

Tecendo redes: burocracia, criatividade e justiça social no contexto de redes comunitárias de internet

Vitória Santos¹

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Milena Cramar Londero²

Universidade Federal do Paraná

Resumo: O artigo analisa, sob uma perspectiva etnográfica, os efeitos das dinâmicas burocráticas sobre iniciativas de conectividade significativa centrada em comunidades no Brasil. A partir da experiência das autoras como pesquisadoras no projeto de conectividade significativa da iniciativa Local Networks, o estudo evidencia como a linguagem técnica e os procedimentos institucionais frequentemente operam como barreiras ao acesso à cidadania digital. Em paralelo, argumenta-se que a burocracia pode ser mobilizada de forma criativa, oferecendo brechas para estratégias de resistência e promoção de justiça social.

Palavras-chave: conectividade significativa; inclusão digital; redes comunitárias; burocracia; etnografia.

¹ Mestranda no Programa de Pós Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSA/UFRJ), bacharel e licenciada em Ciências Sociais (UNESP). Integrante do Laboratório de Estudos Digitais (LED).

² Advogada e pesquisadora. Membro da Internet Society - Capítulo Brasil, na qual integra os Grupos de Trabalho de Conectividade Significativa e Responsabilidade de Intermediários. Mestranda em Direitos Humanos no PPGD/UFPR.

Weaving networks: bureaucracy, creativity, and social justice in the context of community internet networks

Abstract: The article ethnographically analyzes the effects of bureaucratic dynamics on community-centered meaningful connectivity initiatives in Brazil. Drawing from the authors' experience as researchers in the Local Networks initiative, the study highlights how technical language and institutional procedures often act as barriers to digital citizenship. At the same time, it argues that bureaucracy can be creatively mobilized, opening spaces for resistance strategies and the promotion of social justice.

Keywords: meaningful connectivity; digital inclusion; community networks; bureaucracy; ethnography.

Tejiendo redes: burocracia, creatividad y justicia social en el contexto de redes comunitarias de internet

Resumen: El artículo analiza, desde una perspectiva etnográfica, los efectos de las dinámicas burocráticas sobre las iniciativas de conectividad significativa centradas en comunidades en Brasil. A partir de la experiencia de las autoras como investigadoras en el proyecto de conectividad significativa de la iniciativa Redes Locales, el estudio evidencia cómo el lenguaje técnico y los procedimientos institucionales a menudo actúan como barreras para el acceso a la ciudadanía digital. Al mismo tiempo, se argumenta que la burocracia puede movilizarse de manera creativa, abriendo espacios para estrategias de resistencia y promoción de la justicia social.

Palabras clave: conectividad significativa; inclusión digital; redes comunitarias; burocracia; etnografía.

Entre burocracias e conectividades: ponto de partida

Este trabalho apresenta uma análise etnográfica situadas das interações entre as dinâmicas burocráticas e o projeto de conectividade significativa centrada em comunidades, no qual atuamos simultaneamente como pesquisadoras e consultoras, durante o segundo semestre de 2024. Desenvolvido no Brasil pela Internet Society capítulo Brasil³, em parceria com o Instituto de Referência em Internet e Sociedade⁴, o projeto foi financiado pelo *Foreign and Commonwealth Office* (FCDO) do Reino Unido e coordenado pela iniciativa LocNet (*Local Networks*), das instituições *Association for Progressive Communication* (APC)⁵ e Rhizomatica⁶. Executado em seis países do Sul Global, o projeto teve como finalidade a formulação de estratégias nacionais voltadas à implementação e ao fortalecimento de formas de conectividade que fossem, de fato, significativas e centradas nas necessidades das comunidades locais.

A partir de uma perspectiva etnográfica engajada, o artigo investiga como as práticas burocráticas, tradicionalmente concebidas como obstáculos intransponíveis, afetam os processos de articulação de comunidades no campo da conectividade. Para tanto, buscamos evidenciar a ambiguidade constitutiva da burocracia: ao mesmo tempo em que impõe barreiras, ela também pode ser apropriada de modo criativo, funcionando como instrumento de mediação institucional, inovação e afirmação de direitos.

A análise proposta dialoga com um corpo teórico que compreende a burocracia não como mero aparato técnico-administrativo, mas como prática cultural e política, marcada por disputas, exclusões e reapropriações. Referenciando autores como Michael Herzfeld, Akhil Gupta, James Ferguson, Ann Laura Stoler e Ciméa Bevilaqua, compreendemos a burocracia enquanto fenômeno situado, imbricado nas tramas do poder e profundamente enraizado em estruturas coloniais e pós-coloniais que regulam o acesso à cidadania, aos recursos e à própria visibilidade social.

Do ponto de vista metodológico, este trabalho ancora-se na etnografia situada, com base em nossa experiência direta como parte das equipes que conceberam e executaram ações no âmbito do projeto. Atuamos desde a etapa de formulação estratégica até a implementação de atividades, participando de reuniões com o comitê consultivo, contribuindo para a elaboração coletiva de instrumentos de pesquisa e coordenando um encontro nacional que reuniu representantes de múltiplas comunidades envolvidas.

As reflexões apresentadas emergem de uma imersão profunda nesse processo, incluindo observações de campo, registros etnográficos informais, trocas

³ Ver mais: <https://isoc.org.br>

⁴ Ver mais: <https://irisbh.com.br>

⁵ Ver mais: www.apc.org

⁶ Ver mais: <https://www.rhizomatica.org>

institucionais e memórias que entrelaçam o fazer técnico à dimensão política do trabalho. Optamos, em consonância com princípios éticos fundamentais, por preservar a confidencialidade das comunidades envolvidas. Não serão divulgadas informações que possam expor localizações, identidades ou conteúdos sensíveis. Esta decisão reflete os compromissos com as instituições parceiras e um posicionamento ético quanto ao cuidado com sujeitos e territórios em situação de vulnerabilidade.

