

## A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA FRENTE ÀS NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO: ESTAMOS DIANTE DE UMA GOVERNANÇA ELETRÔNICA?

*Brazilian Public Administration In The Face Of New Information And Communication Technologies: Are We  
Facing An Electronic Governance?*

Gustavo da Silva Santanna<sup>1</sup>  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil  
gssantanna@hotmail.com  
ORCID: 0000-0003-1190-3355

DOI: <https://doi.org/10.62140/GSS422025>

Recebido em / Received: Jan 11, 2025  
Aprovado em / Accepted: Mar 15 2025

**RESUMO:** A virada do século trouxe como marca a mudança do comportamento social. Isso porque, junto a essa modificação, há um grande avanço nas tecnologias de informação e comunicação que aumentou significativamente a velocidade das interações humanas. Mas será que a Administração Pública Brasileira acompanhou essa transformação social e tecnológica? O presente artigo tem por objetivo demonstrar, em números, que muito embora a gestão pública nacional tenha melhorado em certos pontos, ainda está muito longe de alcançar o formato de uma Administração Pública Eletrônica. Por essa razão, pode-se concluir que os avanços perpetrados em termos de governança eletrônica ainda são simbólicos diante de todas as promessas normativas e teóricas construídas a partir da chegada do novo milênio. Esse trabalho é apoiado em uma pesquisa descritiva, em que se utilizou o método dedutivo e dialético, com amparo na literatura e nas informações de organismos nacionais e internacionais para sua construção.

**Palavras-chave:** Acessibilidade; Administração Pública; Governança Eletrônica; Internet; Tecnologias de Comunicação e Informação.

**ABSTRACT:** The turn of the century brought the sign of change in social behavior. This is because, together with this change, there has been a great advance in information and communication technologies that have significantly increased the speed of human interactions. But did the Brazilian Public Administration followed this social and technological transformation? This article aims to demonstrate that, in numbers, although the national public management has improved in certain points, it is still far away from reaching the format of an Electronic Public Administration. Therefore, it can be concluded that the advances made in terms of electronic

---

<sup>1</sup>Doutor e mestre pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Direito Público pelo Instituto de Desenvolvimento Cultural (IDC). Professor de graduação do Complexo de Ensino Superior Meridional (IMED), professor da especialização em Direito do Estado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professor da especialização em Direito Digital, Gestão da Inovação e Propriedade Intelectual da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MINAS), professor da Fundação Escola Superior da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul (FESDEP), revisor técnico da SAGAH Educação S.A. e Procurador do Município de Alvorada/RS.

governance are still symbolic in face of all the normative and theoretical promises built since the arrival in the new millennium. This work is supported by a descriptive research, using the deductive and dialectical method, based on literature and information from national and international organizations for its construction.

**Keywords:** Accessibility; Public administration; Electronic Governance; Internet; Communication and Information Technologies.

## INTRODUÇÃO

A virada do século trouxe consigo uma transformação jamais vista na sociedade. Não se trata de afirmar que o ser humano não evoluía. Pelo contrário. O homem sempre foi capaz de inovar na sua história. Criou o fogo, a roda, a bússola, desenvolveu a fala, a escrita, a agricultura, pisou na Lua. Em nenhum momento histórico do ser humano na Terra, ele permaneceu estagnado. Contudo, as criações humanas, até meados do século passado, ocorriam de forma mais lenta. O que impressiona, a partir do final do século XX, é a velocidade na qual as “novas” criações têm aparecido e os reflexos sociais que elas geram.

As Tecnologias de Informação e Comunicação alteraram a formatação social, e cada vez mais, as pessoas estão conectadas em um mundo digital. É inegável, contudo, que sempre existiu um certo distanciamento entre a sociedade (brasileira) e o Estado (Administração) e essa separação ampliou-se quando a sociedade se “digitalizou” e a gestão pública permaneceu “análogica”.

Neste viés, a Governança Eletrônica trata não somente da incorporação das tecnologias de informação e comunicação nos processos e procedimentos administrativos (*e*-Administração),<sup>2</sup> mas também da relação/interação que há entre o Estado/Administração Pública e o cidadão. É nesse sentido que Cunha, Duclós e Barbosa<sup>3</sup> inserem no conceito de governança eletrônica a “e-Administração Pública”, ou seja, a melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público com a inclusão das tecnologias de informação e comunicação; o “e-Serviços Públicos”, com a melhoria na prestação de serviços ao cidadão e a “e-Democracia”, em que há uma maior participação do cidadão, possibilitada pelo uso das tecnologias de informação e

---

<sup>2</sup> SANTANNA, Gustavo da Silva. Do patrimonialismo à sociedade da informação: proposições para a implantação da administração pública eletrônica (*e*-administração) no Brasil. 2019. 281fls. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, São Leopoldo, 2019. Disponível em: [http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/9048/Gustavo%20da%20Silva%20Santanna\\_.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/9048/Gustavo%20da%20Silva%20Santanna_.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 10 jul. 2021.

<sup>3</sup> CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez; DUCLÓS, Luis Carlos; BARBOSA, Alexandre Fernandes. Institucionalização do e-governo como instrumento de legitimidade da governança eletrônica no setor público no Brasil, Chile e Peru. In.: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, Anais... Salvador, BA, Brasil, 30. Disponível em: <https://unieducar.org.br/biblioteca/Institucionaliza%20do%20e-governo%20como%20Instrumento%20de%20Legitimidade%20da%20Governanca%20Eletronica%20no%20Set.PDF>. Acesso em: 07 ago. 2021.

comunicação, aumentando, assim, a legitimidade da Administração Pública no processo de tomada de decisão.

Diante desse panorama, formulou-se o seguinte questionamento: o avanço tecnológico incorporado pela Administração Pública Brasileira já permite afirmar que estamos diante de uma Governança Eletrônica? Com o intuito de responder esse problema, presente artigo apresenta dados e informações de como a Administração Pública está inserindo as novas tecnologias em seu cotidiano interno e na prestação de serviços públicos (digitais), e também, como tem sido o comportamento do cidadão no acesso à internet. Ao fim, contudo, perceber-se-á que esse avanço ainda é muito modesto perto de toda a tecnologia de informação e comunicação (TIC) desenvolvida.

