



SESSÃO TEMÁTICA Nº 08 - ESTADO E DEMOCRACIA: REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA.

Cidadania digital x infoexclusão: uma análise do processo de transformação digital do Governo Federal.

**João Paulo Cançado Dias/ UFRJ
Alcides Fernando Gussi/ UFRJ**

Resumo

Este trabalho possui como objetivo realizar uma análise sobre como o processo de digitalização dos serviços públicos que se intensificou nos últimos anos e que, apesar de se apresentarem com propósitos presumivelmente convergentes com a ampliação do exercício da cidadania, podem, paralelamente, criar mecanismos de exclusão social. Para isso, confrontamos a Política de Governança Digital e algumas estruturas subjacentes que permeiam o corpo social brasileiro. De maneira específica, abordaremos eventuais descompassos entre a letra da lei, em sentido amplo, e a realidade empírica de alguns estratos sociais no Brasil que, devido à carência de acesso a recursos computacionais e a ausência de habilidades em manusear aparatos tecnológicos, podem ser colocados à margem do exercício de seus direitos. A centralidade do assunto evidencia-se não apenas em contexto nacional, mas em todo mundo. A propósito, o objetivo 9 do desenvolvimento sustentável da agenda 2030 das Nações Unidas propõe, em uma de suas metas, a ampliação do acesso às tecnologias da informação e comunicação e a expansão de acesso e cobertura da internet a preços módicos. A metodologia de pesquisa se caracteriza como exploratória qualitativa, realizada a partir de pesquisas bibliográficas e documentais. Em sequência, a partir dos exames realizados, identificou-se um desequilíbrio entre os investimentos realizados no aparelho estatal em tecnologia da informação e fatores estruturais mais amplos, tais como a infraestrutura necessária para o usufruto dos recursos computacionais de diversos atores sociais impactados, além da ausência ou insuficiência de habilidades cognitivas para manipular esse aparato tecnológico apresentado, contribuindo para minimização do impacto desse tipo de política. Enfim, visando apresentar alguma proposta de medida mitigadora do não usufruto da cidadania, propomos que a apresentação e funcionamento das principais plataformas digitais da Estratégia de

Governança Digital do Governo Federal sejam contemplados nos 10% de cursos de extensão Universitária, em cumprimento ao plano Nacional de educação (2014/2024 – estratégia 12.7) favorecendo o transbordamento desse conhecimento a outros setores sociais.

Palavras-chave: Cidadania digital. Infoexclusão. Governo digital. Estratégia de Governança Digital

INTRODUÇÃO

A Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos da Administração Pública Federal (APF) possui como fundamentação legal o decreto nº 8.638/2016 que formalizou a concepção dessa política com o propósito de: promover benefícios para coletividade por meio do uso das TIC's na prestação de serviços públicos; fomentar a participação do cidadão no monitoramento e avaliação de Políticas Públicas; assegurar a obtenção de informações pela sociedade (BRASIL, 2016).

Nessa acepção, esse regramento propõe-se a inserir no contexto da gestão pública paradigmas de gestão associados a concepções comuns a esfera privada como eficiência, inovação e governança, além da ideia central de governo como plataforma tecnológica (BRASIL, 2018). Ademais, ela prescreve a mudança no formato que o Estado se articula com a sociedade, demandando integração entre os órgãos; redesenho dos processos de trabalho; acesso e transparência aos dados públicos em formato aberto.

Ainda, em relação a essas mudanças estruturais ancoradas na tecnologia da informação e comunicação (TIC), não à toa, o Brasil aderiu ao *Open Government Partnership* (OGP). Esse acordo internacional, fundado por oito membros, entre eles o Brasil e, atualmente, com mais de 78 países associados¹, apresenta como diretrizes centrais: transparência pública; participação social; *accountability*; e Tecnologia, visando intensificar a dinâmica de transformação do relacionamento entre os membros e seus nacionais (BRASIL, 2012; DIAS, 2018).

Como consequência dessas mudanças, a execução das políticas públicas contemporâneas move-se para instrumentalizar a participação social e a prestação de serviços públicos por meios digitais. Reforçando esse argumento, apenas o poder público federal empenhou entre 2015 e 2020 valores superiores a R\$54 bilhões de reais com tecnologia da informação².

