

IJDL

International Journal of DIGITAL LAW

Digitalização de serviços públicos e a falta de acordo semântico acerca da expressão “inclusão digital” – consequências graves para a definição de políticas públicas inclusivas e para o exercício pleno da cidadania no ciberespaço

Digitization of public services and the lack of semantic agreement about the expression “digital inclusion” – serious consequences for the definition of inclusive public policies and for the full exercise of citizenship in cyberspace

Luis Ferreira de Moraes Filho*

Universidade Federal do Ceará (Fortaleza, Ceará, Brasil)
professorluisfilho@yahoo.com.br
<https://orcid.org/0000-0002-6006-110X>

Como citar este artigo/*How to cite this article*: MORAES FILHO, Luis Ferreira de; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Digitalização de serviços públicos e a falta de acordo semântico acerca da expressão “inclusão digital” – consequências graves para a definição de políticas públicas inclusivas e para o exercício pleno da cidadania no ciberespaço. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 3, n. 2, p. 29-49, maio/ago. 2022. DOI: 10.47975/IJDL.moraesfilho.v.3.n.2.

- * Mestrando em Direito (Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico) pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MINAS). Graduado em Direito pela Universidade Regional do Cariri (URCA). Procurador do Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB). Instrutor da Universidade Corporativa do Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB).

Felipe Braga Albuquerque**

Universidade Federal do Ceará (Fortaleza, Ceará, Brasil)

felipe_direito@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7192-8186>

Recebido/Received: 10.06.2022/June 10th, 2022

Aprovado/Approved: 13.07.2022/July 13th, 2022

Resumo: O presente artigo criticamente avalia a compreensão semântica do termo “inclusão digital” empregado em diversas ações do governo federal conducentes à digitalização de serviços públicos. A partir de então, aponta para a necessidade de um acordo conceitual que empreste efetividade substancial à referida expressão e, conseqüentemente, às políticas públicas que a tenham por referência. Por meio de uma pesquisa bibliográfica, exploratória e de feição qualitativa, o trabalho aborda aspectos materiais relacionados ao citado tema, destacando um amplo cenário de analfabetismo digital que marca a história brasileira atual e o insuficiente tratamento da questão por parte do Poder Público. Em arremate, o estudo vertente defende que, para uma inclusão digital plena dos cidadãos brasileiros em nível nacional, a aquisição e a expansão de facilidades tecnológicas (inegavelmente importantes e sempre muito festejadas) representam apenas metade do caminho a seguir. Faz-se igualmente necessária e urgente, com vistas à formação de cidadãos críticos, maduros e politicamente conscientes para verdadeiramente tomarem parte da vida pública em uma sociedade transformada pela tecnologia, a implantação de políticas de “letramento digital” de uma extensa parcela de brasileiros alheia à linguagem cibernética e à compreensão de como funcionam os mecanismos por meio dos quais o mundo globalizado se interconecta.

Palavras-chave: Serviços públicos digitais. Inclusão digital. Políticas públicas. Letramento digital. Acordo semântico.

Abstract: This article critically evaluates the semantic understanding of the term “digital inclusion” used in several federal government actions leading to the digitization of public services. From then on, it points to the need for a conceptual agreement that lends substantial effectiveness to that expression and, consequently, to public policies that have it as a reference. Through a bibliographical, exploratory and qualitative research, the work addresses substantive aspects related to the aforementioned theme, highlighting a wide scenario of digital illiteracy that marks the current Brazilian history and the insufficient treatment of the issue by the Government. Finally, the present study argues that, for the full digital inclusion of Brazilian citizens across the country, the acquisition and expansion of technological facilities (undeniably important and always much celebrated) represent only half of the way forward; it is equally necessary and urgent – in order to form critical, mature and politically aware citizens to truly take part in public life in a society transformed by technology – the implementation of “digital literacy” policies for a large portion of Brazilians unfamiliar with cyber language and with no understanding of how the mechanisms through which the globalized world is interconnected work.

Keywords: Digital public services. Digital inclusion. Public policies. Digital literacy. Semantic agreement.

Sumário: **1** Introdução – **2** O surgimento dos *e-governments* – **3** O reconhecimento internacional do modelo brasileiro de governo digital – **4** A incongruência manifesta entre o discurso oficial do estágio de inclusão digital do governo brasileiro e o retrato da exclusão digital do país segundo pesquisadores nacionais – **5** A ausência de um acordo semântico acerca da expressão “inclusão digital” e as graves conseqüências práticas dessa imprecisão terminológica – **6** Conclusão – Referências

** Professor Adjunto da Universidade Federal do Ceará (UFC), onde leciona na Graduação e na Pós-graduação *stricto sensu* da Faculdade de Direito. Pós-doutorando em Saúde Coletiva pela UFC. Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Graduado em Direito pela UNIFOR.

1 Introdução

A democratização do acesso à internet e, mais recentemente, o emprego, em todos os setores da economia, de tecnologias disruptivas associadas ao novo conceito de urgência da era moderna – radicalmente afetado, em 2020 e em 2021, pelos protocolos sanitários de isolamento social definidos pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em virtude da pandemia provocada pelo vírus da covid-19, catalisou, em nível global, uma profunda redefinição das estruturas operacionais da atual sociedade de consumo¹ a partir da criação de mecanismos projetados para operarem em tempo integral e real, conectados a pessoas e a coisas, teoricamente dotados da capacidade de leitura e de interpretação de dados do mundo físico, com autonomia para tomada de decisões, acessíveis a partir de equipamentos móveis de uso intuitivo e com armazenamento de informações “em nuvem”, fenômeno a que se tem atribuído o nome de “transformação digital”.²

Em tal contexto, encontra-se inserida a Administração Pública nacional, a qual vem gradativamente remodelando-se e adaptando os respectivos canais de acolhimento ao administrado, sob forte inspiração dessa tendência global de transformação de estruturas físicas de atendimento e de funcionamento em plataformas integralmente digitais de trabalho e de prestação de serviços, valendo-se, para justificar e para legitimar tais medidas, do argumento de que, ao assim proceder, sobressai prestigiado – porque facilitado – o primado fundamental da cidadania, e fortalecida – porque tornada mais efetiva – a função administrativa do Estado.