A narrativa analítica do presente trabalho se estrutura em torno de três eixos interdependentes: (1) os entraves impostos pelas dinâmicas burocráticas e seus impactos sobre a autonomia comunitária; (2) os usos estratégicos e criativos da burocracia como ferramenta de mobilização e disputa institucional; e (3) o papel das pesquisadoras como mediadoras epistêmicas e operacionais entre comunidades e estruturas formais de governança. Por meio desse percurso, buscamos iluminar as zonas de tensão, negociação e oportunidade que emergem quando formas de organização popular enfrentam, atravessam e reinventam os limites das engrenagens burocráticas.

Contribuímos, assim, para o debate contemporâneo sobre conectividade significativa a partir de uma perspectiva que reconhece a centralidade das práticas burocráticas na mediação entre Estado, organizações da sociedade civil e coletivos territoriais. Argumentamos que a compreensão dessas práticas em sua complexidade é essencial para construir alternativas que ampliem o acesso à internet, bem como se comprometam com a justiça social, o reconhecimento dos saberes locais e a autodeterminação dos territórios conectados.

A produção deste material inscreve-se em um campo metodológico que valoriza a imersão e o engajamento das pesquisadoras com os sujeitos da pesquisa, articulando uma perspectiva crítica e reflexiva sobre o papel das burocracias na construção, ou obstrução, de trajetórias emancipadoras. As interpretações aqui apresentadas devem ser lidas como fruto de um posicionamento situado, informado pela escuta ativa, pelo trabalho conjunto e pela atuação como ponte entre mundos institucionais e experiências comunitárias.

Essa proposta de análise reafirma a relevância de uma leitura ampliada da burocracia como instrumento de gestão, mas também como campo político e cultural em disputa. Em tempos em que a infraestrutura digital se torna elemento central da cidadania, compreender a burocracia como espaço de reinterpretção, mediação e transformação torna-se fundamental para imaginar e construir caminhos coletivos para uma conectividade verdadeiramente significativa.

O projeto “Conectividade Significativa Centrada em Comunidades”

O projeto “Conectividade Significativa Centrada em Comunidades” (CCC) configurou-se como uma iniciativa de ampla densidade analítica e estratégica, implementada no Brasil por meio da parceria entre a Internet Society Capítulo Brasil (ISOC Brasil) e o Instituto de Referência em Internet e Sociedade (IRIS). Esta atuação nacional integra o programa global *Local Networks* (LocNet), liderado internacionalmente pela Association for Progressive Communications (APC) e pela Rhizomatica, e financiado pelo *Digital Access Programme* (DAP) do

Foreign, Commonwealth & Development Office (FCDO) do Reino Unido. O programa *LocNet* articula países do Sul Global, sendo eles Brasil, Colômbia⁷, Indonésia⁸, Filipinas, Quênia, Nigéria e África do Sul (APCNEWS, 2024), com o objetivo de promover e fortalecer redes comunitárias como infraestruturas digitais de base, voltadas à garantia do direito à comunicação, especialmente em territórios que sofrem com exclusão histórica e estrutural de conectividade significativa (ISOC BRASIL, 2024; ISOC BRASIL, 2025).

No Brasil, o projeto concentrou-se na construção de uma Estratégia Nacional de Conectividade Centrada em Comunidades, fundamentada em uma abordagem metodológica qualitativa, colaborativa e multissetorial. O conceito de conectividade significativa foi operacionalizado como um contraponto crítico às abordagens hegemônicas de expansão da internet, que muitas vezes priorizam lógicas extrativistas, mercadológicas e tecnicistas. Ao contrário, a proposta do projeto brasileiro buscou valorizar formas de acesso construídas a partir das necessidades, saberes e dinâmicas organizativas das próprias comunidades locais, incorporando princípios de justiça digital, equidade territorial e inclusão social.

As experiências de conectividade significativa centrada em comunidades brasileiras são frequentemente materializadas por meio das redes comunitárias de internet. Essas redes podem ser definidas como iniciativas de acesso construídas, geridas e mantidas coletivamente por comunidades locais, com base em processos de autogestão, participação social e fortalecimento de vínculos territoriais. Funcionam como soluções autônomas e de baixo custo para suprir lacunas deixadas por modelos convencionais de provisão de conectividade, muitas vezes ausentes ou inviáveis em regiões rurais, periféricas ou remotas. Ao combinarem tecnologias apropriadas com conhecimento local e organização coletiva, as redes comunitárias operam como infraestruturas críticas que viabilizam acesso à internet, mas vão além e também proporcionam a circulação de saberes, a produção de autonomia e a ampliação da cidadania digital (NIC.BR, 2022).

Foi a partir desse entendimento sobre o papel estratégico das redes comunitárias que se estruturou a abordagem metodológica do projeto no Brasil. Durante cinco meses de imersão etnográfica, a equipe de consultoras-pesquisadoras conduziu uma série de 15 (quinze) entrevistas em profundidade com representantes de redes comunitárias, lideranças territoriais, formuladores de políticas públicas, especialistas do setor técnico e representantes da academia. As pessoas participantes foram selecionadas com base em critérios de representatividade territorial, diversidade de experiência nas redes comunitárias, gênero e faixa etária, buscando garantir pluralidade de perspectivas. Em especial na seleção das representantes de redes comunitárias, buscou-se contemplar diversidade de contextos: incluíram-se pessoas de redes urbanas e rurais, redes estabelecidas há mais tempo e redes recém-formadas. Paralelamente, uma pesquisa documental extensiva analisou mais de 700 (setecentas) páginas de documentos normativos, relatórios técnicos, diagnósticos setoriais e produções de instituições internacionais, compondo um arcabouço empírico robusto para subsidiar a elaboração das diretrizes da estratégia.