¹ Informações extraídas no portal da OGP. Link: <https://www.opengovpartnership.org/es/our-members/>. Acesso em 14/05/2021

² Valores retirados do painel do orçamento federal, incluindo os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Acesso em 16/05/2021, no endereço: <https://bit.ly/3BNLSks>

Invariavelmente, a gestão pública hodierna sustenta que os benefícios proporcionados pela internet por meio da digitalização dos serviços públicos são diversos, favorecendo uma visão positiva em relação a sua execução. Assim, conjectura-se que as transformações tecnológicas tendem a acontecer cada vez mais intensamente no aparelho estatal visando obter ganhos de eficiência, transparência e o aprimoramento da governança pública. (SANCHEZ, 2017)

Por outro lado, parte da literatura sobre o assunto, direciona a análise sobre como conduzir políticas públicas inclusivas, que considerem esses pressupostos patrocinados pelo acordo, já que boa parte dos atores sociais no Brasil, especialmente aqueles de classes sociais mais baixas, não dispõem de computadores com acesso à internet, nem tampouco se revestem de habilidades digitais mínimas para utilizar as ferramentas tecnológicas de forma efetiva criando, assim, mecanismos de exclusão no exercício da cidadania. (MARQUES, 2014).

Por óbvio, esse arcabouço estrutural pode contribuir para minimizar a efetividade das políticas de digitalização e participação social por meios eletrônicos, gerando o paradoxo da restrição no usufruto da cidadania no Brasil. Isso porque, apesar do número de pessoas que possuem algum tipo de acesso à internet crescerem exponencialmente no país, principalmente com o advento dos *smartphones*, aproximadamente 50% das pessoas da classe C e D no país não possuem qualquer tipo de acesso à rede mundial. (CETIC, 2019a)

Com efeito, se o problema do acesso físico é minimizado pela superação das barreiras da distância proporcionada pelas TIC's, outras distâncias, especialmente relacionadas às habilidades digitais e de acesso às tecnologias, podem estar sendo construídas e, com isso, outras questões estruturais se sobrepõem contribuindo para o incremento dos cidadãos que não conseguem exercer sua cidadania, excluindo-lhes da vida social e da participação nas tomadas de decisões do país.

Diante dessa problemática, este trabalho se propõe compreender esse novo paradigma que impõe paradoxos e desafios, entre a afirmação da cidadania e a infoexclusão, realizando uma análise no processo de transformação digital do governo federal. Para tanto, recorreremos à revisão bibliográfica da literatura especializada e à pesquisa documental primária, sobretudo com informações disponíveis na TIC Domicílios 2019; TIC Governo Eletrônico e TIC Educação 2019, elaborada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil.

Neste trabalho, primeiramente, abordaremos alguns obstáculos sociais para execução dessa política pública de digitalização e, em seguida, a política pública em si, elencando por fim alguns potenciais desafios que se apresentam e, por fim, traçamos algumas considerações sobre o tema.

2. O ciclo vicioso da infoexclusão

Alguns autores entendem exclusão digital ou infoexclusão como sendo fruto da distribuição desigual no acesso a computadores e internet, cujas consequências se refletem no campo social, econômico e cultural. Outros, de forma ampla, associam o fenômeno da desigualdade digital não simplesmente ao fato de possuir ou não computador, mas incluem outros fatores subjacentes, como a habilidade cognitiva para extrair um nível mínimo do potencial da internet (LIVINGSTONE; HELSPER, 2007; MARQUES, 2014).

Assim, neste trabalho, consideramos a exclusão digital como sendo uma situação no qual uma pessoa é impedida de utilizar a Tecnologia da informação tanto pela insuficiência de meios de acesso quanto pela carência de conhecimento. Por conseguinte, sob essa ótica, essas desigualdades no uso das TIC's não estão somente baseadas em fatores econômicos, mas incluem fatores como as habilidades, formas de uso, autonomia, conhecimento técnico, letramento digital, etc.

De início, observa-se que o crescimento na quantidade de acessos à internet no Brasil tem aumentado consideravelmente. A título ilustrativo, a partir de dados obtidos na TIC domicílios 2019, cerca de 74% da população no país com dez anos ou mais de idade possui algum tipo de acesso à internet. Em uma comparação retrospectiva, o total da população com acesso à rede aumentou de 38% da população urbana em 2008, para 77% em 2019. A população rural saltou de 15% em 2008 para 53% em 2019 (CETIC, 2019a).

Cumprе ressaltar que o telefone celular foi principal impulsionador para acesso à internet no Brasil, correspondendo a 99% das pessoas como prevaiente mecanismo de conexão a rede, sendo que para 85% das classes DE a única possibilidade de uso (CETIC, 2019a). Desse modo, as pessoas que superaram o obstáculo do acesso em um primeiro nível por meio do celular, normalmente mantém uma experiência sofrível para realização de pesquisas escolares, cursos à distância, trabalho remoto e fruição dos serviços públicos em plataformas digitais.

Ademais, a pesquisa indicou que as principais atividades executadas pelos usuários de Internet consistiam em: 92% dos usuários com idade acima de 10 anos utilizaram para o envio de mensagens; 76% para acesso a redes sociais; 73% empregaram para conversa por voz ou vídeo. Esses indicadores validam a ideia de que as ações de comunicação são as mais empregadas pelos brasileiros. Todas essas práticas são consideradas básicas, em termos de habilidades digitais requeridas.