Entretanto, no desenvolvimento de políticas públicas e na implantação de soluções tecnológicas de acesso dos administrados a serviços públicos essenciais oferecidos em ambiente estritamente digital, para além da edificação de facilidades de acesso à rede e da capacitação de servidores públicos para o manejo desse instrumental disruptivo no desempenho da função administrativa do Estado, indispensável se faz considerar que milhões de brasileiros (destinatários últimos das prestações estatais), segundo dados de entidades oficiais de pesquisa, são absolutamente alheios aos termos que dão vida à linguagem própria da “era digital” (*e-mail, upload, data, ID, link, remote access*, entre outros); são os analfabetos (digitais) da atualidade, obrigados, por tais limitações instrucionais, a viver completamente à margem do processo de transformação digital por que atravessa o planeta.

¹ BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, *passim*.

² BELLUZZO, Regina Celia Baptista. *Transformação Digital e competência em informação: reflexões sob o enfoque da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://revistas.ufjf.br/index.php/rca/article/view/26573>. Acesso em: 7 jun. 2022.

Para esses incontáveis cidadãos, o fator tecnológico – que, para o homem “globalizado”, traduz-se em inegável aprimoramento das funções estatais – configura uma dificuldade adicional que intensifica o vetusto fenômeno de exclusão social com que convivem há várias gerações, razão por que, se na concepção de ações administrativas de *inclusão digital* não for integrada a vertente substancial (traduzida no *letramento digital*³ dos vulneráveis cibernéticos) que essa importante expressão encerra, a incondicional garantia magna de acesso a direitos fundamentais sociais torna-se, nesse contexto, promessa de acentuada vagueza prática.

Nessa quadra de raciocínio, o presente estudo inicia investigando o contexto a partir do qual vêm surgindo os governos digitais para, na sequência, trabalhar a realidade da Administração Pública nacional nesse particular e apontar, com dados colhidos a partir de trabalhos realizados por pesquisadores locais, incongruências entre o discurso oficial do governo brasileiro acerca do estágio da inclusão digital no país e o retrato da exclusão digital que marca a existência de milhões de administrados.

Ao final, o artigo vertente disseca o conceito de inclusão digital que tem movimentado o governo federal na criação e na execução de políticas públicas quanto a essa temática e propõe um acordo semântico para a referida expressão, sem o qual uma correção de rumos quanto à inclusão substancial de cidadãos entre os destinatários efetivos de serviços públicos digitais não será possível.

O estudo em tela empregou o método dedutivo de análise a partir de uma pesquisa de natureza bibliográfico-documental realizada mediante uma investigação analítica e qualitativa de estratégias editadas e publicadas pelo governo federal quanto à digitalização de serviços públicos nacionais, além de dados sobre a experiência de cidadãos brasileiros no *ciberespaço*.

³ Embora não unívoca a definição da expressão “letramento digital” (tradução mais comum para a expressão *digital literacy* no Brasil, embora outras traduções para o português existam do referido termo, entre as quais destacam-se “alfabetização digital”, “fluência digital” e “competência digital”), neste artigo emprega-se o sentido que lhes dá a UNESCO, apontado no trabalho divulgado por CARRASCO-SÁEZ, José Luis; BUTTER, Marcelo Careaga; BADILLA-QUINTANA, Maria Graciela. *The New Pyramid of Needs for the Digital Citizen: A Transition towards Smart Human Cities*. Sustainability 2017, 9, 2258. <https://doi.org/10.3390/su9122258>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/9/12/2258/htm>. Acesso em: 9 jun. 2022. A saber: “a definição tradicional de *letramento*, que se centrava no desenvolvimento de competências de leitura e escrita e de conhecimentos de aritmética, foi alargada para uma nova definição que inclui competências informáticas e a capacidade de adquirir informação. Em outras palavras, a capacidade de tomar decisões, criar valores, resolver problemas e colaborar com outras pessoas por meio do uso de tecnologias e de redes eletrônicas” a partir do domínio da “arte do pensamento crítico”.

2 O surgimento dos *e-governments*⁴

Ao longo das últimas quatro décadas, o mundo tem assistido a um estruturado e veloz processo de integração entre as diversas nações do globo nos aspectos sociais, políticos, culturais e econômicos, fenômeno decorrente, entre outras razões, do advento de meios de transporte dotados de uma rápida e eficaz capacidade de locomoção intercontinental a baixo custo, da abertura de economias, do intercâmbio de capital e de investimentos externos, do irrefreável processo migratório e, principalmente, das significativas expansão e democratização do acesso a eficientes meios de comunicação.

Tal quadra fática, via de consequência, favoreceu uma contínua, expressiva e ascendente partilha de informação entre os agora “cidadãos e entidades globais”, numa escala nunca antes vista na história da humanidade, provocando um forte entrelaçamento cultural, uma intensa produção de dados sobre os mais diversos temas e ramos do saber, uma acentuada troca de experiências de matizes variados e o fomento à atividade inventiva voltada para a solução de problemas do cotidiano do planeta.

Nesse contexto, a interligação em nível global da rede de computadores – a internet – figurou como um combustível catalisador de todas essas incontidas transformações,⁵ modificando radicalmente os modos de comunicação, de celebração de negócios jurídicos, de trabalho, de investimento, de entretenimento, de divulgação do pensamento, de funcionamento das cidades,⁶ de instrução e até mesmo de exercícios da cidadania até então praticados entre as pessoas.

Mais recentemente, essa crescente demanda social e econômica por facilidades tecnológicas e por recursos de otimização das tarefas humanas tem ambiciosamente avançado de graus ainda mais altos da ciência, do que é fruto, a título exemplificativo, a concepção de máquinas apresentadas à comunidade global

⁴ “A expressão governo digital talvez seja a de maior complexidade para sua definição, inicialmente pelo viés adotado para a conceituação. Com base em um viés pragmático, o governo eletrônico refere-se ao uso da tecnologia da informação e da comunicação para promover maior eficiência e maior efetividade dos serviços governamentais, de modo a facilitar e melhorar o acesso aos serviços públicos, permitir ao grande público o acesso facilitado à informação e tornar o governo mais transparente. O E-Gov pode ser tratado também por um viés finalístico, isto é, com base em seus objetivos gerais: tornar o governo mais eficiente, prover melhores serviços aos cidadãos e melhorar os processos democráticos de participação popular”. Cf. SIQUEIRA NETO, José Francisco; MENEZES, Daniel Francisco Nago. E-gov – Estágio atual e perspectivas. *Revista Direito Mackenzie*, v. 6, n. 1, p. 144-159. Disponível em: <https://silو.tips/download/e-gov-estagio-atual-e-perspectivas>. Acesso em: 10 jun. 2022.