Um dos eixos centrais do processo foi a constituição de um Comitê Consultivo formado por 11 (onze) especialistas com trajetórias diversas nos campos da soci-

⁷ Para ver mais sobre o evento realizado na Colômbia, acesse: <https://www.apc.org/es/news/iii-encuentro-de-redes-comunitarias-traza-el-camino-para-una-estrategia-nacional-en-colombia>

⁸ Para ver mais sobre o evento realizado na Indonésia, acesse: <https://www.isea-group.net/asia-regional-coordinators-for-locnet-initiative-participate-the-indonesia-national-convening-on-meaningful-community-centred-connectivity/>

idade civil organizada, setor técnico e meio acadêmico. Esse comitê foi estruturado seguindo os mesmos critérios das seleção de pessoas para entrevistas, ou seja, com atenção à paridade de gênero, à diversidade racial e à representatividade territorial, refletindo o compromisso do projeto com uma abordagem interseccional. Funcionou como instância deliberativa e consultiva ao longo de toda a execução, contribuindo com reflexões críticas, indicações metodológicas e direcionamentos políticos.

A culminância do projeto ocorreu no Encontro Nacional de Conectividade Significativa Centrada em Comunidades, realizado entre os dias 15 e 17 de outubro de 2024, na cidade de São Paulo. O evento reuniu cerca de 60 participantes, representando todas as regiões do país, com forte presença de membros de redes comunitárias (68,1%), organizações do terceiro setor (19,1%), lideranças não institucionalizadas (10,6%) e o setor privado (2,1%). A distribuição territorial das e dos participantes revelou uma representatividade plural: sudeste (49%), norte (28,6%), nordeste (14,3%), centro-oeste (6,1%) e sul (2%) (ISOC Brasil, 2025). Para além da diversidade regional, o evento também se pautou pela valorização de marcadores socioterritoriais. Participaram lideranças e representantes de comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas urbanas e periféricas. A paridade de gênero também foi assegurada, e a presença de mulheres amazônidas, jovens lideranças e representantes de coletivos racializados reforçou a centralidade da equidade e diversidade na construção de uma estratégia nacional de conectividade enraizada nos territórios e nas lutas sociais que os atravessam (NIC.BR, 2024).

Durante os três dias de atividades, criou-se um espaço coletivo de escuta, troca e construção de propostas que refletem os desafios concretos enfrentados pelas redes comunitárias nas mais diversas realidades do país. A escuta ativa das juventudes, das lideranças indígenas, quilombolas e ribeirinhas foi essencial para que as propostas fossem formuladas a partir das territorialidades, e não sobre elas (NIC.BR, 2024).

Ao trazerem perspectivas próprias sobre o uso e o cuidado com a terra, comunidades indígenas, quilombolas e ribeirinhas contribuem para soluções mais integradas, sensíveis às realidades locais e comprometidas com a justiça social e ambiental (SILVA, LÔNDERO e SANTOS, 2024). Essa relação distinta com o território - marcada por vínculos afetivos, espirituais e por modos de vida enraizados em saberes tradicionais - torna ainda mais valiosa a participação desses povos na formulação de estratégias de conectividade significativa.

Ainda, a participação expressiva das mulheres amazônidas foi um dos marcos do encontro, evidenciando que a luta por conectividade significativa também é uma luta por justiça de gênero, por autodeterminação e por permanência nos territórios. Uma das participantes mencionou que *“estar participando desse evento (...) é muito importante para mim, como mulher amazônica, tanto para as outras meninas e os meninos que vieram participar também”* e, adicionalmente, comentou que as dinâmicas do Encontro proporcionaram *“ter informações, aproveitar o que estão repassando pra gente, tanto na parte teórica, também na parte prática, conversar com diversas redes e poder se aperfeiçoar para a nossa rede comunitária”* (NIC.BR, 2024).

A programação do encontro compreendeu grupos temáticos de trabalho, plenárias, círculos de escuta e atividades culturais, nas quais foram debatidos temas como soberania digital, infraestrutura autônoma, formação sociotécnica, tecnologias livres, segurança digital, sustentabilidade econômica das redes e a interseccionalidade de gênero, raça e território. Esses espaços permitiram sistematizar

115 (cento e quinze) propostas concretas de ação, reunidas em um documento recomendatório que serve como base para formulação de futuras políticas públicas e instrumentos de fomento às redes comunitárias (ISOC BRASIL, 2025).

O projeto também produziu reflexões importantes sobre as interações entre estruturas burocráticas institucionais e a realidade das redes comunitárias. A etnografia permitiu identificar mecanismos normativos que dificultam ou inviabilizam o acesso a recursos e políticas públicas por parte das redes, mas também revelou brechas institucionais e possibilidades de reapropriação da burocracia como ferramenta de proteção, regularização e fortalecimento das iniciativas de base.

A inserção do projeto brasileiro no escopo internacional da *LocNet* viabilizou a troca de saberes com outras regiões do Sul Global, revelando tanto convergências quanto singularidades nos desafios enfrentados por comunidades organizadas em rede. A dimensão comparativa permitiu identificar tendências de colonialidade digital, desigualdade infraestrutural e resistências locais, que informam uma agenda de pesquisa e ação crítica sobre a governança da internet.

Ao registrar e sistematizar essa trajetória, o presente artigo se insere nos debates contemporâneos sobre justiça tecnológica, infraestruturas alternativas e modelos de governança digital contra-hegemônicos. A construção de uma conectividade significativa não é apenas uma meta técnica ou política, mas um processo de disputa simbólica e material sobre o direito à comunicação, à existência coletiva e à autodeterminação tecnopolítica dos povos.