Adicionalmente, verificou-se um descompasso entre a utilização de serviços públicos pelas classes mais altas e escolarizadas e os menos favorecidos. Enquanto 87% das pessoas com ensino superior acessaram e/ ou utilizaram de alguma forma serviços públicos digitais, 46% das pessoas com ensino fundamental tiveram esse benefício. Em um recorte social, ao passo que 88% da classe A executou algum serviço público digital, 48% das pessoas da classe DE tiveram algum tipo de experiência nesse ambiente. (CETIC, 2019a)

Nessa direção, Ragnedda e Ruiu (2017) indicam que o desenvolvimento da sociedade da informação tonificou a constituição de barreiras que restringem ou dificultam o acesso e uso apropriados das tecnologias por certos grupos, conduzindo a novas expressões de exclusão no mercado de trabalho, nas instituições governamentais, nas atividades educativas, etc. Por conseguinte, se essas desigualdades digitais não forem mitigadas poderão produzir e reforçar as desigualdades sociais já existentes. Assim, sob esse ângulo, as concepções de estratificação social e digital estão estreitamente interligadas.

Jogando luz sobre essa caixa preta, Marques (2014) salienta, em um outra perspectiva, que as assimetrias no uso da tecnologia digital não podem ser esclarecidas apenas com base no “capital cultural” ou “capital de conhecimento acumulado” das pessoas que normalmente se encontram no topo da pirâmide social. Outros elementos que compõem o entendimento da dinâmica de incremento cognitivo digital dos indivíduos estão associados às suas motivações e seus direcionamentos no uso da internet.

A partir dessas considerações, depreende-se que a ausência de interesse em utilizar as tecnologias digitais gera um mecanismo de autoexclusão, tendo em vista que a sociedade guia-se cada vez mais pela utilização dos meios eletrônicos para seu funcionamento.

Analogicamente, desconsiderando o trocadilho, Bourdieu (2007) entende que motivação e estímulo são frequentemente materializados a partir de normas e valores culturais na qual a pessoa está inserida, constituindo-se por meio das práticas da vida cotidiana. Em síntese, o eminente autor concebe a ideia do *habitus* que se caracteriza como sendo o processo de reprodução cultural e sua capacidade de guiar os comportamentos regulares que influenciam a vida social, interesses, gostos e a visão de mundo que acompanha os indivíduos.

Por sua vez, o *habitus* retrata a expressão do capital cultural que domina as ações das pessoas em relação à edificação de seu mundo social e compõe, junto com as influências externas, o resultado das escolhas de cada pessoa. Em termos simplificados, a interação entre o ambiente interno e externo nos quais as pessoas estão expostas concebe o *habitus* do indivíduo, que, no caso da discussão aqui posta, controla o interesse ou não em perfilhar a tecnologia nas práticas cotidianas.

A partir dessas ideias, aduz-se que a ausência de interesse no uso dessas tecnologias emergentes não é simplesmente o resultado de “escolhas pessoais”, mas a materialização de outros fatores socioeconômicos e culturais vigentes no sistema social, que influenciam diretamente as decisões dos sujeitos. Com efeito, esses contrastes são reproduzidos no ambiente digital, influenciando na possibilidade das pessoas se incluírem socialmente, já que, em uma sociedade cada vez mais hiperconectada, com forte propensão ao uso da tecnologia para reduzir custos e operar de forma mais eficiente por meio da digitalização, tornou-se senso comum atribuir a esse movimento o papel de “solução mágica” para todos os problemas.

À vista disso, a ausência de habilidades cognitivas e estímulos emocionais para se integrar a esse “novo mundo” pode criar enormes restrições àqueles que não estão integrados nesse contexto tecnológico. Os aportes de Robinson et al (2015) dão lastro a essas concepções e amplificam a discussão sob a perspectiva de que as pessoas, que utilizam as tecnologias digitais de forma efetiva em seu campo social, transbordam esse “capital digital” para o campo profissional, impulsionando diferenciais competitivos cruciais no atual ambiente de trabalho. Ademais, esse engajamento tecnológico influencia aspectos consideráveis da qualidade de vida do indivíduo, acesso ao mercado de trabalho, lazer, aquisição de conhecimentos, etc.

Em consentâneo, a possibilidade de acesso físico, cognitivo e emocional em relação ao ambiente digital se manifesta não apenas em desdobramentos na satisfação da pessoa, mas, sobretudo no sentido de inclusão e pertencimento ao contexto coletivo e participação social por meio do exercício da cidadania. Além disso, ela compõe um dos eixos centrais para a criação e alcance do sucesso pessoal e profissional, já que essas condições favorecem uma melhor inserção no mercado de trabalho.

