lugar, a combinação das inovações tecnológicas na indústria de computação e o crescimento do setor financeiro do capitalismo também implicam na transformação das práticas de informação e fornecimento e processamento de serviços da parte do estado. Embora a circulação mais acelerada do conhecimento e do processamento de dados reduza o custo dessas práticas do estado, o que aumenta potencialmente sua eficiência e sua capacidade de monitoramento social, em contextos democráticos também cria novas demandas sobre as instituições políticas que precisam se legitimar periodicamente. Afinal, uma maior capacidade de fornecimento de serviços eficientes e informação aumenta a demanda por serviços eficientes e informação transparente; um estado onde haja mais conhecimento e informação aumenta também a necessidade de utilização mais criteriosa da informação compilada pelo Estado. Essas questões tornam-se mais evidentes hoje em dia pela importância crescente de conceitos como prestação de contas, governança e resposta nos debates de ciências políticas.

Finalmente, a nova sociabilidade das redes também transforma as instituições e práticas políticas. Novas identidades e interações sociais implicam em novos padrões de participação política, onde a ação coletiva na sociedade civil é redefinida em sua organização e escopo. Na área organizacional, a nova sociedade da informação permite a redução de custos no engajamento individual, a difusão facilitada de informação entre os membros, maiores relações horizontais entre os membros e mecanismos de *feedback*

mais eficientes. Em termos de escopo, a nova configuração das instituições políticas resulta numa transformação estrutural da maneira como o estado e a sociedade civil interagem, com potencial para soluções institucionais inovadoras que podem fazer frente às novas exigências de trabalho em rede, mas também mais sujeitas aos perigos de burocratização e clientelismo (Schmidtke, 1998).

Enquanto os impactos da sociedade da informação sobre as instituições e práticas políticas podem ser observados nos países democráticos em todo o mundo, existe um conjunto de déficits institucionais que afeta particularmente a política de estados semi-periféricos. Esses déficits estão arraigados nas instituições políticas semi-periféricas, não necessariamente porque elas sejam menos consolidadas (o que muitas vezes é o caso), mas devido às demandas específicas sobre elas.

Em termos de eficácia, esses déficits são mais agudos nos nódulos semi-periféricos, porque as normas e procedimentos transformam-se rapidamente em limitações rígidas ou deixam de funcionar com relação às agendas de política que procuram lidar com as pressões competitivas e os custos ligados à tentativa de integrar a economia global. Essas pressões exigem inovação constante e criatividade na produção de políticas, onde os mecanismos de produção e reforma de normas e procedimentos dificilmente conseguem corresponder. Em termos de legitimidade, os déficits são mais agudos porque a capacidade das instituições políticas semi-periféricas de apreenderem as expectativas normativas e demandas da sociedade que estão em fluxo constante fica prejudicada pela pressão permanente de consolidar sua base fiscal, estabelecendo alianças estratégicas com os setores econômicos que se encontram hoje no núcleo orgânico do capitalismo, através de políticas de subsídios e incentivos. Neste ambiente determinado pelas prioridades de investimento das empresas e por uma base fiscal mais fraca, as estratégias de política das instituições políticas muitas vezes se deslocam dos esforços de legitimação direcionados ao público e orientados por ciclos eleitorais para as estratégias orientadas apenas para os ciclos de investimento.

Em sua busca de legitimidade e eficácia, portanto, as instituições políticas da semi-periferia estão sujeitas a um *stress* maior para gerar normas e procedimentos de adaptação, como também mecanismos mais cognitivamente competentes para se processar as demandas da sociedade. Sob esse *stress* permanente, as instituições políticas da semi-periferia se tornam mais frágeis e sobrecarregadas do que as que estão no centro do capitalismo.

Em termos mais concretos, o déficit das instituições políticas semi-periféricas pode ser mapeado em três níveis: governança, prestação de contas e *empowerment*. Governança envolve a capacidade de implementação de política e, no contexto democrático, implica um conjunto de mecanismos e procedimentos capazes de expandir e aprimorar a capacidade de gerenciar e arbitrar conflitos de interesses.⁴ Em outras palavras, governança significa a capacidade dos criadores de políticas de implementar projetos que sejam, ao mesmo tempo, eficazes com relação às metas estabelecidas e que respondam às demandas da sociedade. Os governos ficam sujeitos a prestar contas se os cidadãos puderem discernir os governos representativos dos não representativos, trazendo sanções contra eles de maneira apropriada, apoiando os que têm um bom desempenho e retirando os que falham.⁵ Finalmente, *empowerment* inclui as grandes questões associadas ao conceito de democracia, que exigem um esforço permanente das instituições políticas para tornar mais participativos os processos de elaboração de políticas e os atores, especialmente os marginalizados, mais capazes de utilizá-los.