A produção social de desconexão

As dinâmicas burocráticas observadas no projeto de conectividade significativa centrada em comunidades revelam uma complexa teia de desafios que restringem o acesso de comunidades marginalizadas a direitos fundamentais. Observou-se, ao longo do trabalho de campo, que a linguagem técnica e frequentemente inacessível empregada em editais governamentais, somada à complexidade de plataformas digitais, como o GOV.br e Meu INSS⁹, se apresenta como um mecanismo que, longe de facilitar o acesso, opera como barreira ao exercício pleno da cidadania. Uma barreira técnica e administrativa, mas que também reflete a distância cultural e simbólica entre as comunidades e as instituições públicas, gerando frustração, alienação e, muitas vezes, um sentimento de desamparo. Como analisam Silva, Lôndero e Santos:

A exclusão digital, ao reforçar desigualdades pré-existentes, pode isolar ainda mais indivíduos e comunidades das oportunidades que a era digital promete, especialmente à medida que a digitalização se torna um requisito quase básico para o acesso a serviços e oportunidades econômicas, educacionais e sociais. (SILVA, LÔNDERO e SANTOS, 2024:417)

A partir de nossa experiência como participantes-observadoras no projeto, percebemos que muitas lideranças comunitárias relataram dificuldade em compreender a linguagem dos editais e em identificar quais oportunidades estavam efetivamente disponíveis para suas regiões. Não raramente, as informações sobre editais e programas governamentais sequer chegam até elas, criando um isolamento informacional que inviabiliza a participação em processos formais.

⁹ O GOV.br é um portal unificado que oferece serviços como a emissão de documentos, consulta de pendências fiscais e acesso a programas sociais, enquanto o Meu INSS é dedicado à gestão de benefícios previdenciários, incluindo aposentadorias e auxílios.

Além disso, mesmo quando tinham conhecimento de um edital, muitas comunidades não conseguiam cumprir requisitos básicos exigidos pela documentação, como a necessidade de possuir um CNPJ ativo, emitir nota fiscal ou apresentar prestações de contas detalhadas no formato institucional. Tais exigências, comuns no universo administrativo, colidem com práticas locais de gestão e controle comunitário de recursos, que muitas vezes são baseadas em confiança mútua, registros orais e contabilidade simplificada. A ausência de formações e capacitações voltadas para traduzir e operacionalizar esses requisitos reforça a distância entre as comunidades e as estruturas burocráticas.

A linguagem burocrática desempenha um papel central nesse processo, atuando como um mecanismo de controle simbólico e material. Em vez de universalizar o acesso a direitos, ela tende a reforçar hierarquias sociais e políticas. A “produção social de indiferença” descrita por Herzfeld (1992) é evidente nas interações das lideranças comunitárias com prefeituras locais, onde códigos institucionais tecnocráticos tornam as demandas locais incompreensíveis ou intransponíveis.

Nas trocas e interações realizadas durante o projeto, representantes de comunidades relataram que os termos técnicos usados em editais e reuniões institucionais frequentemente desqualificam suas experiências, saberes e linguagens, deslocando as suas narrativas para margens simbólicas de legitimidade. Esse processo, conforme aponta Gupta (2012), não é incidental, mas estruturado dentro da própria lógica da burocracia. A violência estrutural se manifesta na exigência de documentos e na necessidade de adesão a procedimentos digitais que ignoram as condições materiais das comunidades, como o acesso limitado à tecnologia ou à infraestrutura de internet. Durante o mapeamento inicial do projeto, observou-se que a ausência de acesso às plataformas digitais do governo, como citado anteriormente, frequentemente colocava as comunidades em um estado de vulnerabilidade administrativa, bloqueando o acesso a benefícios e programas sociais.

Outro elemento fundamental para compreender a exclusão gerada pela burocracia é a confluência de interesses entre prefeituras e corporações privadas, como mineradoras e outras empresas que exploram recursos naturais. Durante o trabalho de campo, ficou evidente que as prefeituras locais muitas vezes atuam como intermediárias para a implementação de projetos corporativos, usando discursos de progresso e desenvolvimento para justificar a invasão de territórios comunitários. Ferguson (1990) descreve essa dinâmica como a “despolitização” de disputas de poder, em que questões profundamente políticas são reconfiguradas como problemas técnicos, distantes das narrativas de direitos e justiça social. Um caso emblemático foi o relato de lideranças que, ao tentar barrar projetos de mineração em suas comunidades, enfrentaram a resistência das empresas e a inação/convivência de representantes municipais.

As emoções de medo e insegurança também são mobilizadas como ferramentas de controle nesse contexto. Stoler (2004) argumenta que essas emoções além de enfraquecerem as resistências locais, também consolidam alianças entre instituições públicas e corporações, criando uma atmosfera de inevitabilidade frente às intervenções impostas. Essa percepção foi corroborada entre as e os membros de redes comunitárias, que expressaram um senso de impotência diante das campanhas institucionais que associam progresso tecnológico à entrada de empresas privadas em seus territórios.

Contudo, a burocracia além de ser um instrumento de exclusão também carrega uma dimensão ambivalente que inclui a capacidade de produzir esperanças e expectativas. Nuijten (2004), ao analisar o papel do mapeamento no contexto

mexicano, descreve como as comunidades frequentemente investem em técnicas administrativas, como mapas e documentos, como uma forma de legitimar suas demandas e assegurar direitos. No projeto de conectividade significativa, o mapeamento de comunidades que contam com iniciativas de redes comunitárias emergiu como uma reivindicação central das comunidades atendidas, visto como uma ferramenta capaz de legitimar territórios e redes perante o Estado e outras organizações.

Esse desejo pelo mapeamento, entretanto, não está isento de contradições. Durante o Encontro Nacional realizado, muitas lideranças de comunidades expressaram entusiasmo em relação à ideia de mapear suas redes e territórios, enquanto outras levantaram preocupações sobre os riscos associados. Em comunidades ameaçadas por atores externos, como mineradoras ou grileiros, a documentação e divulgação de dados sensíveis representavam potenciais vulnerabilidades. A ambiguidade do mapeamento como ferramenta de justiça e risco reflete o que Nuijten (2004) chama de “reencantamento das técnicas governamentais”.