## 1. O ACESSO DO CIDADÃO AOS MEIOS ELETRÔNICOS

O foco da Governança Eletrônica está no uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) para melhorar os processos de governança, ou seja, na aplicação das tecnologias pelos governos para transformar a si mesmos, melhorar suas interações e relações internas (entre órgãos e entidades), com os cidadãos, as empresas e outros atores não estatais, criando impactos na sociedade.<sup>4</sup> Necessário, portanto, traçar uma diferença entre Administração Eletrônica (ou Governo Eletrônico) e Governança Eletrônica. Enquanto a primeira se refere ao que acontece internamente na administração, a segunda (Governança Eletrônica) se refere a todo o sistema envolvido na gestão da sociedade.<sup>5</sup>

No ano de 2000, o Ministério da Ciência e da Tecnologia, sob a coordenação de Takahashi,<sup>6</sup> editou a obra “Sociedade da informação no Brasil: livro verde” com o objetivo de implementar metas e promover a universalização do acesso aos meios eletrônicos. Um dos objetivos do governo era, também, propiciar uma administração mais eficiente e transparente em todos os níveis. Para a elaboração desse material, participaram cerca de 150 especialistas de todo o país, em um período que durou 13 meses de trabalho.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> PEREIRA, Gabriela Viale; PARYCEK, Peter. Discussão sobre um marco referencial para a governança inteligente em organizações do setor público. In.: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). TIC Governo Eletrônico: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. 2020b. p. 143-152. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic\\_governo\\_eletronico\\_2019\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 07 ago. 2021.

<sup>5</sup> ESTEVEZ, Elsa; JANOWSKI, Tomasz; DZHUSUPOVA, Zamira. Electronic Governance for Sustainable Development – How EGOV Solutions Contribute to SD Goals? In.: 14th ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH. Proceedings... p. 92–101, 2013. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/2479724.2479741>. Acesso em: 7 ago. 2021.

<sup>6</sup> TAKAHASHI, Tadao (org.). Sociedade da informação: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

<sup>7</sup> Ibid.

Para a transformação social que já estava em curso, três fenômenos interligavam-se, gerando um fenômeno de convergência tecnológica. O primeiro decorria de tudo poder ser representado e processado de forma “digital”.<sup>8</sup> Haveria, nessa circunstância, uma inter-relação entre conteúdos, computação e comunicações. O segundo fenômeno a ser considerado na implantação dessa base tecnológica era a dinâmica da indústria, que proporcionaria queda nos preços dos computadores, permitindo a massificação (popularização) desse “novo” meio. O terceiro aspecto era o rápido crescimento da internet, que permitiria uma conectividade internacional, tornando-se “fator estratégico fundamental para o desenvolvimento das nações”.<sup>9</sup>

Os dados apresentados em 2000 (na publicação do Livro Verde), contudo, já estão, atualmente, deveras ultrapassados. O Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), por exemplo, apontou em 2014 que 50% dos domicílios brasileiros, nas áreas urbana e rural, possuíam computador e acesso à internet. Em 2005, quando a pesquisa realizou sua primeira edição, apenas 17% dos domicílios urbanos possuíam computador e 13% dispunham de conexão à internet.<sup>10</sup> Já no que diz respeito aos usuários que acessaram a internet, três a cada quatro brasileiros já acessaram a rede. Mais de 50 milhões de domicílios têm acesso à internet, o que corresponde a 71% das residências.<sup>11</sup>

Mas quais ainda permanecem como os principais entraves de acesso à internet? O principal motivo foi o custo elevado correspondendo à realidade de 27% dos domicílios. A ausência de computador no domicílio apareceu com 5% dos entrevistados, a falta de interesse (7%) e necessidade (7%) e também a falta de habilidade para usar a Internet (16%).<sup>12</sup>

O uso do telefone celular para acessar a internet, mais que triplicou nos últimos três anos. Essa situação consolidou-se em razão da desoneração de *smartphones*, realizada em 2013, pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, que incentivou a compra e venda de aparelhos.<sup>13</sup> Interessante notar que, ainda que o “meio” mais utilizado de acesso à internet seja o

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid., p. 4.

<sup>10</sup> HENRIQUES, Vanessa Roque; MARTINS JÚNIOR, José Márcio. Panorama setorial da Internet. Acesso à Internet no Brasil: Desafios para conectar toda a população. Universalização do Acesso. Ano 8, número 1, mar. 2016. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama\\_Setorial\\_11.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama_Setorial_11.pdf). Acesso em: 06 ago. 2021.

<sup>11</sup> COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). **TIC Centros Públicos de Acesso:** Pesquisa sobre Centros Públicos de Acesso à Internet no Brasil. 2020a. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707095230/tic\\_centros\\_publicos\\_de\\_acesso\\_2019\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707095230/tic_centros_publicos_de_acesso_2019_livro_eletronico.pdf). Acesso em 06 ago. 2021.

<sup>12</sup> Id. **TIC Domicílios 2018:** Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros. 2019. Disponível em: [https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic\\_dom\\_2018\\_livro\\_eletronico.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic_dom_2018_livro_eletronico.pdf). Acesso em 06 ago. 2021

<sup>13</sup> HENRIQUES, Vanessa Roque; MARTINS JÚNIOR, José Márcio. Panorama setorial da Internet. Acesso à Internet no Brasil: Desafios para conectar toda a população. **Universalização do Acesso.** Ano 8, número 1, mar. 2016. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama\\_Setorial\\_11.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama_Setorial_11.pdf). Acesso em: 06 ago. 2021.

telefone celular, a banda larga (fixa) é o tipo de conexão mais usada, correspondendo a 64% dos acessos. As conexões móveis, como 3G ou 4G limitam-se a apenas 25% dos acessos (dados da última pesquisa em 2017).<sup>14</sup>

A utilização, porém, da internet via *smartphones* direciona-se, basicamente, para a troca de mensagens de texto via aplicativos como *WhatsApp* e o uso de redes sociais,<sup>15</sup> o que demonstra, por si só, a baixa qualidade na utilização dessa ferramenta. Isso se revela na proporção de usuários da internet que procuraram ou realizaram algum tipo de serviço público na rede.<sup>16</sup>