Governança

Pode-se falar extensamente sobre os vários déficits de governança nas instituições políticas semi-periféricas, mas do ponto de vista da sociedade da informação, esses déficits parecem muito mais agudos a nível de elaboração de políticas. As instituições políticas ligadas ao poder legislativo, à interpretação de leis e arbitragem (judiciário) são sujeitas a uma lógica semelhante, embora seja mais difícil atribuir seus déficits especificamente ao aumento da economia baseada no conhecimento. O escopo cada vez menor da legalização das reivindicações sociais ligadas à reforma do estado sob governos neoliberais, o papel maior assumido pelos mecanismos internacionais de direcionamento da Internet nas áreas de políticas domésticas e o advento das novas formas de arbitragem de conflitos dentro da sociedade civil, que substituem as instituições políticas, são exemplos de déficits nestes dois níveis. Mas não podem ser atribuídos à nova sociedade da informação, embora sem dúvida exista uma agenda de pesquisa bem interessante ainda a ser explorada sobre esse tópico. É no nível de formulação de políticas pelos poderes executivos que os efeitos específicos da nova era da informação podem ser mapeados com maior facilidade.

À primeira vista, os custos reduzidos da tecnologia da informação e as vantagens tecnológicas que eles produzem nos campos de processamento de dados e de organização da informação sugerem que os agentes de políticas têm melhores condições de fornecer mais informações sobre as atividades do estado ao público, como também de gerar um fluxo mais inteligente e expediente de informação dentro das instituições. Apesar deste potencial de maior racionalidade, uma redução dos serviços de base fiscal nas instituições políticas semi-periféricas frequentemente resulta numa menor capacidade de modernização do estado. Em outras palavras, as novas tecnologias de informação e comunicação ligadas à sociedade da informação provocam efeitos contraditórios na semi-periferia: de um lado, a possibilidade de projetos públicos administrativos novos e mais racionais; do outro lado, a impossibilidade de concretizar esses projetos num contexto em que os recursos e áreas-alvo da atividade do estado estão cada vez mais reduzidos.

Accountability

A *accountability* (prestação de contas) vertical é geralmente associada aos mecanismos de controle social sobre os atores que ocupam posições nas instituições políticas e aos mecanismos de governo que geram a transparência necessária para que seus atos sejam conhecidos e, dessa forma, sujeitos à prestação de contas.⁶ O surgimento de novas tecnologias de informação e comunicação na era da informação tem pelo menos um impacto evidente sobre a *accountability* vertical das instituições políticas na semi-periferia. Na medida em que as competências cognitivas dos cidadãos sejam limitadas pelos déficits educacionais, a aceleração e os atalhos que as novas TICs introduzem nos processos de formulação de políticas reduzem ainda mais a sua capacidade de compreender e avaliar os resultados das políticas. Porque o público como um todo raramente está equipado para seguir esses processos acelerados, as tecnocracias públicas e privadas responsáveis pela formulação das políticas gozam de uma posição de autonomia sem precedentes. Nesse contexto, os mecanismos clássicos de *accountability* vertical, como as eleições, têm um impacto menor sobre o funcionamento interno das instituições políticas.

A mesma coisa acontece no nível de *accountability* horizontal.⁷ Os representantes eleitos, por exemplo, depois de empossados, raramente estão equipados com o

conhecimento necessário para desafiar as opiniões e avaliações dos “especialistas” que partem desta tecnocracia. Esta autonomia reforçada das tecnocracias do estado em relação aos oficiais eleitos aprofunda o déficit da *accountability* vertical na medida em que esses oficiais muitas vezes recorrem à suposta sofisticação e complexidade das questões em discussão para evitar respostas às demandas públicas. O mesmo déficit da *accountability* horizontal também causa impacto sobre a relação entre os poderes do governo. O Congresso, por exemplo, tradicionalmente limitado em sua interação com o poder executivo forte das nações periféricas só pode recorrer à formação de suas próprias burocracias especialistas se for cobrar a possibilidade de prestação de contas da administração por suas decisões. No contexto da reforma do estado e de uma base fiscal reduzida, isto é muito difícil de conseguir. Resumindo, o fortalecimento das tecnologias produzido pela utilização de novas TICs na formulação de políticas aprofunda o déficit de *accountability* horizontal tanto no relacionamento entre representantes eleitos e as burocracias, e na relação entre os poderes legislativo e executivo.