Os mapas são investidos de um poder quase mágico, capazes de simbolizar a luta por direitos e, ao mesmo tempo, suscetíveis de perpetuar dinâmicas de exclusão ou exploração. Essa dualidade foi especialmente visível em uma oficina do Encontro em que se discutiu a cartografia social como instrumento de fortalecimento de redes comunitárias. De um lado, os mapas eram vistos como forma de consolidar demandas políticas e negociar com instituições públicas e privadas; de outro, havia um temor palpável de que os dados coletados pudessem ser apropriados por atores com interesses adversos. A narrativa em torno do mapeamento exemplifica a ambivalência da burocracia como “máquina geradora de esperança” (NUIJTEN, 2004), onde as expectativas por inclusão e justiça frequentemente colidem com as realidades fragmentadas do poder.

Entre os usos estratégicos da burocracia, observamos que, em diversos contextos, jovens das comunidades desempenham papel central como mediadores digitais e tradutores informais de processos administrativos. Dotados de maior familiaridade com tecnologias e plataformas online, eles frequentemente assumem a tarefa de navegar em sites governamentais, interpretar formulários e decifrar editais para o restante da comunidade.

Todavia, esse processo não se limita a uma tradução literal dos textos, mas envolve uma adaptação semântica e cultural, transformando termos técnicos em exemplos e referências conectados ao cotidiano local. Muitas vezes, a comunicação dessas informações ocorre de forma predominantemente oral, em reuniões comunitárias, assembleias ou conversas informais, o que garante maior alcance e compreensão, especialmente entre pessoas com menor letramento digital ou formal. Essa dinâmica configura uma forma de prática comunitária de mediação burocrática, em que as exigências formais são reinterpretadas por meio de linguagens e práticas coletivas, tornando-se, simultaneamente, mais acessíveis e mais enraizadas na realidade social da comunidade. Nesse sentido, a atuação dos jovens e o predomínio da comunicação oral funcionam como pequenas brechas que permitem às comunidades participarem de processos que, à primeira vista, as excluem, evidenciando a ambivalência das práticas burocráticas: simultaneamente instrumentos de exclusão e potencialmente de empoderamento e inclusão.

Essa interação burocrática reflete o que Tess Lea (2008) descreve como “burocracias afetivas”, em que as práticas administrativas estão impregnadas de emoções, frustrações e esperanças. A transformação de processos burocráticos em ferramentas de acesso e inclusão exige um esforço constante para equilibrar os desejos e as inseguranças das comunidades com as exigências institucionais.

Esse esforço é também amplamente influenciado pelos afetos que permeiam a produção e utilização de documentos, como relatórios e mapas, que carregam consigo as promessas e limitações do poder estatal.

Em última análise, as dinâmicas burocráticas observadas no projeto revelam os limites e possibilidades dessa estrutura. Ao passo que a burocracia reforça desigualdades e exclui comunidades, ela oferece, quando criticamente mobilizada, brechas para a criação de políticas mais inclusivas e processos democráticos. A próxima seção explorará como essas brechas podem ser utilizadas de maneira estratégica e criativa no contexto do projeto de conectividade significativa.

A burocracia criativa: discricionariedade e possibilidades de transformação

A partir da experiência no projeto de conectividade significativa, emerge uma perspectiva que sugere a possibilidade de ressignificar a burocracia, tradicionalmente concebida como rígida e excludente, como um campo de inovação, criatividade e transformação. Essa abordagem pressupõe a existência de uma tensão intrínseca entre o cumprimento das normas e a adaptação criativa destas às realidades locais, revelando como as regulamentações universais frequentemente falham em atender às especificidades e demandas de contextos marginalizados. Por meio de práticas que combinam escuta ativa, mediação cultural e flexibilidade normativa, delinea-se um caminho alternativo que desafia o caráter exclusivamente excludente da burocracia, propondo-a como espaço em disputa e potencial para inclusão.

A discricionariedade, conceito explorado por Ciméa Bevilaqua, emerge aqui como uma ferramenta essencial para a transformação burocrática. De acordo com Bevilaqua (2023), a discricionariedade, quando aplicada de forma ética e orientada por princípios de cooperação entre agentes, tem o potencial de reconfigurar relações institucionais, transformando as normas em instrumentos de acesso e justiça social. Em nosso trabalho enquanto pesquisadoras e consultoras, a flexibilidade interpretativa foi utilizada não como exercício de poder unilateral, mas como uma prática de mediação cultural, buscando criar pontes entre as demandas comunitárias e os sistemas institucionais. Essa abordagem envolveu a escuta ativa e o diálogo contínuo com os atores locais, reconhecendo sua agência e valorizando suas perspectivas.

Para delimitar o alcance analítico do termo, é útil distinguir discricionariedade de arbitrariedade. Na chave de Bevilaqua, a discricionariedade é um espaço de decisão situado, informado por razões públicas e por cooperação interinstitucional, e não uma exceção voluntarista às normas. Essa definição ganha densidade quando cotejada com Herzfeld e Gupta: se a “produção social de indiferença” e a “violência estrutural” explicam como rotinas administrativas reproduzem exclusões, a discricionariedade, quando eticamente orientada, opera como contradispositivo que interrompe a reprodução automática do dano. Nesse sentido, a “burocracia criativa” pode ser lida como prática de reinterpretção responsiva das regras, capaz de recompor causalidades invisibilizadas pela rotina e de reendereçar recursos e salvaguardas a sujeitos historicamente desconsiderados.

No contexto brasileiro, a luta pelas redes comunitárias de Internet evidencia como a pressão organizada e a colaboração estratégica podem abrir espaços dentro da burocracia tradicional. O Comitê de Redes Comunitárias, o qual nossa equipe passou a compor em concomitância o projeto, composto por representan-

tes da sociedade civil e de redes comunitárias, desempenhou um papel fundamental nesse processo, exercendo pressão contínua sobre a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para a criação de um espaço institucional dedicado às demandas específicas dessas redes. Como resultado desse esforço, foi criado o Grupo de Trabalho de Redes Comunitárias na Anatel (GT-RCom), que também passamos a acompanhar, um espaço formalizado após negociações persistentes e a mobilização de diversos atores comprometidos com a inclusão digital e com a construção coletiva de subsídios regulatórios adequados às realidades das redes comunitárias (ANATEL, 2023).