⁵ CASTELLS, Manuel. *A Galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003, *passim*.

⁶ CUNHA, Maria Alexandra; PRZEYBILOVICZ, Erico; MACAYA, Javiera Fernanda Medina; SANTOS, Fernando Burgos Pimentel. *Smart cities: transformação digital de cidades*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania – PGPC, 2016, *passim*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18386http://www.abdpc.org.br/artigos/artigo51.htm>. Acesso em: 7 jun. 2022.

como aptas à interpretação do mundo físico e à tomada de decisões,⁷ num evoluído processo de plena automação.

Modificado, assim, tão drasticamente, o próprio modo de viver, de pensar, de negociar e de se relacionar das pessoas de todo o planeta nas últimas décadas, impossível seria cogitar que somente a iniciativa privada e os cidadãos, enquanto particulares, fossem diretamente afetados por tais ondas revolucionárias, e que o Estado, em si, permanecesse à margem de tais mudanças, sem igualmente inovar-se e abrir-se, com perfil acolhedor, às novas demandas sociais em ebulição.

O desenvolvimento de mecanismos de suporte e de condições de atendimento a esses novos anseios das ruas definitivamente deixou de ser uma alternativa de conveniência administrativa para o Estado e assumiu um caráter de urgência vinculativa para ele, sob pena de comprometimento do exercício das funções que lhe são inerentes e do conseqüente amargor de um descrédito social que lhe decretasse a própria falência em um futuro breve.

O Estado precisou, então, iniciar uma jornada rumo à modificação da própria estrutura operacional, incorporando, no desempenho das tarefas que lhe competem, conceitos e soluções apontados por esse novo parque tecnológico em efervescência, fenômeno ao qual se tem atribuído a alcunha de “transformação digital dos governos”.⁸

Tal premência, em meio a essas recém-estruturadas molduras dos quadros sociais, políticos, econômicos e culturais da sociedade global, portanto, bateu vigorosamente à porta do arcaico e burocrático setor público e, nos últimos anos, vem provocando uma reestruturação significativa no modo de gestão da coisa pública mundo afora, apressando os Estados a implantarem a já planejada transformação digital que estavam a projetar para anos mais tarde.

3 O reconhecimento internacional do modelo brasileiro de governo digital

O Brasil, inserido entre as maiores economias do mundo, participante ativo do processo de globalização narrado linhas atrás e duramente atingido pelos devastadores efeitos da covid-19 nos anos de 2020 e de 2021, definitivamente não ficaria ao largo dessa transformação digital por que atravessa o planeta, de modo

⁷ A essa nova onda tecnológica, edificada em plataforma digital e em franca expansão no mundo, tem sido atribuído o nome de “Indústria 4.0” (ou “Quarta Revolução Industrial”), a qual seria, em tese, capaz de viabilizar atividades humanas com menos custos, em tempo integral e real, integradas com pessoas e com coisas, com aptidão de analisar uma gigantesca quantidade de dados digitais armazenados e, assim, apontar tendências, estabelecer padrões e apresentar correlações, construindo soluções para inúmeros problemas globais da atualidade.

⁸ WEISS, Marcos Cesar. *Sociedade sensoriada: a sociedade da transformação digital*. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142019000100203&script=sci_arttexthttp://www.abdpc.org.br/artigos/artigo51.htm. Acesso em: 5 jun. 2022.

que, gradativamente, assiste-se no país ao fomento público⁹ e privado¹⁰ à inovação, traduzida essencialmente na concepção e na disponibilização de novas plataformas, em conceito digital, para o funcionamento de diversos setores da indústria nacional, do agronegócio, do comércio varejista e atacadista, do empreendedorismo, da educação, das relações de consumo, da comunicação, do entretenimento, das relações bancárias e, bem mais recentemente, do próprio aparelho estatal,¹¹ mediante a implantação de ferramentas tecnológicas capazes de otimizar o desempenho das funções típicas do Estado: a executiva, a legislativa¹² e a jurisdicional.¹³

Nos últimos anos, esse esforço de investimento em tecnologia digital pelo governo brasileiro tem sido reconhecido internacionalmente: o Brasil, na primeira edição do “GovTech Maturity Index (GMTI)”¹⁴ – um *ranking* de “maturidade em governos digitais” elaborado pelo Banco Mundial –, foi incluído entre os 22 países com melhores práticas nessa área, ocupando o sétimo lugar em tal classificação (à frente de todos os demais países das Américas e em desvantagem apenas em relação à Coreia do Sul, à Estônia, à França, à Dinamarca, à Áustria e ao Reino Unido).

O referido índice de maturidade GovTech, nessa apuração realizada em 2021, avaliou 198 economias globais sob quatro grandes eixos: (i) suporte aos principais sistemas de governo, (ii) aprimoramento da prestação de serviços, (iii) integração do engajamento do cidadão e (iv) incentivo às habilidades digitais das pessoas no setor público, ao regime legal e regulatório apropriado, à capacitação e à inovação.

Segundo os avaliadores do Banco Mundial, o Brasil alcançou o referido destaque muito em virtude do desenvolvimento de uma plataforma digital (o “GOV.BR”) que, por meio de um acesso único, disponibiliza aos usuários do sistema (que já somam mais de 130 milhões de administrados, segundo dados apresentados pelo governo federal) um extenso catálogo de serviços públicos digitais (4.900 serviços na posição de junho de 2022),¹⁵ fortalecendo o relacionamento do cidadão com o

⁹ ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. *GNova – Laboratório de Inovação em Governo*. Disponível em: <https://enap.gov.br/index.php/pt/servicos/gnova-laboratorio-de-inovacao-em-governo>. Acesso em: 6 jun. 2022.

¹⁰ BRASILLAB. *Inovação Govtech*. Disponível em: <https://brazillab.org.br/>. Acesso em: 5 jun. 2022.

¹¹ BROGNOLI, Tainara da Silva; FERENHOF, Helio Aisenberg. *Transformação digital no governo brasileiro: desafios, ações e perspectivas*. Disponível em: <http://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/989>. Acesso em: 5 jun. 2022.