Empowerment (Empoderamento)

Um dos maiores desafios para as instituições políticas nas sociedades contemporâneas tem sido a criação e a implementação de agendas de políticas que possam dar aos cidadãos poderes (*empower*) para participarem na tomada de decisão governamental. No século vinte, as sociedades democráticas ganharam fama por sua capacidade de legitimação, apesar da participação limitada de seus cidadãos. Alguns argumentam que a articulação da tomada de decisão política no nível das elites econômicas e políticas é uma consequência inevitável da complexidade das sociedades contemporâneas, o que simplesmente demonstra um realismo de alguns dos prognósticos do início do século vinte, como o de Michels (fonte?). Outros, entretanto, argumentam que os processos de tomada de decisão elitista não são inevitáveis, sendo, na realidade, responsáveis por aquilo que se conhece como a crise contemporânea da representação. Os ciclos eleitorais conseguem renovar periodicamente a legitimidade de atores políticos, mas a experiência tem demonstrado que, durante o mandato dos representantes eleitos, frequentemente a sua legitimidade acaba se deteriorando. Embora a alternância no poder seja uma virtude das democracias quando ela é consequência de um desejo positivo de renovação da liderança, na realidade normalmente está ligada a uma atitude negativa de falta de aprovação em relação aos ocupantes dos cargos. Isto ocorre porque, sem as instituições participativas, os cidadãos culpam os representantes pelos resultados das políticas e não se sentem responsáveis nem assumem qualquer responsabilidade pelos resultados.

Embora as transformações a nível de governança e *accountability* da parte do estado sejam imperativas, os estudiosos insistem em mostrar que, se quisermos recuperar a legitimidade das instituições de representação política, elas deverão ser complementadas através de instituições participativas que permitam aos cidadãos não apenas serem objeto da criação de políticas, mas também seus sujeitos. Em termos de *empowerment* (empoderamento), portanto, os déficits das instituições políticas precisam ser compreendidos do ponto de vista da fragilidade e consequente ilegitimidade a que chegaram as democracias, e da força que vão precisar ganhar a fim de que esses déficits possam ser superados (Barber, 1984).

O déficit de *empowerment* das instituições políticas possui dois lados. De um lado, ele resulta do fato dos cidadãos geralmente não terem canais abertos de participação nas tomadas de decisão dos governos, para fato reconquistar e exercer seu poder como fonte

de legitimação da democracia. O problema central é que, se os cidadãos querem participar, não existem canais suficientes. Por outro lado, mesmo se houvesse canais abertos para a participação institucional, os cidadãos teriam de estar suficientemente equipados para isto. As condições sociais para a participação eficaz são múltiplas. Os cidadãos devem ter saúde e nutrição, educação e informação, e precisam ter liberdade para se associarem e organizarem. Em resumo, as desigualdades sociais precisam ser reduzidas, para que os cidadãos tenham acesso igual aos meios de participação.

No contexto da sociedade da informação, o déficit de *empowerment* das instituições políticas é melhor compreendido através do conceito da exclusão digital (Wilhelm, 2000). A crescente importância das novas tecnologias de informação e comunicação apresenta uma nova camada de desigualdades sociais que estão inseridas, sem qualquer dúvida, nas camadas tradicionais da economia capitalista mundial, mas que possui algumas especificidades. A sociedade da informação produz uma exclusão digital porque grandes populações não têm acesso às novas tecnologias da informação e da comunicação. Se o déficit de *empowerment* é um problema de recursos e de falta de condições de participar, ele só pode ser resolvido se os cidadãos tiverem igual acesso às novas capacidades e recursos necessários à sua plena integração nesta nova economia.

Os estudiosos da exclusão digital focalizam grande parte de sua atenção em entender o impacto da exclusão digital sobre a subclasse urbana das nações desenvolvidas. Embora os problemas nos centros urbanos semi-periféricos não sejam qualitativamente distintos dos problemas do primeiro mundo, em termos quantitativos eles são muito mais agudos porque as desigualdades sociais às quais está integrada a exclusão digital continuam mais profundas nesses lugares.

A primeira dimensão da exclusão digital é a distinção entre “os que têm” e “os que não têm” dentro da sociedade da informação. Existe uma separação entre os que estão simplesmente às margens da nova economia e assim não podem ter acesso aos novos recursos e capacidades que ela gera e propaga através das novas tecnologias da informação e da comunicação. “Os que não têm” não possuem o hardware necessário para acessar esses recursos e capacidades – eles não têm computadores e não estão conectados à Internet – e também não têm o software necessário – não foram bem alfabetizados, não entendem de computação e não têm informação sobre o que está disponível.