A disputa por espaços formais, como o GT-RCom, ilumina a dimensão propriamente política da discricionariedade. Em termos de Ferguson, decisões apresentadas como meramente técnicas tendem a deslocar conflitos para fora do visível; a criatividade burocrática recoloca o dissenso no plano da justificativa pública. Quando conselheiros e equipes técnicas fazem escolhas interpretativas sobre categorias, prazos e requisitos, eles definem que mundo social essas regras reconhecem, enquanto “aplicam regras”. O exercício discreto de ajustar procedimentos a contextos comunitários reverte a máquina antipolítica ao explicitar valores, prioridades e efeitos distributivos embutidos em cada decisão.

Dessa forma, o GT simboliza uma conquista que reconfigura as relações institucionais e legitima as redes comunitárias como soluções viáveis e reconhecidas de conectividade. Ele se tornou um espaço de experimentação e inovação, onde a busca por brechas legais se alia à formulação de políticas públicas adaptadas às realidades das comunidades. Através das reuniões e das atas produzidas, o GT materializa avanços concretos, ao mesmo tempo em que reflete as tensões inerentes à negociação entre diferentes interesses, como os das comunidades, das grandes corporações e dos próprios reguladores. A atuação do Comitê e do GT demonstra que a burocracia não é monolítica; ela pode ser contestada e moldada por meio de esforços coordenados que desafiem seus limites e promovam mudanças estruturais. Nesse processo, a criatividade e a insistência das comunidades se revelam fundamentais para encontrar brechas nas regulamentações existentes, bem como para reimaginar as possibilidades de uma conectividade mais justa e inclusiva.

Ainda nesse sentido, as atas resultantes das reuniões do GT se configuram para além de meros registros administrativos, mas, conforme sugere Navaro-Yashin (2012), são artefatos carregados de afetos e significados. Esses documentos encapsulam tanto os avanços concretos quanto as tensões e frustrações inerentes a um processo colaborativo que envolve múltiplos atores. As atas materializam decisões formais e simbolizam a luta por inclusão digital e justiça social, funcionando simultaneamente como barreiras e pontes, dependendo de como são interpretadas e utilizadas.

Se atas e despachos são, como propõe Navaro-Yashin, artefatos afetivos, a criatividade burocrática também é uma prática documental performativa. Documentos, além da função óbvia de registrar, instituem vínculos, expectativas e obrigações. Em diálogo com Stoler e Tess Lea, essa performatividade é atravessada por afetos de cuidado, medo e esperança que orientam a tomada de decisão. Assim, a discricionariedade ética inclui um manejo consciente desses afetos: explicitar critérios, motivar decisões e produzir rastreabilidade amplia a inteligibilidade do processo e reduz a margem para indiferença, aproximando a máquina administrativa de uma economia moral do reconhecimento.

Um episódio particularmente significativo nesse processo foi a 6ª Reunião Ordinária do Grupo de Trabalho de Redes Comunitárias da Anatel, em que se

discutiu a possibilidade de simplificação dos procedimentos de licenciamento aplicáveis às redes comunitárias. A ata oficial da reunião registrou o compromisso da agência com a revisão dos critérios de outorga e a criação de mecanismos específicos para atender às particularidades dessas redes, ao mesmo passo que apontou a intenção de articular esforços com outras esferas governamentais. Esse registro institucional desempenhou um papel duplo: de um lado, legitimou politicamente o tema no interior da agência; de outro, forneceu base documental e procedimental para que os membros do Comitê pudessem cobrar o monitoramento e a implementação concreta dos avanços propostos.

A ênfase na simplificação de licenciamento pode ser aprofundada como caso-teste da distinção entre flexibilização e captura. O mesmo arranjo que abre caminho para redes comunitárias pode, se mal calibrado, reforçar assimetrias. A lente de Herzfeld ajuda a identificar quando a redução de exigências se converte em novo regime de exclusão sutil; a de Gupta evidencia que a supressão indiscriminada de “*red tape*” pode deslocar riscos para os mais vulneráveis. A criatividade burocrática, aqui, requer critérios públicos de elegibilidade, salvaguardas proporcionais e mecanismos de revisão que preservem o objetivo de inclusão sem dissolver garantias procedimentais.

No contexto do projeto Conectividade Significativa Centrada em Comunidades, a prática de traduzir normas técnicas e institucionais para uma linguagem acessível tornou-se uma dimensão central da atuação da equipe. A simplificação da linguagem não é apenas uma estratégia pedagógica, mas um ato político que visa redistribuir poder e tornar os processos administrativos inteligíveis para aqueles historicamente excluídos da participação institucional. Ao decodificar as estruturas burocráticas e torná-las compreensíveis, ampliou-se a capacidade de atuação das lideranças comunitárias, permitindo-lhes não somente acessar, mas disputar os espaços formais de tomada de decisão. Um exemplo concreto desse esforço de tradução e mediação foi o incentivo à formalização jurídica de redes comunitárias por meio da criação de CNPJs. Muitas dessas redes operam de maneira informal, o que as impede de acessar editais de financiamento público ou privado. A orientação para a formalização jurídica não se deu de maneira normativa ou impositiva, mas foi acompanhada por ações de apoio e articulação institucional: conectamos redes emergentes a organizações já consolidadas, fomentamos o compartilhamento de boas práticas e promovemos espaços de formação sobre critérios de elegibilidade, elaboração de propostas e mapeamento de oportunidades de financiamento.