¹² BRASIL. Ministério da Economia. *GOV.BR passa a dar acesso a serviços públicos da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/gov-br-passa-a-dar-acesso-a-servicos-publicos-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 5 jun. 2022.

¹³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Juízo 100% Digital*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/projeto-juizo-100-digital/>. Acesso em: 7 jun. 2022.

¹⁴ DENER, Cem; NII-APONSAH, Hubert; GHUNNEY, Love E.; JOHNS, Kimberly D. 2021. *GovTech Maturity Index: The State of Public Sector Digital Transformation*. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank. © World Bank. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36233>. Acesso em: 7 jun. 2022.

¹⁵ Trata-se de soluções digitais de impacto massivo, a exemplo do Auxílio Emergencial (programa de renda mínima aos mais vulneráveis durante a pandemia de covid-19), Meu INSS (plataforma digital do serviço de previdência pública do país criado com o intuito de reduzir filas de atendimento em agências físicas da

Estado e promovendo uma economia estimada para o erário da ordem de R\$ 5,56 milhões/ano e de R\$ 78,04 milhões/ano para a sociedade.¹⁶

Trata-se, portanto, de uma conquista de indiscutível valor para o país, o qual, vocacionado à cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e constitucionalmente comprometido com o fomento à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, tem mantido, na pauta do dia nos últimos anos, a implantação de ferramentas concebidas em conceito digital nas diversas estruturas públicas estatais com o propósito de torná-las cada vez mais *funcionais* – em afinidade com o vetor axiológico da eficiência – e teoricamente mais *acessíveis* aos cidadãos indistintamente, buscando, *a partir do uso da tecnologia*, prestigiar concretamente os objetivos magnos da República de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo, assim, o desenvolvimento nacional, a redução de desigualdades sociais e regionais e, por fim, a promoção do bem de todos.

4 A incongruência manifesta entre o discurso oficial do estágio de inclusão digital do governo brasileiro e o retrato da exclusão digital do país segundo pesquisadores nacionais

Evidentemente, o remodelamento estrutural dos mecanismos de prestação de serviços públicos no Brasil, no formato anteriormente apresentado, sugere mesmo, com elevado grau de convencimento, um indiscutível prestígio e uma notável densificação direcionados ao relevante direito fundamental à cidadania plena, garantido e estimulado pela Constituição Federal de 1988, pois a eliminação de incontáveis custos de certos processos administrativos, associada à facilidade de iniciá-los, de acompanhá-los e de construí-los (por meio da prática dos mais diversos atos que os integram) a partir do sofá de casa ou de qualquer outra parte do planeta, atende, inegavelmente, ao moderno conceito de eficiência da função administrativa na vertente operacional (distinta da vertente material – relacionada à qualidade dos serviços públicos e ao adequado resultado oferecido ao administrado pelo Estado), e merece, sem sombra de dúvidas, o reconhecimento nacional e internacional anunciado nos últimos tempos, bem como o apoio social para expandir-se e fortalecer-se.

autarquia previdenciária nacional), Seguro Desemprego Web e Seguro Desemprego Web do Empregado Doméstico, Carteiras Digitais de Trabalho e de Trânsito, além do PIX (pagamento instantâneo brasileiro criado pelo Banco Central do Brasil). Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2022/06/gov-br-atinge-130-milhoes-de-usuarios>. Acesso em: 7 jun. 2022.

¹⁶ BRASIL. Ministério da Economia. *Governo brasileiro atinge marca de 1.500 serviços digitalizados em 34 meses*. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/novembro/governo-brasileiro-atinge-marca-de-1-500-servicos-digitalizados-em-34-meses>. Acesso em: 7 jun. 2022.

Todavia, se, por um lado, os resultados já divulgados granjeiam aplausos e honrarias, por outro, despertam inquietações e problematizações em virtude do campo paradoxal em que se inserem, pois o Brasil “digitalmente maduro” aos olhos do Banco Mundial e de todo o planeta a partir do índice de maturidade GovTech antes referido é o mesmo Brasil apontado em abril de 2020, em pesquisa divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),¹⁷ com 14,9 milhões de domicílios (20,9% dos lares brasileiros) sem acesso à internet até 2018, número este ainda mais expressivo quando considerados exclusivamente os domicílios situados em zonas rurais – os quais apresentam uma taxa de “desconexão” da ordem de 50,8% – ou, mais especificamente, quando analisadas apenas áreas não urbanas de regiões historicamente menos desenvolvidas do país, a exemplo do Nordeste (com 55,8% de alijamento digital na zona rural) e do Norte (com 66,9% de ausência de rede em áreas rurícolas).

O referido estudo também revelou que, no ano de 2018, os dois motivos mais alegados pelos entrevistados para a não utilização da internet foram: (1) a ausência de conhecimentos mínimos que as habilitassem a compreender o funcionamento da rede (ou seja, o analfabetismo digital) e (2) a falta de interesse em usá-la (uma consequência quase que imediata do primeiro motivo), bem como retratou o impacto do rendimento médio *per capita* dos domicílios brasileiros no acesso da população ao *ciberespaço*: R\$ 1.769,00, para usuários da rede contra R\$ 940,00 para os não usuários, o que ressalta uma proporcionalidade direta entre a condição econômica do cidadão e seu acesso à tecnologia em exame.

A citada pesquisa igualmente apontou que, entre as pessoas com dez anos de idade ou mais que utilizaram a internet, em qualquer local, no período de referência examinado: (1) o percentual de 90% somente foi atingido por aquelas compreendidas na faixa etária de 18 a 29 anos, enquanto, entre os idosos (60 anos ou mais), esse percentual alcançou a marca de apenas 38,7%, e (2) cerca de 98% dos brasileiros com nível superior (completo ou incompleto) estão conectados à rede mundial de computadores, em contraste aos 12,1% de cidadãos sem instrução.