Ainda sobre essa discussão, concepções teóricas sobre a temática abordam as desigualdades digitais sob duas perspectivas denominadas Normalização e Estratificação. Ragnedda e Ruiu (2017) destacam que, no primeiro caso, prepondera a ideia de que a assimetria tecnológica, representada pelas diferenças ao conhecimento e acesso a esses recursos, será gradativamente mitigado devido à crescente disponibilidade da tecnologia a menores custos, com padrões mais simples, o que conduz a uma “compensação” geral. No segundo caso, essa corrente teórica defende que as desigualdades já existentes antes do desenvolvimento das TIC’s são reforçadas àquelas que já persistem em um processo cumulativo. Consequentemente, as assimetrias de recursos sobrepõem e potencializam o “hiato digital” criado.

Helsper (2019) traz argumento similar ao Ragnedda e Ruiu (2017) ao indicar que os indivíduos tradicionalmente menos favorecidos em condições socioeconômicas e/ou socioculturais tendem a apresentar menores possibilidades de se engajarem com as TIC’s, constituindo, assim, uma barreira considerável não apenas em termos de ascensão social, como

também de usufruto de seus direitos como cidadãos, dado o contexto de intensa digitalização dos serviços públicos e a concepção de cidades inteligentes³. Ademais, a autora apresenta argumentos ligados a interseccionalidade, ou seja, a composição de mais de um atributo, como localização geográfica, classe social e gênero, como fatores determinantes no engajamento das pessoas.

A partir das abordagens de Unesco (2017) e OCDE (2018), depreende-se que concepções intermediárias têm ganhado preponderância e apontam que, ao mesmo tempo em que as desigualdades de oportunidade podem ser acentuadas, as possibilidades de acesso à informação e conhecimento aumentaram consideravelmente, incluindo uma maior “democratização desse conhecimento”. Portanto, torna-se difícil ser categórico e apontar relações de causa e efeito frente à multiplicidade de possibilidades existentes.

Nessa acepção, de forma sintética, entende-se que dimensões econômicas, sociais, culturais e subjetivas constituem elementos que compõem a visão de mundo de cada pessoa e das instituições, influenciando diretamente a percepção face às transformações que impactam a sociedade e, no caso analisado aqui, seus subprodutos como a revolução das TIC’s. Argutamente, alguns autores, entre eles Roberto et al (2015) apontam que, embora essas dimensões sejam essenciais devido à sua relação com a educação, a promoção da literacia digital vai, além de incluir pessoas infoexcluídas, mas construir um ambiente de aprendizado que se expande e inclui desde as crianças aos mais idosos.

Adicionalmente, parte da literatura entende que existe outro componente de peso entre os elementos que materializam a exclusão digital: a variável idade. Nesse sentido, gerações mais velhas são percebidas como tendo maiores dificuldades de aprendizagem e adaptação ao novo cenário tecnológico e, com isso, esse contingente contribui para ampliar sensivelmente a base de pessoas sem literacia digital suficiente para “caminhar” nesse novo ambiente tecnológico do século XXI. Em relação a isso, CETIC (2019a) destaca que, enquanto em média 46% da população com 60 anos ou mais utilizam os serviços online, 75% das pessoas entre 25 e 34 anos operam nesse ambiente.

Ainda sopesando os fatores sociais, CETIC (2019a) revela, por meio de outros indicadores, a existência de uma estreita relação entre as desigualdades sociais e digitais, entre eles, salienta-se: 95% dos domicílios da classe A possuem computador, enquanto apenas 44% da classe C e somente 14% da classe DE; 47% da população que reside em áreas rurais não

³ O conceito de cidades inteligentes, ou *smart cities*, está associado a cidades que usam diversos dispositivos eletrônicos para coletar dados e gerenciar recursos por meio das TIC’s. Eles são utilizados para melhorar a qualidade, desempenho, interatividade, redução de custos e recursos dos serviços urbanos, além de aumentar o contato entre cidadãos e governo. Fonte: European Commission. Acesso em 15/06/2021, por meio do link: <https://bit.ly/3xjYtZN>

possuem acesso à internet; 43% da parcela de pessoas da classe DE não tem qualquer acesso à rede; apenas 29% dos domicílios na região norte possuem computador. Ademais, enquanto estados da região sudeste possuem em média 75% dos domicílios com algum tipo de acesso à internet, nos entes do nordeste essa taxa cai para 65%.