Um dos programas da Sociedade da Informação no Brasil direciona(va)-se à “Universalização do acesso: combatendo desigualdades e promovendo a cidadania”.<sup>17</sup> Já era percebido que as Tecnologias de Informação e Comunicação não chegavam a uma parte considerável da população. Na verdade, uma parcela da população até hoje não tem acesso às novas tecnologias, ou, se as tem, ainda não sabe como utilizá-la adequadamente (que não seja em razão das redes sociais). Porém, o objetivo de inserir essas pessoas no “meio digital” por meio de políticas públicas de “inclusão digital” é exatamente o de permitir que essa (nova) sociedade possa exercer de maneira mais efetiva a democracia, participando ativamente das escolhas governamentais, afinal: “no novo paradigma, a universalização dos serviços de informação e comunicação é condição necessária, ainda que não suficiente, para a inserção dos indivíduos como cidadãos”.<sup>18</sup>

Outro programa traçado no Livro Verde<sup>19</sup> foi de uma “Administração transparente e centrada no cidadão: governo ao alcance de todos”. Dentro desse objetivo, a grande contribuição que as Tecnologias de Informação e Comunicação poderiam dar ao relacionamento do Estado com

---

<sup>14</sup> COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). **TIC Domicílios 2017:** principais resultados. São Paulo: GCI.br; NIC.br; CETIC.br, 2018a. Disponível em: [https://cetic.br/media/analises/tic\\_domicilios\\_2017\\_coletiva\\_de\\_impressa.pdf](https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2017_coletiva_de_impressa.pdf). Acesso em: 06 ago. 2021. “Em 2018, permaneceram estáveis as proporções de domicílios que se conectaram via banda larga fixa, que variou de 64%, em 2017, para 62%, em 2018, e dos que utilizaram conexão móvel, que passou de 25%, em 2017, para 27%, em 2018.” (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). **TIC Domicílios 2018:** Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros. 2019. Disponível em: [https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic\\_dom\\_2018\\_livro\\_eletronico.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic_dom_2018_livro_eletronico.pdf). Acesso em 06 ago. 2021).

<sup>15</sup> HENRIQUES, Vanessa Roque; MARTINS JÚNIOR, José Márcio. Panorama setorial da Internet. Acesso à Internet no Brasil: Desafios para conectar toda a população. **Universalização do Acesso.** Ano 8, número 1, mar. 2016. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama\\_Setorial\\_11.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama_Setorial_11.pdf). Acesso em: 06 ago. 2021.

<sup>16</sup> COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). **TIC Domicílios 2018:** Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros. 2019. Disponível em: [https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic\\_dom\\_2018\\_livro\\_eletronico.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic_dom_2018_livro_eletronico.pdf). Acesso em 06 ago. 2021

<sup>17</sup> TAKAHASHI, Tadao (org.). **Sociedade da informação:** livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. p. 7

<sup>18</sup> Ibid., p. 7.

<sup>19</sup> Ibid., p. 8.

os cidadãos era o de viabilizar uma “administração pública mais transparente, eficaz e voltada para a prestação de informações e serviços.”<sup>20</sup>

A possibilidade de acesso aos serviços, de participação nas decisões e acompanhamento dos atos governamentais por parte de todos os cidadãos, portanto, impõe a adoção de meios e métodos digitais por parte do governo, em todos os poderes constituídos e níveis governamentais, do emprego das tecnologias de informação e comunicação em benefício da eficácia, responsabilidade, transparência e governança.<sup>21</sup>

Percebe-se, portanto, que muito embora o acesso do cidadão aos meios informacionais tenha aumentado, ano após ano, conforme pode se apurar nos dados apresentados, o acesso aos serviços públicos a partir da rede tem sido muito pouco explorado. Perceptível, portanto, a necessária (re)configuração dos objetivos do Estado, para, ao fim, desaguar na criação de uma Administração Pública Eletrônica (ou *e*-Administração) voltada para o cidadão.

## 2. A UNIVERSALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS PARA A CIDADANIA

Como visto, um dos programas estipulados pelo Livro Verde<sup>22</sup> era o de universalização dos serviços de comunicação e informação. A ideia de universalizar os serviços de internet e dos dispositivos de acesso parte do novo paradigma da sociedade da informação, com o objetivo de evitar que se criasse uma “classe” de “infoexcluídos”. Para tanto, deve(ria) o Estado instituir um sistema de acesso facilitado às pessoas de baixa renda aos serviços de internet, bem como a computadores ou *smartphones*, além de um ensino em que se permite a utilização adequada dessas novas técnicas. Quanto a esse último aspecto, o Livro Verde<sup>23</sup> deixa claro que o conceito de universalização “deve abranger o de democratização”, não apenas tornando disponível o acesso à internet, mas também, capacitando os indivíduos para se tornarem usuários “ativos dos conteúdos que circulam na rede”. Nesse sentido, é imprescindível promover uma “alfabetização digital”, que proporcione o desenvolvimento de habilidades básicas para o uso de computadores e da internet, e que também capacite as pessoas para a utilização dessas mídias em favor dos interesses e

---

<sup>20</sup> Ibid., p. 8.

<sup>21</sup> TAKAHASHI, Tadao (org.). **Sociedade da informação:** livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. p. 8.

<sup>22</sup> Ibid., p. 8.

<sup>23</sup> Ibid., p. 31.

necessidades individuais e comunitários, com responsabilidade e senso de cidadania.<sup>24</sup> Assim, conclui Takahashi<sup>25</sup> que:

Fomentar a universalização de serviços significa, portanto, conceber soluções e promover ações que envolvam desde a ampliação e melhoria da infraestrutura de acesso até a formação do cidadão, para que este, informado e consciente, possa utilizar os serviços disponíveis na rede.

De fato, o Estado aparece aqui como um “intermediador” entre as pessoas de baixa renda, que não possuem condições para custear o acesso à rede, e com problemas no acesso (como cegos e idosos, por exemplo) e o próprio acesso à rede que hoje é fornecido basicamente por concessionárias dos serviços de telefonia. Nesse sentido, competiria ao Estado/Administração, mediante as concessões de telefonia, de alguma forma, exigir das operadoras de telefonia a generalização do serviço de acesso à rede como verdadeira política social.