À luz, portanto, dos dados anteriormente destacados do trabalho investigativo capitaneado pelo IBGE e divulgado em abril de 2020, verifica-se, à primeira vista, que o conjunto identificado de 14,9 milhões de domicílios sem acesso à rede mundial de computadores é, majoritariamente, composto de brasileiros habitantes da zona rural, de pobres, de idosos e de pessoas sem instrução, exatamente o público que, historicamente, sempre careceu de uma atuação efetiva do Estado brasileiro

¹⁷ IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal – 2018*. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705_informativo.pdf. Acesso em: 5 jun. 2022.

para a garantia de direitos fundamentais, especialmente os de segunda dimensão, implementáveis apenas mediante atuação estatal específica.¹⁸

Diante dessa quadra de incongruências e uma vez postas lado a lado as manchetes supradescritas (o reconhecimento internacional do Brasil como o mais maduro Estado das Américas em matéria de governo digital *versus* o fosso que separa duas novas castas de brasileiros identificadas empiricamente nos últimos anos por pesquisadores vinculados a institutos governamentais e sociais: os incluídos e os excluídos digitais), salta do espírito crítico de quem as observa uma pergunta inevitável: qual a razão da evidente disparidade entre os dois cenários em exame se ambos, ao menos teoricamente, pretendem retratar cenas de um mesmo Brasil fotografadas dentro de um só recorte temporal?

Uma resposta que satisfaça à indagação anteriormente apresentada somente pode ser encontrada se, levantando-se o véu do discurso oficial do governo brasileiro – que assegura haver no país políticas públicas eficientes de inclusão digital para todos –, forem investigadas as premissas que dão vida a essa retórica, assim como fizera Sócrates ao levar Górgias a um estado de aporia investigando as estruturas dos discursos proferidos pelo sofista, que mais preocupado estava com bajulações do que com o bem, com o justo ou com a verdade.¹⁹

5 A ausência de um acordo semântico acerca da expressão “inclusão digital” e as graves consequências práticas dessa imprecisão terminológica

Segundo o relatório denominado “Política Pública de Inclusão Digital”,²⁰ elaborado e divulgado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2015, com uma análise crítica das ações do governo brasileiro nos 15 anos anteriores em matéria de acessibilidade a ferramentas e a plataformas tecnológicas ligadas ao uso da rede mundial de computadores, diversos têm sido os programas oficiais implantados pelo Estado com vistas à ampliação do acesso do cidadão à internet, e entre os quais citam-se o Programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC) – em 2002 –, o projeto Um Computador por Aluno (UCA), o Programa Telecentros.br, o Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE), o Programa de lançamento do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas – SGDC e a construção de cabos submarinos conectando o Brasil à Europa para facilitar o tráfego de dados entre os continentes americano e europeu.

¹⁸ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 578.

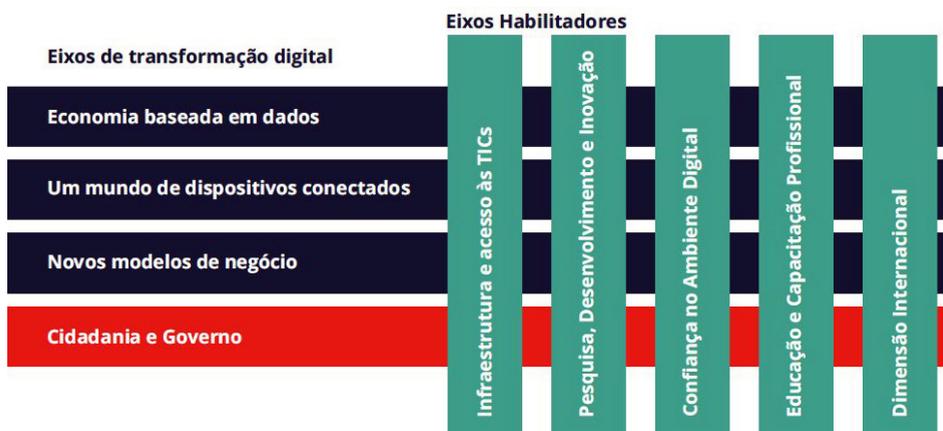
¹⁹ PLATÃO. *Protágoras – Górgias – O Banquete – Fedão*. Trad. Carlos Alberto Nunes. Belém: EDUFPA, 1980, *passim*.

²⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Política pública de inclusão digital*. Brasília: TCU, SeinfraAeroTelecom, 2015. 76 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/politica-publica-de-inclusao-digital.htm>. Acesso em: 7 jun. 2022.

Mais recentemente, destacaram-se, no cenário nacional, a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), criada pelo Decreto presidencial nº 9.319, de 21 de março de 2018, a partir de uma recomendação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), e o Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, que instituiu a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022.

Em comum, todos os atos normativos, projetos, estratégias e programas já referidos – entre tantos outros relacionados à mesma temática – apresentam-se, em maior ou em menor extensão, como mecanismos de construção de uma agenda para a “sociedade do futuro”, que seria eminentemente digital, e propõem o engajamento do governo, de setores produtivos, das comunidades científica e acadêmica e da sociedade civil em torno de ações diversas, todas agrupadas debaixo de um mesmo guarda-chuva denominado *inclusão digital*.

Dentro desse conceito genérico, a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital) apresenta estratégias tanto de ampliação de infraestrutura e de acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) quanto de desenvolvimento de pesquisas, de ampliação da confiança do ambiente digital, de capacitação profissional dentro dessa nova atmosfera tecnológica, de transformação digital da economia e, por fim, de digitalização do governo, com a classificação de todas essas ações em dois grandes eixos, denominados “eixos habilitadores” e “eixos de transformação digital”:



* Fonte²¹.

²¹ BRASIL. *Decreto-lei nº 10.332/2020*, de 28 de abril de 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm. Acesso em: 6 dez. 2021. p. 9.

Acerca do último dos eixos de transformação digital já elencados (cidadania e governo), enfocado neste trabalho, três são as linhas orientadoras para as políticas públicas nessa área, segundo o referido documento: uso da tecnologia para (i) *aumentar a transparência e controle social das atividades estatais*, (ii) *ampliar a participação social na formulação de políticas públicas* e (iii) *prover mais e melhores serviços públicos digitais*.²²

Na sequência, para o alcance dos objetivos anteriormente alinhados, a E-Digital apresenta 11 “ações estratégicas”, assim resumidas: 1) disponibilização de pelo menos 2 mil serviços públicos em meio digital; 2) atualização permanente das estratégias de atuação; 3) fomento ao monitoramento de políticas de governança digital; 4) desburocratização de acesso a serviços públicos; 5) implantação de um sistema de autenticação única do cidadão; 6) criação de um sistema de processo eletrônico em todos os órgãos da Administração Pública Federal; 7) consolidação da política de dados abertos do governo federal; 8) migração do modelo de armazenamento para dados em nuvem; 9) integração de cadastros; 10) consolidação de plataformas de Governo Digital e 11) manutenção e aprimoramento de uma plataforma digital de participação social.