Em relação à barreira mais regular para a ausência de internet nos domicílios, 59% dos entrevistados elencaram como valor do serviço excessivamente elevado, 53% destacam a falta de interesse e 49% salienta que não sabe como utilizar a rede. Na mesma pesquisa, 31% das famílias de baixa renda afirmam não possuírem internet na residência em decorrência do preço. Por outro lado, nas residências com renda mais altas a principal razão é pela falta de interesse – 44% entre as residências com renda entre 5 a 10 salários mínimos.

Conduzindo a análise para o aspecto dos usuários da internet em si, ao invés do aspecto da tecnologia nos domicílios, observam-se tendências em comum entre os seguintes aspectos: econômicos – à medida que vai subindo na escala social vai se ampliando a base de usuários da rede; grau de instrução – quanto mais instruída a população maior é a utilização da rede; etários – à proporção que aumenta a faixa etária da amostra, menor a intensidade de uso da rede; classificação territorial – quanto mais urbana a população, maior a propensão a utilizar a rede.

Em última instância, o conjunto desses elementos aponta para um grande paradoxo em relação ao crescimento da digitalização no Brasil: enquanto o número de acessos à internet entre a população cresce, principalmente pela afluência por meios dos *smartphones*, por outro lado, a base de representação de pessoas que ainda não dispõem de habilidades suficientes para manipular a tecnologia também aumenta. Somando-se o pressuposto anterior, à medida que a base etária da população brasileira de idosos aumenta de forma constante, o sistema de infoexclusão de alguns segmentos se acentua.

Feitos esses registros, surge o desafio: como conduzir uma política pública que se propõe a incrementar a transparência, a prestação de serviços públicos e a participação social por meio de plataformas na internet face aos desafios e paradoxos apresentados? A seguir, ampliaremos a discussão, pormenorizando a Estratégia de Governança Digital do Governo Federal, analisando parte de seu arcabouço normativo. Em seguida, abordaremos como o processo de investimentos em educação da tecnologia nas escolas não teve o mesmo empenho dedicado com a digitalização no aparelho estatal.

3. A Estratégia de Governança Digital (EGD)

A partir deste tópico, iremos adentrar na análise da política pública que orienta as ações que guiam a EGD examinando desde a concepção até a abordagem empírica, sintetizando os

aspectos fundamentais que estruturam seus pilares de sustentação. Importante consignar que a avaliação direciona-se para a perspectiva do valor público de seus resultados sobrepondo seus aspectos tecnológicos.

Essa estratégia surge com o propósito formal de promover benefícios para coletividade por meio do uso das TIC's na prestação de serviços públicos; fomentar a participação do cidadão no monitoramento e avaliação de Políticas Públicas; assegurar a obtenção de informações pela sociedade (BRASIL, 2016).

Em seu cerne, a Política de Governança Digital prescreve a mudança no formato que o Estado se articula com a sociedade, demandando integração entre os órgãos, redesenho nos processos de trabalho e oportunidade de acesso aos dados públicos em formato aberto. Contudo, é oportuno lembrar que o arcabouço normativo relacionado a essa temática tem sido ampliado há alguns anos, conforme quadro a seguir.

Quadro 1 - Arcabouço normativo relacionado à digitalização dos serviços públicos

Norma	Objeto
Decreto 6.932/2009 – Decreto cidadão	Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a "Carta de Serviços ao Cidadão" e dá outras providências.
Decreto s/nº de 15 de setembro de 2011	Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, passo relevante na participação do Brasil como protagonista na OGP
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011	Lei de Acesso à Informação - amplia o acesso à informação pela sociedade
Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014	Estabelece o Marco Civil da Internet
Decreto nº 8.135, de 4 de novembro de 2013	Trata da Gestão da Segurança da Informação e das Comunicações do Governo Federal
Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014	Institui a Política Nacional de Participação Social e Sistema Nacional de Participação Social
Decreto 8.414/2015	Institui o Programa Bem Mais Simples Brasil e cria o Conselho Deliberativo e o Comitê Gestor do Programa
Portaria nº 68, de 7 de março de 2016	Dispõe sobre a Estratégia de Governança Digital (EGD) no período de 2016 à 2019.
Decreto Nº 8.777 de 11 de Maio de 2016	Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal

Decreto Nº 8.789 de 29 de Junho de 2016	Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal
Decreto Nº 8.936 de 19 de Dezembro de 2016	Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Portaria SETIC/MPDG nº 19/2017	Dispõe sobre a implantação da Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação nos órgãos e entidades pertencentes ao Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal - SISP
Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Lei 13.460 de 26 de junho de 2017	Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.
Decreto de 7 de março de 2017	Cria o Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente e dá outras providências.
Decreto Nº 9.319, de 21 de março de 2018	Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital)