Além disso, infelizmente, foi necessário passar mais de vinte anos para que o Governo Federal regulamentasse a Lei nº 9.472/1997, com a publicação do Decreto nº 9.612<sup>26</sup>. Isso, por si só, já demonstra que todo “emaranhado” burocrático criado em torno das telecomunicações no Brasil não beneficia o acesso à internet, nem mesmo a sua organização. Contudo, ainda que “atrasado”, esse Decreto que dispôs sobre as “políticas públicas de telecomunicações” trouxe, já no início de seu texto, como objetivo geral, a expansão da internet em banda larga (fixa e móvel) com velocidade e qualidade adequadas,<sup>27</sup> bem como a ampliação do acesso à rede, na qual a oferta se apresenta de forma inadequada. Ademais, ainda que a destempo, outra boa “novidade” foi trazer, na mesma norma que incentiva a ampliação e a expansão do acesso à internet, a inclusão digital como forma de “garantir à população o acesso às redes de telecomunicações, sistemas e serviços baseados em tecnologias de informação e comunicação - TICs, observadas as desigualdades sociais e regionais”.<sup>28</sup> Ao que tudo indica, ainda que sem inserção do acesso à internet como direito fundamental, o Estado Brasileiro vai se amoldando ao Direito Humano de acesso à rede.

---

<sup>24</sup> Ibid., p. 31.

<sup>25</sup> Ibid., p. 31.

<sup>26</sup> BRASIL. Decreto nº 9.612 de 17 de dezembro de 2018. Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9612.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9612.htm). Acesso em: 07 ago. 2021.

<sup>27</sup> O artigo 6º, §1º da Lei nº 8.987/95 conceitua serviço adequado àquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas. (Id. Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995a. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm). Acesso em: 07 ago. 2021.)

<sup>28</sup> BRASIL. Decreto nº 9.612 de 17 de dezembro de 2018. Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9612.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9612.htm). Acesso em: 07 ago. 2021.

É claro que não se está afirmando aqui que o Governo Federal jamais instituiu programas de inclusão social à rede. Em 2005, por exemplo, o “programa de inclusão digital” limitava-se a reduzir a alíquota do PIS/PASEP e Cofins sobre a venda de equipamentos de informática produzidos no país (Lei Federal nº 11.196/2005)<sup>29</sup>. Ainda em 2005, o Decreto nº 5.542<sup>30</sup> criou “o Projeto Cidadão Conectado - Computador para Todos, com o objetivo de promover a inclusão digital mediante a aquisição em condições facilitadas de soluções de informática constituídas de computadores, programas de computador (*software*) neles instalados e de suporte e assistência técnica necessários ao seu funcionamento”.

Apenas em 2009 o Decreto nº 6.948<sup>31</sup> centralizou os programas de inclusão digital junto ao Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital. Este, porém, foi revogado pelo Decreto nº 8.776<sup>32</sup>, que instituiu o “Programa Brasil Inteligente” com a “finalidade de buscar a universalização do acesso à internet no país”.

Em 2010, foi instituído o Plano Nacional de Banda Larga – PNBL – por meio do Decreto 7.175,<sup>33</sup> cujo objetivo era fomentar e difundir o uso e o fornecimento de bens e serviços de Tecnologias de Informação e Comunicação, de modo a massificar o acesso a serviços de conexão à internet em banda larga, acelerar o desenvolvimento econômico e social, promover a inclusão digital, reduzir as desigualdades social e regional, promover a geração de emprego e renda, ampliar os serviços de Governo Eletrônico e facilitar aos cidadãos o uso dos serviços do Estado, além de, promover a capacitação da população para o uso das tecnologias de informação e aumentar a autonomia tecnológica e a competitividade brasileiras (artigo 1º). Neste contexto, a ANATEL ficou com a obrigação de regular os serviços de telecomunicações e da infraestrutura de rede de suporte de conexão à internet em banda larga, o que já era de fato sua competência, e a TELEBRÁS autorizada a usar, fruir, operar e manter a infraestrutura e as redes de suporte de serviços de

---

<sup>29</sup> Id. Lei nº 11.196 de 21 de novembro de 2005b. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Ley/L11196.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Ley/L11196.htm). Acesso em: 07 ago. 2021.

<sup>30</sup> Id. Decreto nº 5.542 de 20 de setembro de 2005a. Institui o Projeto Cidadão Conectado - Computador para Todos, no âmbito do Programa de Inclusão Digital, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/D5542.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5542.htm). Acesso em: 07 ago. 2021.

<sup>31</sup> Id. Decreto nº 6.948 de 25 de agosto de 2009. Institui o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital - CGPID, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6948.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6948.htm). Acesso em: 07 ago. 2021.

<sup>32</sup> Id. Decreto nº 8.776 de 11 de maio 2016. Institui o Programa Brasil Inteligente. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8776.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8776.htm). Acesso em: 07 ago. 2021.

<sup>33</sup> Id. Decreto nº 7.175 de 12 de maio de 2010. Institui o Programa Nacional de Banda Larga - PNBL; dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão; altera o Anexo II ao Decreto nº 6.188, de 17 de agosto de 2007; altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 6.948, de 25 de agosto de 2009; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7175.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7175.htm). Acesso em: 07 ago. 2021.

telecomunicações de propriedade ou posse da administração pública federal (artigos 6º e 5º, respectivamente).

Portanto, ainda que diversos tenham sido os Decretos e Leis que, no decorrer dos anos, tentaram implantar programas de inclusão digital, somente em 2018, unificou-se, em uma só norma, a expectativa de expansão da rede com inclusão digital. Assim, é que a “inclusão digital” não se trata “apenas” de programa para compra de computadores. Inclui, também e principalmente, a expansão do acesso à internet, de forma gratuita ou a baixo custo às pessoas com menor capacidade econômica o ensino correto e consciente da rede. Contudo, o Decreto de 9.612<sup>34</sup> é extremamente vago em seus objetivos, traçando, assim como os demais, finalidades amplas, sem apresentar “como” o “estimular”, “incentivar”, “promover”, “fomentar” serão propriamente executados.

Em abril de 2021 o Brasil publicou a Lei nº 14.129 dispendendo sobre os princípios, regras e instrumentos para a implantação do “Governo Digital”.<sup>35</sup> Muito embora a nova legislação pudesse apresentar novas bases para uma administração digital, em grande parte, apenas repetiu ideias e objetivos traçados em normas anteriores, como “combate” à burocracia e a busca pela eficiência (art. 3º).<sup>36</sup> Enquanto na Espanha, por exemplo, a Ley nº 11/2007<sup>37</sup> apresentava em seu artigo 4º princípios como proteção de dados, neutralidade tecnológica, cláusula de progresso da ciência, acesso à informação, entre outros, criando verdadeiramente uma nova forma de gestão no Brasil, timidamente, reforça-se previsões legislativas já existentes.