Nota-se, portanto, que, embora a exposição de motivos que antecede a apresentação das 11 estratégias já elencadas faça referência expressa à intenção que o Estado tem de formatar melhores canais digitais de interação com a sociedade e de criação de um ecossistema digital que gere valor público para todos os administrados por meio da integração efetiva deles ao poder transformador das TICs na prestação de serviços públicos, as ações idealizadas para tornar real o empreendimento estatal nesse particular limitam-se a aspectos meramente “instrumentais” (embora indispensáveis, por óbvio) de políticas públicas de inclusão digital, recorrentemente relacionados à ampliação de redes de acesso, à digitalização de serviços, à simplificação de procedimentos burocráticos e à capacitação de servidores públicos para o manuseio de novos e modernos equipamentos.

Evidências a respeito dessa visão reducionista do conceito de inclusão digital encontram-se mais à mostra no próprio sítio eletrônico de divulgação, pelo governo federal, do estágio de implementação da Estratégia de Governo Digital – www.gov.br/governodigital –,²³ onde, sob a rubrica “iniciativas de inclusão digital do

²² BRASIL. *Decreto-lei nº 10.332/2020*, de 28 de abril de 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm. Acesso em: 6 dez. 2021. p. 93.

²³ Criado por determinação do art. 4º, § 2º, do Decreto nº 10.332/2020 (BRASIL. *Decreto-lei 10.332/2020, de 28 de abril de 2020*. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm. Acesso em: 6 dez. 2021).

governo brasileiro” (acessível na subpágina <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/inclusao-digital>), lê-se que as questões relacionadas à “inclusão digital” estão sendo tratadas no eixo habilitador “*infraestrutura e acesso à TICs*” da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital).

Outrossim, nesse mesmo espaço virtual de divulgação de trabalhos do governo federal quanto à temática em apreço, são divulgados programas apontados como os “principais” da Administração Pública relacionados à “inclusão digital”, com destaque para os seguintes: (1) *Serviço de Atendimento ao Cidadão* (Gesac) (ProInfo) – visa à disponibilização de conexões de internet em banda larga em instituições públicas e em entidades da sociedade civil sem fins lucrativos; (2) *Programa Cidades Digitais* – visa à construção de redes de fibra ótica que interligam órgãos públicos em municípios, à oferta de pontos de acesso à rede em espaços públicos e à capacitação de servidores públicos municipais para uso e gestão da rede; (3) *Wi-Fi Brasil* – visa à instalação de pontos de internet em espaços públicos, especialmente nas localidades em que haja pouca oferta de acesso à rede; (4) *Programa Nacional de Tecnologia Educacional* (ProInfo) – visa à disponibilização de equipamentos tecnológicos para escolas públicas do ensino fundamental e médio.

Percebe-se, pois, que, nos planejamentos estatais em referência, esquecem-se – ou, pelo menos, com muito menor importância são tratados – os *aspectos “substanciais” da inclusão digital*, mais precisamente aqueles relacionados à habilitação instrucional dos administrados para o manuseio pleno e efetivo dos sistemas disruptivos de prestação de serviços públicos.²⁴ Nada (ou muito pouco)

²⁴ No plano legislativo, porém, o tema tem encontrado sempre mais espaço de discussão nos últimos anos. De lege lata, citam-se, exemplificativamente, as disposições da Lei nº 13.460/2017 (cf. BRASIL, Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 9 jun. 2022), precisamente as que garantem ao usuário de serviços públicos a “adequada prestação dos serviços”, igualdade de tratamento e “aplicação de soluções tecnológicas que visem simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e propiciar melhores condições de compartilhamento das informações”, com “utilização de linguagem simples e compreensível”. De lege ferenda, citam-se: (a) Proposta de Emenda à Constituição – PEC 47/2021 (aprovada à unanimidade em dois turnos de votação pelo Senado Federal em 02/06/2022 e remetida à Câmara dos Deputados em 08/06/2022 – sem qualquer outro avanço até o encerramento deste artigo), a qual visa acrescentar, entre os direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal de 1988, o da “inclusão digital”, porém com as mesmas limitações semânticas ora denunciadas, porquanto a minuta de redação proposta e aprovada na câmara alta do Congresso Nacional acerca do novo inciso a ser acrescentado ao art. 5º da Carta Magna acentua meramente o aspecto formal da inclusão digital (Art. 5º [...] LXXX – é assegurado a todos o direito à inclusão digital, devendo o poder público promover políticas que visem ampliar o acesso à internet em todo o território nacional, na forma da lei – cf. BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição Federal n. 47, de 2021. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151308#tramitacao_10326724. Acesso em: 9 jun. 2022); e (b) o Projeto de Lei – PL 21/2020, com o propósito de estabelecer princípios, direitos e deveres para o uso da inteligência artificial no Brasil (ainda em trâmite na Câmara dos Deputados Federais – casa originária – até o encerramento deste artigo), consagrando fundamentos de “respeito aos direitos humanos e aos valores democráticos”, de “igualdade” e de “não discriminação”, além de estabelecer como objetivos o “crescimento inclusivo, o bem-estar da sociedade e a redução das desigualdades sociais e regionais” associados a “medidas para reforçar a capacidade humana”, apontando, como princípio do emprego da IA no país, a centralidade no

é planejado em relação a ações concretas, com orçamento próprio, de *letramento digital* dos usuários desses novos sistemas, dos cidadãos que continuarão a necessitar diariamente de serviços públicos nas áreas de saúde, de assistência social, de educação, de previdência social e de tantas outras (agora ofertados, majoritariamente, não mais por meios analógicos de atendimento, mas por intermédio de plataformas digitais de funcionamento) e que não se tornarão aptos, do dia para a noite, num passe de mágica, e nem pelo só fato de lhes ser posta ao alcance de um clique toda uma infraestrutura tecnológica inovadora, a gozarem, ampla e eficientemente, de serviços públicos digitalizados.

Por certo, não se defende, com a crítica ora lançada, uma prevalência do *letramento digital* dos administrados em relação à aquisição e à disponibilização, entre os diversos órgãos do Estado, de facilidades tecnológicas capazes de promover a digitalização de serviços públicos e, conseqüentemente, do governo, porquanto, sendo faces da mesma moeda denominada *inclusão digital*, não há *letramento digital* possível de cidadãos sem uma “infraestrutura” adequada que lhe sirva de alicerce.