Fonte: elaboração própria

É pertinente notar que no art. 1º do Decreto Cidadão editado no ano de 2009 já elenca como uma de suas diretrizes a aplicação de soluções tecnológicas para propor a simplificação de processos e formas de atendimento ao cidadão e o compartilhamento de informações. Contudo, o Decreto 8.638/2016 destaca-se em relação aos normativos precedentes pelo pioneirismo em centralizar, em um dispositivo legal, princípios largamente difundidos na administração pública, tais como abertura; transparência; participação e controle social; inovação; simplicidade; segurança e privacidade, bem como a inserção do modelo de Governo como plataforma, associando os órgãos públicos a um só ente. Congruentemente, essa política pública ampara-se na priorização de serviços públicos em plataforma digital, sugerindo uma transformação no modelo de relacionamento entre o Estado e sociedade por meio do redesenho de processos e disponibilidade de dados abertos, conforme o excerto a seguir:

Art. 4º O planejamento e a execução de programas, projetos e processos relativos à governança digital pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão observar as seguintes diretrizes:

I - o autosserviço será a forma prioritária de prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital;

II - serão oferecidos canais digitais de participação social na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital;

III - os dados serão disponibilizados em formato aberto, amplamente acessível e utilizável por pessoas e máquinas, assegurados os direitos à segurança e à privacidade;

IV - será promovido o reuso de dados pelos diferentes setores da sociedade, com o objetivo de estimular a transparência ativa de informações, prevista no art. 3º e no art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 ; e

V - observadas as disposições da Lei nº 12.527, de 2011, será implementado o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sempre que houver necessidade de simplificar a prestação de serviços à sociedade. (BRASIL, 2016, P. 1).

Feito esses registros, evidencia-se que a temática de digitalização dos serviços públicos não vislumbra apenas determinados setores, mas toda a administração pública. Ademais, conforme sublinhado no arcabouço normativo, esse objeto já era considerado estratégico.

Em resposta, para consumir as disposições legais que foram expendidas anteriormente, o governo federal, por meio da Portaria nº 68 de 07 de março de 2016 editou a Estratégia de Governança Digital (EGD), que constitui um dispositivo de nível estratégico, abarcando o decurso do PPA, em que busca impulsionar a transformação do governo para digitalização. Em essência, essa política propõe-se a fomentar a transformação para um governo digital, estabelecendo objetivos estratégicos, indicadores e metas visando orientar os órgãos da APF nessas mudanças.

Confluindo para esses objetivos, a partir da análise de CETIC.BR (2019b) observa-se que em média 94% dos órgãos federais e estaduais utilizam conexão fibra ótica como principal forma de acesso à internet; acima de 90% das instituições federais possuem website e 80% delas dispõem de algum perfil ou conta própria em redes sociais.

No que tange à adoção de recursos que propiciem ao cidadão entrar em contato com os órgãos públicos, 96% informaram que disponibilizam o e-mail; 67% os serviços de solicitação de acesso à informação; 63% o sistema de denuncia online; 61% o formulário eletrônico.

Todavia, constata-se que ainda é embrionária a adoção de assistentes virtuais⁴ (*chatbots*)⁵ 7% e atendentes por meio de chats 6%.

Neste diapasão, a EGD 2016-2019 detalha nove princípios para a governança digital, consubstanciando em cinco objetivos estratégicos, sob três eixos basilares: acesso à informação; prestação de serviços e participação social. O primeiro sobre a égide da conectividade materializa-se por meio do Portal Brasileiro de Dados e o portal da transparência; o segundo, propondo um portfólio de iniciativas visando à ampliação e simplificação dos serviços públicos digitais, ampara-se no portal de serviços do governo federal almejando ser o único e integrado canal de prestação de serviços ao cidadão; por último, a participação social, centraliza-se no portal participa.br, que se norteia em oferecer informações e ferramentas para participação social nas ações e políticas de Estado.

Contudo, na contramão desse impulso tecnológico no aparelho estatal, a pesquisa TIC Educação 2019 apresenta dados que indicam que os esforços dispendidos na digitalização do aparelho estatal não são simétricos em relação ao investimento em educação para uso da tecnologia e instrumentalização das escolas com recursos computacionais. Segundo a pesquisa, 39% dos alunos da rede pública não dispõem de nenhum dispositivo de acesso à rede mundial de computadores; 60% das escolas rurais não possuem nenhum computador com acesso à internet; 79% dos alunos de escolas municipais não acessam a web na escola; 44% dos alunos da rede pública urbana não tiveram nenhum tipo de ajudar pelo professor para acessar ao ciberespaço; 53% dos professores de escolas urbanas não tiveram nenhum tipo de curso específico para o uso do computador e da internet nas aulas (CETIC, 2019c).