Pode-se perceber, que tanto o Estado, quanto a Administração Pública Brasileira estão longe de se apresentar aptos às novas transformações tecnológicas. Primeiramente, porque o Estado, ainda que tenha sua criação baseada no elemento humano, vem se distanciando, cada vez mais, desse fundamental requisito, descompassando-se do atual momento social/global. Também, porque as bases da Administração Pública Nacional permanecem assentadas em uma matriz patrimonialista que ainda teima em estender suas raízes nos mais diversos setores públicos. A publicação da Lei do Governo Digital, 14.129/2021, por exemplo, não gerou qualquer impacto interno nos Entes Federados, levando a crer que não passará de mais uma norma, dentre tantas, sem aplicação.

---

<sup>34</sup> BRASIL. Decreto nº 9.612 de 17 de dezembro de 2018. Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9612.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9612.htm). Acesso em: 07 ago. 2021.

<sup>35</sup> ESPANHA. Ley 11, de 22 de junio de 2007. Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12352>. Acesso em: 14 set. 2021.

<sup>36</sup> BRASIL. Lei nº 14.129 de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm). Acesso em: 14 set. 2021.

<sup>37</sup> ESPANHA. Ley 11, de 22 de junio de 2007. Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12352>. Acesso em: 14 set. 2021

### 3. O GOVERNO AO ALCANCE DE TODOS (?)

O Estado é o principal responsável por inserir a sociedade na era tecnoinformacional, por três razões: primeiro porque a ele compete (executar) regulamentar o setor de telecomunicações; segundo porque o Estado é o maior comprador dos serviços de comunicação e informação e, por fim, porque cabe a ele, também, incentivar o uso adequado dessas tecnologias, de forma a permitir maior eficiência e transparência de suas ações.<sup>38</sup> Internamente, a utilização das tecnologias de comunicação e informação serve para informatizar suas operações e serviços e aproximar-se do cidadão. No âmbito externo, o Estado se utilizaria dessas ferramentas infocomunicacionais para integrar seus diversos órgãos (administração-administração), para se interligar ao comércio (questão fiscal, licitações etc.) e, principalmente, para se ligar ao cidadão, seja para receber ou para prestar informações.<sup>39</sup>

Para se aproximar do cidadão, já previa o Livro Verde<sup>40</sup> quiosques eletrônicos em locais de acesso ao público, centros de acesso comunitário à internet e prestação de informações via caixa postal, estreitando, aqui, os objetivos traçados na universalização de serviço para a cidadania. Um dos aspectos considerados essenciais no provimento de informação e serviços ao cidadão via internet envolveria o “governo eletrônico”, o qual, neste artigo, é apresentado como Administração Pública Eletrônica ou *e*-Administração.

Já apontava aquele estudo (Livro Verde) alguns problemas (ainda não superados) no tocante à gestão estratégica. Não se vislumbrava uma coordenação proativa com metas de implantação, padrões técnicos, compartilhamento de recursos, bem como não havia recursos humanos no setor público capazes de levar adiante o desenvolvimento e a operação de sistemas complexos, como é o caso do Estado.<sup>41</sup>

No estudo de 2000, já se visualizavam alguns desafios, ainda não enfrentados adequadamente, para que a Gestão Pública transmutasse para uma *e*-Administração, como a integração entre os três níveis da federação (Federal, Estadual e Municipal); a criação de portais suficientemente claros, interativos e intuitivos para prestar informações buscadas; um diretório eletrônico nacional capaz de congregar todas as informações, permitindo não só ao cidadão buscar

---

<sup>38</sup> TAKAHASHI, Tadao (org.). Sociedade da informação: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

<sup>39</sup> TAKAHASHI, Tadao (org.). Sociedade da informação: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Ibid.

informações, mas também as próprias instituições públicas, com um mecanismo padronizado (com uma interface comum).<sup>42</sup>

Em 2019, o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br),<sup>43</sup> desenvolvido com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação na administração pública do país, apresentou os resultados da quarta edição da “Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro – TIC Governo Eletrônico”, que ocorreu entre julho e dezembro de 2019.<sup>44</sup>

Para sua amostra, foi adotada a abordagem censitária, que é um levantamento que abrange todos os elementos da população, para todos os órgãos públicos das esferas federal e estadual ligados aos poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Essa abordagem também foi realizada nos órgãos públicos federais do Poder Executivo. Já para as entidades públicas estaduais oriundas do Poder Executivo, foi selecionada uma amostra de aproximadamente 665 órgãos da administração direta e indireta. Já para os municípios, foi realizada uma amostra de aproximadamente 5.114 municípios, considerando-se a estratificação por unidades da federação (e agrupamento de unidades da federação) e porte em quatro categorias, de acordo com as estimativas de população do IBGE enviadas ao Tribunal de Contas da União (TCU): até 10 mil habitantes; mais de 10 mil habitantes até 100 mil habitantes; mais de 100 mil habitantes até 500 mil habitantes; e mais de 500 mil habitantes.<sup>45</sup> A União e os Estados apresentam números muito mais avançados frente aos municípios.

---

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> “Com a missão de monitorar a adoção das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) – em particular, o acesso e uso de computador, internet e dispositivos móveis – foi criado, em 2005, o Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (Cetic.br). O Cetic.br é um departamento do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (Nic.br), que implementa as decisões e projetos do Comitê Gestor da Internet do Brasil (Cgi.br). Por meio do Cetic.br, o NIC.br e o CGI.br realizam sua atribuição de promover pesquisas que contribuem para o desenvolvimento da internet no país. Dentre os objetivos do Cetic.br, está a elaboração de indicadores e a condução de pesquisas relacionadas ao acesso e uso das TICs no Brasil. O processo de pesquisa é estruturado de forma multiparticipativa, contando com um grupo de mais de 200 especialistas da academia, organizações sem fins lucrativos e do governo, que colaboraram voluntariamente com a definição metodológica e processo de análise dos resultados das pesquisas.” (NUCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR - NIC.BR. Saiba Mais Sobre o Cetic.br. Disponível em: <http://cetic.br/pagina/saiba-mais-sobre-o-cetic/92>. Acesso em: 07 ago. 2021.)