Enquanto esta separação descreve todo um espectro de grupos da população que estão totalmente à margem da sociedade da informação, e assim desprovidos de meios para se apropriar desses recursos, pode-se falar também de uma segunda dimensão da exclusão digital que articula uma série de separações em termos do tipo de acesso que as pessoas têm aos recursos da sociedade da informação. Wilhelm (2000) se apropria do modelo centro-periférico a fim de descrever essas separações. No centro da sociedade da informação estão aqueles que têm pleno acesso aos seus recursos como ferramentas da informação e da comunicação. Existe um outro conjunto de pessoas que têm acesso a esses recursos, mas que não os utilizam principalmente como ferramentas da informação e da comunicação. Esses usuários periféricos passam grande parte do seu tempo *online* para fins de divertimento e e-comércio. Um outro conjunto de usuários abrange um círculo mais distante do centro da sociedade da informação, já que eles têm acesso periférico aos seus recursos: os que possuem seus próprios computadores mas não estão conectados à Internet ou aqueles cujo acesso aos computadores e à Internet depende da existência de locais de acesso público a esses recursos.

Essas novas camadas da desigualdade social introduzidas pela exclusão digital, quando conjugadas com o déficit de *empowerment* das instituições políticas, geram um mecanismo que se auto-alimenta e através do qual até mesmo os governos que se

apropriam das novas ferramentas da informação e da comunicação para fins de democratizar a formulação de políticas e aumentar a participação acabam contribuindo para a consolidação dessa exclusão. Afinal, já que as ferramentas da e-democracia estão estabelecidas, “os que não têm” e os que têm acesso periférico acabam se tornando “cidadãos de segunda classe” que não gozam dos mesmos privilégios de participação dos que estão no centro da sociedade da informação e que os usuários periféricos poderiam gozar se resolvessem fazê-lo. Embora o potencial das TICs para suplantar alguns dos aspectos do déficit de *empowerment* das instituições políticas seja inegável, se elas não vierem acopladas a estratégias para superar a exclusão digital, vão apenas gerar novas desigualdades políticas e novos déficits de *empowerment*.

Política Pública na Semi-periferia: a Agenda Positiva:

Como já foi demonstrado, a economia política da nova sociedade da informação envolve novas maneiras de distribuir cargas e custos pelo mundo. Ela combina o nível transnacional e o regional, gerando uma distribuição dos lucros do centro para a periferia dentro de cada rede produtiva. A fim de integrar uma região dentro das redes produtivas da sociedade da informação, uma das coisas que os governos na semi-periferia precisam fazer é implementar políticas que estimulem a pesquisa e o desenvolvimento local, aumentando a capacidade da região para a absorção e inovação tecnológica. Essas políticas são cruciais para o aumento da capacidade do estado de implementar políticas sociais, através da modernização dos fluxos de informação e melhores serviços ao público, produzindo muitos benefícios indiretos através do desenvolvimento tecnológico que elas estimulam. Afinal, o estado não é apenas uma instituição regulamentadora, mas também um dos maiores jogadores deste mercado.

Mas a economia política da sociedade da informação produz também déficits institucionais a nível de governança, *accountability* e *empowerment*. Especialmente na semi-periferia, entretanto, e não apenas ali, esses déficits impedem a coordenação das iniciativas de atualização, exigindo portanto que os governos também busquem políticas de informação e comunicações voltadas para a minimização de seus efeitos negativos.

Por exemplo, existem pelo menos duas motivações para a busca de políticas de *empowerment* na semi-periferia. Primeiro, já que a economia da sociedade da informação é de conhecimento intensivo, um dos principais requisitos para entrar nas cadeias produtivas é uma força de trabalho qualificada e educada. Tornam-se assim cruciais as políticas de *empowerment* que possam equipar e capacitar as pessoas a usarem tecnologias da informação e das comunicações. Na semi-periferia, os governos possuem um papel particularmente importante devido ao fato dos custos relativos de equipamentos e das deficiências em termos de educação serem muito mais altos. Em segundo lugar, essas políticas de *empowerment* não terão efeito se a língua inglesa e os conteúdos voltados para o primeiro mundo que predominam nas TICs não tiverem como contrapartida uma proliferação de idiomas da Internet, bem como o desenvolvimento de conteúdo de relevância social, adaptado a cada contexto semi-periférico. As políticas que democratizam o acesso às TICs, seja através de iniciativas de acesso público ou de programas de reciclagem de equipamentos, programas educacionais em computação e sites de relevância social no idioma local, são componentes necessários a essa agenda positiva.