À luz desses fatos, verifica-se que a pedra angular da estrutura administrativa moderna, orientada pelo intenso investimento financeiro e institucional no processo de digitalização do aparelho estatal, em que visa propiciar espontaneamente maior participação social, transparência e efetividade nos serviços públicos apresenta-se frágil, ou no mínimo assimétrica, já que uma considerável camada da população não possui capacidade para experienciar com efetividade esse ambiente tecnológico e se beneficiarem dessas políticas públicas, seja pela carência de recursos tecnológicos, seja pela insuficiência de aptidão no manuseio desses instrumentos.

⁴ São aplicações inteligentes que tem a capacidade de interagir com seres humanos e automatizar atividades como as comunicações e as transações com os cidadãos

⁵ Chatbot é definido como um software que tenta simular um ser humano na conversação com as pessoas. Seu propósito é responder as perguntas de forma que as pessoas tenham a sensação de estar interagindo com outra pessoa e não com um programa de computador.

Finalmente, com a intensa digitalização do aparelho estatal, respeitando o ethos republicano, se a política pública que visa ampliar a participação social da população; a digitalização dos serviços públicos; e a transparência não contemplar de forma mais contundente o preenchimento dessa enorme lacuna que se apresenta no tecido social brasileiro, seguramente haverá um contingente de excluídos que não poderão exercer sua cidadania de forma efetiva. Além disso, os grupos sociais que já possuem participação na formulação de políticas públicas poderão buscar ampliar seus privilégios, enquanto àqueles que já se encontram à margem desse processo não possuirão instrumentos para se fortalecerem como cidadãos e, com isso, esse círculo vicioso tende a se expandir.

Sintetizando os aspectos fundamentais apresentados, a política de digitalização patrocinada pelo governo federal, cuja centralidade avoca a transparência, a prestação de serviços públicos e a transparência necessita, antes de qualquer coisa, contemplar todo o espectro social, principalmente, os menos favorecidos, caso o “espírito da lei” seja favorecer toda a coletividade. O investimento em TIC’s sem uma política de educação tecnológica mais ampla, bem como ampliação do acesso às ferramentas tecnológicas, poderá contribuir ainda mais para um ambiente social mais assimétrico.

Assim, com vistas a ampliar a educação cidadã, visando transbordar esse conhecimento para outros setores sociais e conduzir a uma formação cidadã mais prática, em aderência ao Plano Nacional de Educação (2014-2024), estratégia 12.7, sugerimos, como proposta de extensão, a distribuição de cursos associados ao usufruto da cidadania abarcando como temáticas centrais a apresentação e ensino do funcionamento das principais plataformas tecnológicas do governo federal diretamente relacionada à Estratégia de Governança Digital. São elas: Portal Brasil; Portal Brasileiro de Dados; Portal de Serviços; Simplifique!; E-sic; E-ouv; SEI; Portal Comprasnet; Portal da Transparência e Participa.br.

Por fim, cabe lembrar que essas propostas não eliminam o problema da desigualdade das condições de acesso aos recursos computacionais, mas visam criar incentivos para o transbordamento do conhecimento prático para o exercício da cidadania.

4. Considerações finais

A partir das análises realizadas, verificou-se que, enquanto as transformações institucionais visando ampliar a estrutura de governo digital foram exacerbadas, não houve uma contrapartida proporcional na ampliação do conhecimento do funcionamento dessas tecnologias, levando até agora à minimização do engajamento tecnológico em relação às tecnologias digitais.

Assim, apesar de aparentemente confluyente para o exercício da cidadania mais efetivo, a atual política de governança digital do governo federal se defronta com deficiências e contradições postas na estrutura social brasileira que, se não forem superadas ou minimizadas, podem contribuir para ampliar ainda mais o desequilíbrio na participação social e o usufruto dos serviços públicos entre segmentos da população.

Em que pese à tendência secular do intenso processo de digitalização vivenciado pela economia e sociedade, que inevitavelmente transborda para o Estado, este, ao conduzir as políticas públicas, necessita avaliar de forma mais ampla os impactos causados em todos os setores da população, especialmente os menos favorecidos na hierarquia social, abarcando, o futuro cidadão – as crianças e jovens em idade escolar e a comunidade acadêmica.

Para corroborar esses argumentos, observou-se, por meio da TIC educação, que há uma grande lacuna entre parcela da população que possui acesso à internet e vem, ao longo dos anos, desenvolvendo competências para extrair os benefícios da rede e, por outro lado, outra parte da população que não dispõe das mínimas condições estruturais para se inserir nesse ambiente tecnológico. Com isso, o processo de participação social na condução das políticas públicas e o usufruto dos serviços públicos tendem a convergir para uma desigualdade ainda maior entre os mais favorecidos e aqueles que necessitam de um maior suporte do Estado.