<sup>44</sup> Por Governo eletrônico (e-Gov), define o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br): “a adoção e o uso das TICs na administração pública como, por exemplo, na prestação de serviços públicos. Refere-se à aplicação das Tecnologias de Informação e Comunicação na administração pública e para prestação de informação e serviços públicos. A definição inclui o uso de TICs para a concretização de objetivos governamentais, como aumentar a eficiência do uso dos recursos públicos, a transparéncia da gestão, facilitar a participação dos cidadãos, democratizar o acesso aos serviços e informações públicas, entre outros”. (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). TIC Governo Eletrônico: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. 2020b. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic\\_governo\\_eletronico\\_2019\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 07 ago. 2021).

<sup>45</sup> COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). TIC Governo Eletrônico: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. 2020b. Disponível em:

Muito embora, o *software* livre tenha sido bastante utilizado pelos órgãos públicos, o que garante maior transparência da Administração Pública, o *software* licenciado ainda possui grande utilização entre os Poderes Executivos. Com efeito, o compartilhamento de *softwares* entre órgãos públicos alcançou um percentual de 41%.<sup>46</sup>

Uma deficiência verificada foi que, muito embora seja quase universalizada a existência de *websites* nos órgãos federais e estaduais, a grande maioria dos serviços não são elaborados para dispositivos móveis, o que força o órgão a “adaptar” o *website* para os *smartphones*, não resultando, por via de consequência, a mesma eficiência.<sup>47</sup>

Portanto, apesar do uso expressivo de *smartphones* entre os brasileiros para se conectarem à internet, a oferta de recursos para dispositivos móveis entre os órgãos públicos não variou entre 2017 e 2019. O recurso mais comum nas esferas federal e estadual foi o *website* adaptado para dispositivos móveis, o que, como já se afirmou, reduz a eficiência da utilização, pois alguns *links*, ícones ou documentos podem não abrir, ou abrir de forma desconfigurada.<sup>48</sup>

Outra situação que também apresentou falha foi o incentivo ou participação do cidadão via rede de computadores, pois “enquanto apenas 12% dos municípios com até 10 mil habitantes disponibilizaram consultas públicas on-line, essa forma de participação foi utilizada por 68% daqueles com mais de 500 mil habitantes.”<sup>49</sup> Esse número tem ligação direta com o número e o local das prefeituras que possuem área ou departamento de tecnologia da informação (TI), pois,

---

[https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic\\_governo\\_eletronico\\_2019\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 07 ago. 2021.

<sup>46</sup> COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). TIC Governo Eletrônico: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. 2020b. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic\\_governo\\_eletronico\\_2019\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 07 ago. 2021.

<sup>47</sup> Id. Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2017. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018b. Livro eletrônico. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC\\_eGOV\\_2017\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 07 ago. 2021. “Além disso, existe uma parcela da população brasileira que utiliza a internet exclusivamente pelo celular. De acordo com dados da pesquisa TIC Domicílios 2016, o telefone celular se consolidou como o principal equipamento para acesso à internet no país, sendo que, em 2016, 43% dos usuários de internet utilizaram a rede por esse dispositivo (CGI.br, 2017b). Outro ponto de destaque é que a maior parte dos usuários que utilizam exclusivamente telefones celulares para se conectar à rede se encontra nas classes sociais mais baixas, de menor renda e residentes em áreas rurais. Esse perfil é justamente o dos principais usuários de serviços públicos de diversas áreas, como educação, saúde e assistência social. Nesse contexto, a garantia de informações e serviços acessíveis por dispositivos móveis poderia minimizar as barreiras de acesso a serviços governamentais e políticas públicas.” (Ibid., p. 131).

<sup>48</sup> Id. TIC Governo Eletrônico: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. 2020b. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic\\_governo\\_eletronico\\_2019\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 07 ago. 2021. p. 101.

<sup>49</sup> COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). TIC Governo Eletrônico: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. 2020b. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic\\_governo\\_eletronico\\_2019\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 07 ago. 2021. p. 62.

enquanto nos municípios mais populosos esse número alcança 95%, nas municipalidades com até 20 mil habitantes não passa de 38% apenas.<sup>50</sup>

Alguns dados, contudo, apresentaram-se positivamente, em relação aos municípios. A maioria dos municípios já publicam suas contas em seus *websites*, bem como seus procedimentos licitatórios e legislação, representando 97% dos pesquisados, muito, é claro, em razão da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 10.527/2011).<sup>51</sup>

Por não possuírem áreas próprias de TI, as municipalidades acabam valendo-se da terceirização para o desenvolvimento de *softwares* (em 88% das situações), *websites* (78%) e serviços de hospedagem (em 79% dos casos).<sup>52</sup> Os municípios de maior porte conseguem, na maioria das vezes, diversificar as formas de contratação, além de possuírem recursos internos com equipes especializadas em TI. Os municípios menores acabam por terceirizar praticamente todos os serviços tecnológicos, tendo fragilizado, assim, o “histórico” técnico informacional.<sup>53</sup>

Muito embora o acesso à internet tenha aumentado, como já demonstrado e, principalmente, por meio de *smartphones*, os centros públicos de acesso gratuito “continuam sendo importantes espaços de inclusão digital, nos quais é oferecido apoio aos usuários para acessarem serviços públicos *online* e para apreenderem a utilizar ferramentas digitais”.<sup>54</sup> Segundo os dados da pesquisa TIC Domicílios de 2017:<sup>55</sup>

16% dos usuários de internet acessaram a rede em 2016 em centros públicos de acesso gratuito, como telecentros, bibliotecas, entidades comunitárias, etc. (CGI.br, 2017b). Do lado do setor público, a pesquisa TIC Governo Eletrônico identificou, em 2017, que 61% das prefeituras ofereceram acesso à internet nesses centros gratuitos, proporção que foi menor nos municípios das regiões Norte (36%) e Centro-Oeste (51%).

<sup>50</sup> Id. TIC Governo Eletrônico: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. 2020b. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic\\_governo\\_eletronico\\_2019\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 07 ago. 2021. p. 102.

<sup>51</sup> Ibid., p. 113.

<sup>52</sup> Id. Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2017. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018b. Livro eletrônico. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC\\_eGOV\\_2017\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 07 ago. 2021.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2017. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018b. Livro eletrônico. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC\\_eGOV\\_2017\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 07 ago. 2021. p. 144.

<sup>55</sup> Ibid., p. 145.