Entretanto, o inverso (frequentemente olvidado na definição de políticas públicas) também é verdadeiro e *igualmente necessário* para o resultado almejado de todo esse esforço: “infraestruturas” tecnológicas, inanimadas por natureza, não transformam, por si sós, serviços públicos analógicos em digitais, pois, *compreendidos os serviços públicos como o meio de satisfação de necessidades coletivas*, é pressuposto inarredável de um governo que decide digitalizar o extenso catálogo de serviços a que está constitucionalmente obrigado a ofertar o *letramento digital* dos integrantes da coletividade destinatária dessas diversas prestações estatais, sob pena de todos os festejos que proclamam a existência de um “Brasil digital” e de todos os prêmios nacionais e internacionais conferidos ao país por essa razão não passarem de um engodo.

Em outras palavras, no que respeita à captação semântica da expressão *inclusão digital* no contexto da prestação de serviços públicos digitalizados, compreendê-la como limitada ao instrumento (infraestruturas tecnológicas), porém desidratada da substância (*letramento digital* dos usuários dos serviços oferecidos em novo formato), pode perigosamente induzir o administrador público à definição de políticas e à eleição de estratégias de atuação muito aquém do necessário para, verdadeiramente, desincumbir-se do ônus que lhe fora cometido pela Constituição Federal de prestar a *todos* os administrados, plena e eficazmente, serviços indispensáveis ao gozo e à fruição de direitos fundamentais, razão por que não se

ser humano, destacando ser dever do Estado manter e desenvolver o ensino em todos os níveis, incluindo capacitação e outras práticas educacionais para o uso confiável e responsável dos sistemas de inteligência artificial como ferramenta para o exercício da cidadania (cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 21/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2236340>. Acesso em: 9 jun. 2022).

pode enfatizar, na expressão *inclusão digital*, apenas o adjetivo (digital) sem atentar para o fato de que, antes de tudo, há um substantivo (inclusão) que requer atenção de idêntica envergadura e conceituação semântica bifronte (inclusão instrumental e inclusão substancial).²⁵

Acaso olvidada essa dúplice vereda interpretativa da expressão *inclusão digital*, há riscos de o referido termo ser retoricamente empregado para justificar abstrusamente o oposto: uma “exclusão digital” oculta em políticas públicas forjadas a partir de uma cega premissa de que todos têm igual acesso à rede mundial de computadores e o necessário “saber digital” para o manuseio consciente, crítico e construtivo dos equipamentos de conexão à internet.

Inegavelmente, para o cidadão que já detenha um bom nível instrucional em matéria de recursos digitais, a só ampliação de estruturas de acesso facilitado à rede e a digitalização em si de serviços públicos promoverão uma significativa inclusão digital, porquanto, nesse cenário (e somente nesse cenário), terá havido, de forma inquestionável, um acolhimento maior, pela Administração Pública, das demandas trazidas pelo administrado instruído, bem como ele terá acesso a mais canais de participação política, registrará maior satisfação quanto à celeridade e à qualidade do atendimento público que for oferecido e menos gastos despenderá para praticar os diversos atos que lhe competirem nesse processo relacional com o Poder Público.

Entretanto, no Brasil real, em que o cenário ideal anteriormente apontado não se reproduz em milhões de lares, decisões de alargado impacto social – *a exemplo de todas aquelas relacionadas à migração da forma de prestação de serviços públicos para canais de atendimento estritamente digitais* – precisam balizar-se pelo princípio da igualdade, compreendido a partir das duas dimensões que lhe dão vida – a formal e a material. Por isso, para tornar válidas e legítimas políticas públicas que atingem, a um só tempo, milhões de brasileiros *indistintamente*, especialmente em matéria de direitos sociais, a regra basilar de justiça consubstanciada na máxima “tratar os iguais de modo igual e os desiguais de modo desigual” reclama, para manter-se

²⁵ “A implementação tecnológica por si só não traz como consequência a criação de redes de cidadãos digitais empoderados com seu papel no mundo real ou virtual, nem tem assegurado impactos locais ou globais. [...] As cidades precisam de campanhas de alfabetização digital e de iluminação digital para garantir acessibilidade. [...] precisam de desenvolvimento intelectual e de talentos tecnológicos para gerar inclusão digital nos cidadãos que contribua para tornar as cidades mais inteligentes. [...] Nesse sentido, os cidadãos digitais das gerações futuras terão que desenvolver uma consciência cibernético-intuitiva que lhes permita atuar de acordo com uma identidade bidimensional. A realidade objetiva é a realidade dos objetos tangíveis; e a realidade virtual é a realidade do ciberespaço que se move com outros ritmos e categorias distintas dos da modernidade. Podemos afirmar então que a coexistência mista de ambas as realidades é o estágio típico das cidades humanas inteligentes”. Cf. CARRASCO-SÁEZ, J.L.; CAREAGA BUTTER, M.; BADILLA-QUINTANA, M.G. The New Pyramid of Needs for the Digital Citizen: A Transition towards Smart Human Cities. *Sustainability* 2017, 9, 2258. <https://doi.org/10.3390/su9122258>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/9/12/2258/htm>. Acesso em: 9 jun. 2022.

hígida, que se investigue quem são os iguais e quem são os desiguais,²⁶ para, somente a partir da resposta que daí vier a ser obtida, tratamentos adequados a cada categoria de pessoas sejam desenhados pelo Estado segundo o nível de desigualdade que as qualifica.

Se o Estado fecha os olhos a esse “Brasil real” e desigual, ignora essa heterogeneidade instrucional da população na tomada de decisões no campo da digitalização de serviços públicos e não se pauta, na formatação e na execução de políticas públicas, por uma compreensão de *inclusão digital* que considere a faceta substancial que integra o conceito que traduz tão importante expressão, a sociedade padece e, conseqüentemente, cenas lamentáveis são registradas país afora, a exemplo das milhares que foram capturadas desde o advento da pandemia provocada pelo covid-19, protagonizadas pelos incontáveis excluídos digitais existentes em solo brasileiro.