Deve-se buscar também políticas para aumentar a governança e a *accountability*. Elas aumentam a eficiência e a legitimidade dos governos, que assim tornam-se mais

capazes de gerar estratégias bem sucedidas de integração dentro dos canais produtivos da sociedade da informação. As políticas de *accountability* incluem a construção de redes cívicas e o fortalecimento dos movimentos sociais, democratizando o acesso eletrônico às informações e serviços públicos, e até mesmo experimentando mecanismos deliberativos e consultivos através das novas TICs. As políticas de governança, por outro lado, devem ser centradas na modernização da base tecnológica do governo e de seus fluxos de informação.

Mas quem deverá exercer essas políticas? Nações, estados ou cidades? Com certeza existe um papel muito importante para os governos federais, uma vez que, apesar de todos os rumores sobre o fim do estado, eles continuam sendo os atores políticos mais capazes de causar impacto sobre a economia. Mas na economia transnacional da sociedade da informação, os nódulos de suas redes produtivas geralmente são regionais ou locais, localizados ao redor das áreas metropolitanas mais importantes. Isto sugere que o governo municipal deverá ter um papel importante nesse processo. As cidades dentro dessas áreas normalmente têm potencial para bases fiscais mais robustas (mesmo nos casos em que os governos das semi-periferias tenham há décadas feito o possível para destruí-las), a sociedade civil é mais forte e mais bem consolidada e talvez o governo local seja o nível de governo melhor equipado para buscar essas políticas. Não é sem motivo que algumas das experiências positivas mais interessantes envolvendo políticas das TICs e política tenham acontecido a nível local.

Não será possível analisar detalhadamente aqui essas questões importantes sobre a agenda positiva para a política pública nas áreas metropolitanas semi-periféricas. Afinal, esta é uma agenda de pesquisa que requer muito mais trabalho empírico e avaliações críticas dos resultados das experiências políticas. No entanto, fica bem claro que qualquer plano para fortalecer a integração de uma área dentro da sociedade da informação e minimizar os déficits institucionais aprofundados através dessas iniciativas exige uma agenda de políticas específica, voltada para a democratização das novas tecnologias de informação e comunicações.

E bem no centro desta agenda de políticas deve estar um horizonte normativo onde a Internet seja concebida como bem público: um recurso que não poder ser excluído, indivisível e acessível para todos. O acesso à Internet e tudo o que ele requer – conhecimento, equipamento, alfabetização digital e conteúdo de relevância social – deve ser concebido como direito do cidadão, que os governos têm obrigação de fornecer aos que não conseguem adquirir esses direitos no mercado.

Muitos já alegaram que essas políticas não são prioridade devido à demanda mais urgente de que os governos busquem soluções para a crescente pobreza que existe na semi-periferia. Sem dúvida, esta agenda social é uma prioridade iminente, que exige grandes iniciativas da parte do estado na implementação de políticas mais agressivas de saúde, educação e previdência social, mas trata-se de um erro acreditar que estas políticas da tecnologia da informação possam ser implementadas mais tarde. Mesmo que a pobreza hoje esteja bem no alto de nossa lista de prioridades e continue assim nas próximas décadas, a exclusão digital nos ameaça num futuro muito próximo. Ou começamos a agir para enfrentá-la agora, ou amanhã poderemos descobrir que é tarde demais.

Notas do Capítulo 14:

- ¹ Neoludita: aquele que resiste a novas tecnologias.
- ² CASTELLS, Manuel. *The rise of the network society*. Blackwell: Massachusetts (1960).
- ³ ARRIGHI, Giovanni., *Workers of the world at century's end* (Trabalhadores do mundo no final do século). 1997.
- ⁴ See Diniz, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Rio de Janeiro, FGV, 1997.
- ⁵ Ver Przeworski, Adam; Stokes, Susan & Manin, Bernard. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- ⁶ Lua Nova, nº44, 1998, O'DONNELL, Guilherme. *Accountability horizontal e novas poliarquias –(horizontal accountability and new poliarquies, setembro de 1997)*. “Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de **accountability vertical**. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não”.
- ⁷ “A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do estado que possam ser qualificadas como delituosas”. Lua Nova, nº44, 1998, O'DONNELL, Guilherme. *Accountability horizontal e novas poliarquias –(horizontal accountability and new poliarquies, setembro de 1997)*.