Contudo, percebe-se, o número de centros públicos de acesso gratuito à internet já teve um crescimento mais expressivo entre os anos de 2011 e 2014, diminuindo substancialmente a partir do ano de 2015.<sup>56</sup>

Essa política, contudo, não poderia ficar a cargo exclusivamente dos municípios. Como é de competência da União a execução dos serviços de telecomunicações, o que tem feito mediante concessões, os respectivos contratos deveriam prever a disponibilidade de conexão gratuita em determinados locais públicos (indicados pelos municípios) como forma de viabilizar o acesso à internet às pessoas (ainda que direcionadas às pessoas de menor renda, não se restringiria a elas). Cumpre, para piorar, observar que:

em geral, esses telecentros não são administrados diretamente pelo governo federal, mas, sim, por organizações públicas e privadas que solicitaram algum apoio para a instalação ou melhoria desses espaços por meio de programas de inclusão digital. Para além do apoio dos programas federais, as organizações que gerenciam telecentros também são, muitas vezes, responsáveis por buscar outras fontes de recursos que garantam sua sustentabilidade.<sup>57</sup>

A existência, contudo, de *websites* ou aplicativos não significa que os cidadãos tenham amplo acesso a serviços *online*. Isso porque, apenas “25% dos municípios disponibilizaram recursos em seus portais para a realização de agendamentos de consultas, atendimentos ou serviços, enquanto, os serviços relacionados a *download* de documentos ou formulários chega a 87%.”<sup>58</sup>

Em 2017, na União e nos Estados, o número em relação aos *downloads* já era bem expressivo, alcançando 94% no ente federal e 84% no estadual. Já os serviços de consultas e matrículas, da mesma forma, apresentavam números bem menos significativos, em média, 44% na União e 32% no âmbito dos Estados.<sup>59</sup> A atual pesquisa (2019) não apresentou novos percentuais com relação a esses dados.

A atual pesquisa (de 2019) não questionou quais eram os serviços mais solicitados nas municipalidades. Em 2015, a solicitação de serviços públicos, como limpeza, reparos e iluminação,

---

<sup>56</sup> COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). TIC Centros Públicos de Acesso: Pesquisa sobre Centros Públicos de Acesso à Internet no Brasil. 2020a. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707095230/tic\\_centros\\_publicos\\_de\\_acesso\\_2019\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707095230/tic_centros_publicos_de_acesso_2019_livro_eletronico.pdf). Acesso em 06 ago. 2021. p. 54.

<sup>57</sup> COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). TIC Centros Públicos de Acesso: Pesquisa sobre Centros Públicos de Acesso à Internet no Brasil. 2020a. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707095230/tic\\_centros\\_publicos\\_de\\_acesso\\_2019\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707095230/tic_centros_publicos_de_acesso_2019_livro_eletronico.pdf). Acesso em 06 ago. 2021. p. 51.

<sup>58</sup> COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). TIC Governo Eletrônico: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. 2020b. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic\\_governo\\_eletronico\\_2019\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 07 ago. 2021. p. 110.

<sup>59</sup> Id. Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2017. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018b. Livro eletrônico. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC\\_eGOV\\_2017\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 15 abr. 2021.

ainda predominava por meio do telefone em relação aos meios digitais. Dentre os municípios pesquisados à época, 78% ofereceram o recurso do telefone e 45% disponibilizaram algum meio de contato via internet. Em relação à pesquisa de 2017, houve um crescimento do número de prefeituras que possuem serviços pela internet. O acesso à informação subiu de 62% para 71%; o número de ouvidorias foi de 46% para 62% e denúncias de 40% para 50%.<sup>60</sup>

Ainda que o incentivo dado pelo governo brasileiro tenha se direcionado para os *smartphones*, os recursos oferecidos por meio de dispositivos móveis, que possibilitariam uma interação mais ágil entre o cidadão e a municipalidade, são extremamente escassos.

Perceptível pelos números analisados que há uma disparidade muito grande entre as administrações públicas federais, estaduais e municipais, aquelas muito mais avançadas em termos de Tecnologias de Informação e Comunicação que estas. Ainda que os municípios brasileiros tenham disseminado o uso de computadores e internet, é visível, também, uma disparidade muito grande na utilização desses recursos de acordo com o tamanho (população) do ente, bem como das capitais em relação ao interior. Além disso, muito embora tenham aumentado os canais de acesso aos órgãos públicos, isso não significou, necessariamente, que os cidadãos estejam de fato colaborando na elaboração de políticas ou serviços públicos.<sup>61</sup> Foi linear, igualmente, entre todos os entes políticos, a fragilidade de serviços prestados via dispositivo móvel. Em verdade, é perceptível que os entes estatais estão atuando isoladamente, sem interoperabilidade, o que vai de encontro às características da Administração Pública Eletrônica. Logo, todos esses dados são relevantes para demonstrar a importância de se implantar uma nova forma de gestão pública.

## CONCLUSÃO

Como se percebeu, o conceito de Governança Eletrônica é mais amplo que o de Administração Eletrônica. Enquanto esta envolve apenas as relações internas da administração, entre órgãos e entidades, em uma perspectiva endógena, aquela, além dessa relação interna, evolviu também a sua relação com os cidadãos, entidades privadas e outros atores não governamentais. Foi por essa razão que o presente estudo expôs não apenas os números da “evolução” da gestão pública envolvendo o uso das novas tecnologias, mas também os dados de acesso e utilização dos cidadãos a essas tecnologias.

---

<sup>60</sup> Id. TIC Centros Públicos de Acesso: Pesquisa sobre Centros Públicos de Acesso à Internet no Brasil. 2020a. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707095230/tic\\_centros\\_publicos\\_de\\_acesso\\_2019\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707095230/tic_centros_publicos_de_acesso_2019_livro_eletronico.pdf). Acesso em 06 ago. 2021.

<sup>61</sup> COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2017. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018b. Livro eletrônico. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC\\_eGOV\\_2017\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 15 abr. 2021.

A sociedade brasileira, desde 2000, por meio da publicação do Livro Verde, percebeu que o uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) a transformariam e deveriam modificar o comportamento do Estado. Não foi por outra razão, inclusive, que neste documento/estudo, a relação (ou o estreitamento da relação) entre o Estado/Administração e o cidadão poderia ser compreendida a partir de dois aspectos: a universalização de serviços para o exercício da cidadania e o governo ao alcance de todos. Contudo, mesmo em 2020, muitas daquelas promessas ainda não foram implementadas.