Paralelamente, se por um lado o ambiente digitalizado criou infinitas possibilidades de participação econômica e política, por outro, há fortes indícios que essas oportunidades não sejam distribuídas com equidade. Nesse diapasão, a estratificação existente nas divisões sociais são replicadas no mundo digital de forma que fatores como o uso da internet e a qualidade do acesso estão sistematicamente relacionadas às hierarquias econômicas e sociais pré-existent, influenciando as clivagens digitais no acesso às TIC.

Por fim, visando apresentar alguma proposta de medida mitigadora do não usufruto da cidadania, propomos que as principais plataformas da Estratégia de Governança Digital sejam contempladas nos 10% do curso de extensão Universitária, favorecendo, além de do transbordamento desse conhecimento a outros setores sociais, a ampliação do senso crítico sobre os desafios e as oportunidades contemporâneas.

5. Referências

ALMEIDA, L. B. de. et. al. O retrato da exclusão digital na sociedade brasileira. *Journal of Information Systems and Technology Management*, v. 2, n. 1, p. 55-67, 2005.

BOURDIEU, P. A economia das trocas simbólicas (5a ed.). São Paulo: Perspectiva, 2007.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministério da Transparência e Controladoria-geral da União. PARCERIA DE GOVERNO ABERTO: ARTIGOS DE GOVERNANÇA. 2012. Disponível em: <[http:// https://bit.ly/2G3VY6L](http://https://bit.ly/2G3VY6L) >. Acesso em: 14/05/2021.

_____. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jan. 2016. Seção 1. p.2

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União. Seção 1, 23/11/2017, p. 3.

_____ Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Estratégia de Governança Digital – EGD. Transformação Digital: Cidadania e Governo. Brasília, MP, 2018.

CETIC.BR - Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação do Comitê Gestor da Internet Brasil. TIC DOMICÍLIOS: Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação nos domicílios brasileiros [livro eletrônico]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019a. PDF. Disponível em: <<https://bit.ly/2NuFVBq> >. Acesso em: 12 jun. 2021

_____. TIC GOVERNO ELETRÔNICO. Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro [livro eletrônico]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019b. PDF. Disponível em: <<https://bit.ly/3fJpXSI> >. Acesso em: 2 jun. 2021

_____. TIC EDUCAÇÃO. Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nas escolas – 2019c. Disponível em: < <https://bit.ly/2RfGnJa>>. Acesso em 16/05/2021.

DIAS, J. P. C; et al. Public Transparency in Brazil and the OGP. Scholedge International Journal Of Multidisciplinary & Allied Studies. 2018 Vol.05, Issue 12 Pg 122-131.

DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, Feb. 2009

GADOTTI, M. Escola cidadã. 13 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

HESLPER, E. J. Por que estudos baseados em localização oferecem novas oportunidades para uma melhor compreensão das desigualdades sociodigitais? In: Desigualdades digitais no espaço urbano [livro eletrônico] : um estudo sobre o acesso e o uso da Internet na cidade de São Paulo. Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019. Acesso em 15/06/2021, por meio do link: <https://bit.ly/3gDIOh0>

LIVINGSTONE, S.; HELPSPER, E. Gradations in digital inclusion: children, young people and the digital divide. *New Media and Society*, London, v. 9, n. 4, p. 671-696, 2007.

MARQUES, F.P.J.A. Democracia online e o problema da exclusão digital. *Intexto*, Porto Alegre, UFRGS, n. 30, p. 93-113, jul. 2014.

MONTAMBEAULT, F. Uma Constituição cidadã? Sucessos e limites da institucionalização de um sistema de participação cidadã no Brasil democrático. *Estudos Ibero-Americanos*, Porto Alegre, v. 44, n. 2, p. 261-272, maio-ago. 2018

OCDE. Revisão do Governo Digital do Brasil - Rumo à Transformação Digital do Setor Público. Brasil, 2018

OGP. Declaração de Governo Aberto, Open Government Partnership. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/39XwMxl>. Acesso em 10 de maio de 2021.

RAGNEDDA, M; RUIU, M.L. Social capital and the three levels of digital divide. In *Theorizing Digital Divides*. Routledge Advances in Sociology, Taylor & Francis, 2017.

ROBERTO, M. S. et al. What do we mean when we talk about digital divide and digital literacy? Perspectives of digital natives. *Observatório*, Lisboa , v. 9, n. 1, p. 43-54, Jan. 2015.

ROBINSON L. et al. Digital inequalities and why they matter. *Information, Communication & Society*, London, v. 18, n. 5, p. 569-582, 2015

SANCHEZ, C. S. et al. Participação Popular no Contexto das iniciativas de Governo Aberto: revisão sistemática da literatura. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v.2, n.2, 2017, pp. 103-118.

UNESCO. Digital Society: Gaps and Challenges for Digital Inclusion in Latin America and the Caribbean. Montevideo, 2017.