A mediação linguística e técnica realizada por juventudes territoriais pode ser compreendida como “discricionariedade distribuída”. O ato de traduzir editais e plataformas para repertórios locais se configura, dessa forma, como uma coprodução normativa que redefine o sentido prático das regras. Em chave herzfeldiana, essa tradução rompe códigos de exclusão; já em diálogo com Gupta, ela reduz a fricção que transforma requisitos formais em violência cotidiana. Ao reconhecer essa mediação como parte do processo administrativo, desloca-se o foco da regra abstrata para a sua inteligibilidade situada, condição para que a criatividade burocrática seja efetivamente inclusiva.

É nesse ponto do caminho que emerge a necessidade de imaginar outros futuros e outras formas de fazer política pública desde a base. Como propõe Santos (2025): entre o concreto e o sonho, entre a norma e a prática, as redes comunitárias configuram-se como espaços de insurgência tecnológica, desafiando o modo automático da governança e reprogramando os protocolos institucionais a partir

das margens. Essa proposição não aponta apenas para uma insubordinação simbólica, mas para a construção efetiva de novas infraestruturas, linguagens e modos de relação com o Estado. Trata-se de uma política do cuidado coletivo, do gesto compartilhado, da presença territorializada que transforma o abstrato em ação concreta.

A proposta de “insurgência tecnológica” convoca também um “reencantamento” das técnicas administrativas, no sentido de Nuijten. Mapas, cadastros e guias operacionais não são neutros, mas condensam promessas e perigos. A criatividade burocrática, nesse registro, consiste em projetar dispositivos que maximizem utilidades políticas para as comunidades e minimizem riscos de exposição. Protocolos de consentimento, escopos mínimos de dados e governança comunitária sobre informações sensíveis são formas de reinscrever o encantamento em salvaguardas concretas, evitando que o símbolo da inclusão se converta em novo vetor de vulnerabilidade.

Como argumenta Bevilaqua (2023), a chamada “criatividade burocrática” não se limita à adaptação técnica de procedimentos, mas envolve uma mediação cultural profunda, que torna possível o diálogo entre normas institucionais e as realidades sociais plurais das comunidades. Essa mediação evita que a burocracia funcione como um filtro excludente e, ao contrário, a reposiciona como uma ferramenta de fortalecimento institucional e emancipação local.

O produto final da estratégia nacional de redes comunitárias, atualmente em construção, será um guia prático e estruturado para orientar ações concretas e sustentáveis até 2027. Esse guia apresentará diretrizes detalhadas sobre: i) em que áreas investir, com base nas demandas e reivindicações expressas pelas comunidades; ii) com quais instituições ou editais estabelecer parcerias e buscar financiamento, mapeando oportunidades para viabilizar projetos de conectividade; e iii) quais são as prioridades e os marcos temporais que devem orientar a implementação de cada estratégia e iniciativa.

Essa estratégia, no formato de um documento institucional, deve servir como uma ferramenta dinâmica e operacional, capaz de fundamentar decisões futuras e impulsionar financiamentos e projetos centrados nas comunidades. Nesse contexto, nossa atuação como mediadoras burocráticas no diálogo entre comunidades e instituições, se estende à criação de instrumentos estratégicos que consolidam as bases para o fortalecimento das redes comunitárias. Assim, a estratégia proposta se configura como uma abordagem burocrática possível, na qual o objetivo final é facilitar o acesso a direitos essenciais, promovendo a inclusão digital e a justiça social.

Como futura agenda analítica, é destacado aqui a importância acompanhar longitudinalmente a vida social de três objetos: i) categorias regulatórias reescritas em função das redes comunitárias; ii) documentos produzidos no GT-RCom, observando sua circulação, reinterpretações e efeitos; iii) arranjos de tradução e suporte que sustentam a discricionariedade distribuída nos territórios. Essa tripla permite verificar se a criatividade burocrática está mitigando a violência estrutural descrita por Gupta, se está reduzindo a indiferença diagnosticada por Herzfeld e se está reinscrevendo o técnico no político, conforme a crítica de Ferguson, sem perder de vista a gramática afetiva e os riscos de exposição destacados por Stoler, Lea e Navaro-Yashin.

Por fim, reafirmamos que a criatividade aplicada à burocracia não implica rejeitar as normas, mas reinterpretá-las de maneira que dialoguem com as necessidades e especificidades locais. Esse processo ilustra a possibilidade de transformar a burocracia em uma arena de construção coletiva e sensibilidade ética, onde

a discricionariedade responsável se torna uma ferramenta crucial para a justiça e a inclusão social.

Considerações finais

A trajetória etnográfica apresentada neste trabalho evidencia a complexidade da burocracia enquanto espaço de tensões, contradições e potencialidades. No contexto do projeto de conectividade significativa centrada em comunidades, a burocracia revelou-se simultaneamente como barreira e oportunidade, mediando relações que transcendem sua função técnica e administrativa para adentrar os domínios do simbólico, do político e do afetivo. Esse caráter ambivalente desvela-se particularmente em seus momentos de fricção: entre a universalidade normativa e as especificidades locais, entre a exclusão estrutural e a inclusão criativa, entre a violência documentada e a esperança que emerge de suas brechas.

As práticas burocráticas, muitas vezes percebidas como frias e intransigentes, emergiram neste estudo como arenas de disputa e negociação, nas quais diferentes atores, comunidades, organizações não governamentais, órgãos reguladores e corporações, constroem estratégias para ressignificar e adaptar normas às realidades plurais das redes comunitárias. Como argumenta Herzfeld (1992), a produção de indiferença burocrática opera como um mecanismo de exclusão, mas, nesse contexto, o mesmo aparato burocrático foi mobilizado como ferramenta para criar narrativas de pertencimento e legitimação. Essa dualidade foi especialmente visível na reivindicação de mapeamento social, cujas práticas carregam tanto a promessa de justiça quanto o risco de perpetuar vulnerabilidades, reafirmando as análises de Nuijten (2004) sobre o "reencantamento" das técnicas administrativas.