Por certo, vislumbrou-se que, muito embora a população tenha utilizado mais os recursos como computadores e *smartphones*, o uso desses meios para interagir com o Estado/Administração Pública ainda é muito insípido. Isso se deve, ou porque o Estado não incentiva a participação do cidadão por intermédio desses meios, ou porque o cidadão, efetivamente, não se considera parte importante no processo democrático, e por isso, entende que sua participação é de fato irrelevante diante das tomadas de decisão por parte dos Governos.

Não obstante, muitos serviços públicos estejam, atualmente, disponibilizados por meio da internet, como emissão de certidões, nota fiscal eletrônica, prestação de contas, legislação, entre outros, constatou-se, também, que grande parte da disponibilização dos serviços públicos são criados para *websites* e adaptados para versão *mobile*, muito embora o incentivo do governo e a grande maioria da população seja possuidora de telefones celulares. Isso já demonstra uma deficiência por parte da gestão pública.

Mas, afinal, diante do avanço tecnológico incorporado pela Administração Pública Brasileira já se estaria diante de uma Governança Eletrônica? Infelizmente, a resposta ao problema formulado ainda é negativa. Muito embora a Administração já disponibilize serviços e consultas públicas por meio da rede, até mesmo incentive a aquisição de bens e serviços tecnoinformacionais, o estímulo à participação do cidadão é pequeno. A ausência de interoperabilidade, ou seja, a interconexão entre os sistemas públicos, a grande quantidade de infoexcluídos (grande parte composta pelas pessoas que carecem de direitos sociais básicos como alimentação, educação, moradia, saúde etc.) e a falta de transparência (ou cibertransparência) são alguns dos fatores que impedem uma efetiva participação do cidadão nos processos e tomadas de decisão do Estado e, por via de consequência, inviabilizam a implantação de uma Governança Eletrônica.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm). Acesso em: 07 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 5.542 de 20 de setembro de 2005a. Institui o Projeto Cidadão Conectado - Computador para Todos, no âmbito do Programa de Inclusão Digital, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/D5542.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5542.htm). Acesso em: 07 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.196 de 21 de novembro de 2005b. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm). Acesso em: 07 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.948 de 25 de agosto de 2009. Institui o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital - CGPID, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6948.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6948.htm). Acesso em: 07 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.175 de 12 de maio de 2010. Institui o Programa Nacional de Banda Larga - PNBL; dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão; altera o Anexo II ao Decreto nº 6.188, de 17 de agosto de 2007; altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 6.948, de 25 de agosto de 2009; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7175.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7175.htm). Acesso em: 07 ago. 2021

BRASIL. Decreto nº 8.776 de 11 de maio 2016. Institui o Programa Brasil Inteligente. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8776.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8776.htm). Acesso em: 07 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.612 de 17 de dezembro de 2018. Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9612.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9612.htm). Acesso em: 07 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.129 de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm). Acesso em: 14 set. 2021.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). TIC Domicílios 2017: principais resultados. São Paulo: GCI.br; NIC.br; CETIC.br, 2018a. Disponível em: [https://cetic.br/media/analises/tic\\_domicilios\\_2017\\_coletiva\\_de\\_impressa.pdf](https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2017_coletiva_de_impressa.pdf). Acesso em: 06 ago. 2021.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2017. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018b. Livro eletrônico. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC\\_eGOV\\_2017\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 07 ago. 2021.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). TIC Domicílios 2018: Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros. 2019. Disponível em: [https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic\\_dom\\_2018\\_livro\\_eletronico.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic_dom_2018_livro_eletronico.pdf). Acesso em 06 ago. 2021.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). TIC Centros Públicos de Acesso: Pesquisa sobre Centros Públicos de Acesso à Internet no Brasil. 2020a. Disponível em:

[https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707095230/tic\\_centros\\_publicos\\_de\\_acesso\\_2019\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707095230/tic_centros_publicos_de_acesso_2019_livro_eletronico.pdf). Acesso em 06 ago. 2021.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). TIC Governo Eletrônico: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. 2020b. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic\\_governo\\_eletronico\\_2019\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 07 ago. 2021.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez; DUCLÓS, Luis Carlos; BARBOSA, Alexandre Fernandes. Institucionalização do e-governo como instrumento de legitimidade da governança eletrônica no setor público no Brasil, Chile e Peru. In.: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, Anais... Salvador, BA, Brasil, 30. Disponível em: <https://unieducar.org.br/biblioteca/Institucionalizao%20do%20e-governo%20como%20Instrumento%20de%20Legitimidade%20da%20Governana%20Eletrnica%20no%20Set.PDF>. Acesso em: 07 ago. 2021.

ESPAÑA. Ley 11, de 22 de junio de 2007. Acesso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12352>. Acesso em: 14 set. 2021.

ESTEVEZ, Elsa; JANOWSKI, Tomasz; DZHUSUPOVA, Zamira. Electronic Governance for Sustainable Development – How EGOV Solutions Contribute to SD Goals? In.: 14th ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH. Proceedings... p. 92–101, 2013. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/2479724.2479741>. Acesso em: 7 ago. 2021.

HENRIQUES, Vanessa Roque; MARTINS JÚNIOR, José Márcio. Panorama setorial da Internet. Acesso à Internet no Brasil: Desafios para conectar toda a população. Universalização do Acesso. Ano 8, número 1, mar. 2016. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama\\_Setorial\\_11.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama_Setorial_11.pdf). Acesso em: 06 ago. 2021.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR - NIC.BR. Saiba Mais Sobre o Cetic.br. Disponível em: <http://cetic.br/pagina/saiba-mais-sobre-o-cetic/92>. Acesso em: 07 ago. 2021.

PEREIRA, Gabriela Viale; PARYCEK, Peter. Discussão sobre um marco referencial para a governança inteligente em organizações do setor público. In.: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). TIC Governo Eletrônico: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. 2020b. p. 143-152. Disponível em: [https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic\\_governo\\_eletronico\\_2019\\_livro\\_eletronico.pdf](https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf). Acesso em: 07 ago. 2021.

SANTANNA, Gustavo da Silva. Do patrimonialismo à sociedade da informação: proposições para a implantação da administração pública eletrônica (*e*-administração) no Brasil. 2019. 281fls. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, São Leopoldo, 2019. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/9048/Gustavo%20da%20Silva%20Santanna.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 jul. 2021.

TAKAHASHI, Tadao (org.). Sociedade da informação: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.