Ao longo das experiências narradas, a criatividade e a discricionariedade emergem como elementos centrais na tentativa de transformar a burocracia em um campo de possibilidades. A partir da análise de Bevilaqua (2023), é possível compreender como a flexibilidade ética na interpretação das normas pode criar espaços de negociação que ampliam os horizontes da inclusão social.

O nosso trabalho enquanto consultoras e as reuniões do Grupo de Trabalho de Redes Comunitárias na Anatel, conquistadas por meio de intensa mobilização do Comitê de Redes Comunitárias, exemplificam essa dinâmica. As atas produzidas nesses encontros e o documento estratégico não são apenas registros técnicos, mas artefatos carregados de significados que refletem a luta por inclusão digital e o esforço coletivo para reconfigurar os marcos regulatórios. Essa materialidade afetiva dos documentos, como apontam Navaro-Yashin (2012) e Tess Lea (2008), ilustra o quanto a burocracia é impregnada de emoções e tensões que moldam as possibilidades de transformação.

Além disso, a análise das interações entre as e os representantes do projeto e as comunidades revelou a centralidade da mediação cultural como prática fundamental. A tradução de normas institucionais complexas para uma linguagem acessível além de reduzir a distância simbólica entre os atores, também empodera as comunidades, equipando-as para reivindicar seus direitos de forma autônoma. Esse esforço, contudo, é marcado por dilemas éticos: como promover inclusão sem reforçar hierarquias? Como facilitar processos sem criar dependências? Essas questões permanecem abertas e exigem um constante balanço entre os objetivos institucionais e a valorização da agência comunitária.

Por fim, este trabalho demonstra que a burocracia, longe de ser um monólito estático, é um campo em disputa, permeado por dinâmicas de poder, emoção e

criatividade. A partir das contribuições de autores como Gupta (2012), Ferguson (1990) e Stoler (2004), evidencia-se que a burocracia não é apenas um mecanismo técnico, mas uma arena na qual se articulam práticas de exclusão e inclusão, de controle e resistência. No contexto do projeto de conectividade significativa, a reimaginação da burocracia como ferramenta de justiça social aponta para a possibilidade de um futuro em que as normas dialoguem com as diversidades locais, permitindo que a conectividade seja um direito e uma realidade.

Assim, conclui-se que a burocracia, embora carregada de contradições e limitações, pode ser ressignificada por meio da criatividade e do engajamento coletivo, abrindo caminhos para práticas mais inclusivas e democráticas. Essa ressignificação, entretanto, depende de um esforço contínuo de diálogo, sensibilidade ética e ação política, características indispensáveis para transformar estruturas excludentes em plataformas de emancipação. A experiência etnográfica aqui narrada é, portanto, para além de um relato sobre os desafios e as possibilidades da burocracia, um modesto convite para repensar suas fronteiras e potencialidades.

Recebido em 30 de abril de 2025.
Aprovado em 30 de agosto de 2025.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). *Relatório de atividades do Grupo de Trabalho de Redes Comunitárias (GT-RCom)*. Brasília: Anatel, 2023.

APCNEWS. *Boletim mensal sobre redes comunitárias e acesso local*, 75 – nov. 2024. Association for Progressive Communications, 29 nov. 2024. Atualizado em: 13 dez. 2024.

ASSOCIATION FOR PROGRESSIVE COMMUNICATIONS (APC). *Community network*. Disponível em: <https://www.apc.org/index.php/en/glossary/community-network>.

BEVILAQUA, Ciméa. *Burocracia criativa: discricionarietà e inclusão social*. São Paulo: Editora Acadêmica, 2023.

FERGUSON, James. *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1990.

GOV.BR. Instituto Nacional do Seguro Social. *Meu INSS se consolida como canal para levar informações e serviços aos usuários*. 2024.

GUPTA, Akhil. *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. Durham: Duke University Press, 2012.

HERZFELD, Michael. *The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

ISOC Brasil. *ISOC Brasil e IRIS estabelecem parceria com LocNet para projeto “Conectividade significativa centrada em comunidades”*. Disponível em: <https://isoc.org.br/noticia/isoc-brasil-e-iris-estabelecem-parceria-com-locnet-para-projeto-conectividade-significativa-centrada-em-comunidades>.

ISOC Brasil. *Projeto Conectividade Centrada em Comunidades*. Disponível em: <https://www.isoc.org.br/noticia/projeto-conectividade-centrada-em-comunidades>.

LEA, Tess. *Bureaucrats and Bleeding Hearts: Indigenous Health in Northern Australia*. Sydney: UNSW Press, 2008.

NAVARO-YASHIN, Yael. *The make-believe space: affective geography in a postwar polity*. Durham: Duke University Press, 2012.

NIC.br. *Encontro Nacional de Conectividade Centrada em Comunidades reúne representantes de redes comunitárias, em São Paulo*. 2025.

NIC.br. *Redes comunitárias de internet no Brasil: estudos setoriais*. São Paulo: NIC.br, 2022.

NUIJTEN, Monique. *Power, Community and the State: The Political Anthropology of Organisation in Mexico*. London: Pluto Press, 2004.

SANTOS, Vitória. *Se o futuro está codificado, que a gente hackeie o código juntas*. Instituto de Referência em Internet e Sociedade (IRIS), 22 abr. 2025.

SILVA, Luisa; LÔNDERO, Milena C. SANTOS, Vitória. *Redes comunitárias de internet: espaços de expressão, aprendizado e desenvolvimento socioeconômico em comunidades tradicionais*. In: ISAGUIRRE-TORRES, Katya Regina; MENESES, Alcebiades Meireles; CUNHA, Isabella Madruga da (org.). *II Simpósio de Justiça Socioambiental: emergência climática, povos e natureza: tomo I* [livro eletrônico]. Naviraí, MS: Aranduká: Ekoa, 2024.

STOLER, Ann Laura. *Carnal Knowledge and Imperial Power: Race and the Intimate in Colonial Rule*. Berkeley: University of California Press, 2004.