Exemplificativamente, citam-se duas dessas cenas, entre inúmeras outras igualmente descritíveis, ocorridas num momento em que autoridades nacionais e internacionais expediam recomendações de ações de vigilância epidemiológica²⁷ de natureza não farmacológica (entre as quais o distanciamento social, a higienização das mãos, a etiqueta respiratória e o uso de máscaras pela população em geral), com vistas ao resguardo da vida humana: (a) em busca do auxílio emergencial disponibilizado pelo governo federal no início da pandemia, milhões de brasileiros em estado de vulnerabilidade social lotaram agências da Caixa Econômica Federal por não compreenderem o funcionamento de aplicativos bancários disponíveis para celulares por meio dos quais pudessem acessar o referido numerário; (b) milhões de titulares de benefícios administrados pela Autarquia Previdenciária Nacional (INSS) acudiram a postos de atendimento dos diversos bancos do país para participarem do recenseamento previdenciário, com receio de bloqueio de benefícios de que são titulares e por não saberem manusear o aplicativo de *smartphone* – desenvolvido pelo governo federal – capaz de, por mecanismos de reconhecimento facial, realizar a “prova de vida” dos usuários interessados sem que eles precisassem deslocar-se a postos físicos de atendimento para tanto.

Episódios como estes revelam claramente que o espaço discursivo do governo federal relativo ao tema da inclusão digital não se encaixa na moldura real que delimita o nível de *letramento digital* do brasileiro e, conseqüentemente, da capacidade dele de autodeterminar-se em ambientes virtuais de atendimento ao

²⁶ BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2011, *passim*.

²⁷ BRASIL. Ministério da Saúde. *Guia de Vigilância Epidemiológica – emergência de saúde pública de importância nacional pela doença pelo coronavírus 2019 – COVID-19*, divulgado pelo Ministério da Saúde em 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/publicacoes-tecnicas/guias-e-planos/guia-de-vigilancia-epidemiologica-covid-19/view>. Acesso em: 5 dez. 2021.

cidadão, pois somente o acesso a equipamentos e a infraestruturas de acesso à rede (vertente instrumental da inclusão digital) não capacita homens e mulheres a manipularem tais ferramentas com destreza.²⁸

Por fim, todas as considerações aqui postas visaram destacar uma obviedade que, de tão óbvia (com o perdão do pleonasma), parece ter sido esquecida pelos administradores públicos, aparentemente deslumbrados por números, por relatórios e por estatísticas que apontam um vertiginoso progresso do país em direção à digitalização do governo nos últimos tempos: a oferta de serviços públicos em plataformas estritamente digitais não pode ser perseguida como um fim em si mesma, mas como um meio (de indiscutível valor, registre-se) para o desenvolvimento de capacidades humanas, compreendidas como habilidades necessárias e suficientes para transformar homens e mulheres em cidadãos participativos da sociedade digital, capazes de questionar, de refletir e de, sentindo-se verdadeiramente livres e seguros, tomar decisões em todas as esferas da vida coletiva.

Para tanto, a alfabetização do indivíduo para o uso das TICs é condição primeira para o sucesso de um empreendimento dessa envergadura e, para que desvios de rumos não ocorram na definição de políticas públicas de *letramento digital* dos administrados, um acordo semântico precisa ser definitivamente fechado sobre a expressão que baliza todas essas ações: *inclusão digital*, como instrumento de desenvolvimento humano, pressupõe muito além da aquisição de infraestruturas de acesso à rede: a execução e a implementação de projetos e de ações que promovam a instrução dos destinatários da atuação administrativa do Estado para o manuseio de equipamentos tecnológicos indispensáveis à fruição de direitos fundamentais dentro desse novo formato (o digital) de garantia da cidadania e de prestação de serviços públicos essenciais.

6 Conclusão

A digitalização de serviços públicos se apresenta, indiscutivelmente, como um movimento capaz de democratizar o acesso a ferramentas necessárias ao exercício da cidadania e de estreitar o relacionamento entre o Poder Público e os administrados, porquanto se afina com as competências trabalhadas pelas novas gerações e com os novos instrumentos tecnológicos empregados nos últimos tempos nos diversos campos de atuação humana em todo o planeta.

Entretanto, o desempenho da função administrativa segundo esses novos e disruptivos métodos deve ser assentado em políticas públicas capazes de conjugar,

²⁸ GONSALES, Priscila. *Letramentos digitais e inclusão digital no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Universidade de Campinas; Bristol: University of Bristol, 2021. Disponível em: <https://www2.iel.unicamp.br/researcherlinks/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

a um só tempo, os aspectos *instrumentais* e *substanciais* que forjam o conceito de *inclusão digital*, agregando-se à edificação de uma infraestrutura adequada ao alcance dos resultados pretendidos (implantação de um governo integralmente digital) com ações temperadas pelo olhar crítico e atento voltado à realidade social, instrucional e econômica de milhões de brasileiros alheios ao “saber digital”, às ferramentas tecnológicas da era cibernética e aos recursos financeiros indispensáveis para qualificarem-se e tornarem-se aptos a, de fato, utilizarem os serviços públicos que lhes forem postos à disposição.

Há, portanto, neste exato momento, gravitando em torno do caro tema da *inclusão digital* no contexto da prestação de serviços públicos, uma proliferação de ideias, de pesquisas e de debates, bem como a implantação de tecnologias disruptivas em todo o globo e, mais especificamente, em todo o Poder Público nacional, com o apoio de diversos setores do governo, de importantes entidades de classe, da mídia e da sociedade, com vistas ao aperfeiçoamento da função administrativa no país sob a ótica da celeridade procedimental, da eficiência da atuação estatal, da redução de gastos públicos, da aproximação entre Estado e administrados e da desburocratização do exercício da cidadania.

Todavia, muito embora não se questione a importância de tal movimento de transformação digital do eixo operativo da função administrativa do Estado e o indiscutível valor agregado por tal fenômeno à prestação de serviços públicos, é imprescindível a crítica construtiva e permanente dirigida a tal trabalho, construída a partir da perspectiva da classe historicamente vulnerável do país, antes econômica e politicamente excluída e, agora, digitalmente segregada.²⁹

Não há que se reduzir, repise-se, a significativa importância dos esforços que têm sido empreendidos pelo Poder Público nos últimos tempos no redesenho das estruturas de prestação de serviços públicos, o que configura o exercício do que se tem denominado como uma saudável prática de “abertura administrativa”;³⁰ entretanto, sob pena de malferimento de direitos e de garantias fundamentais por obstrução velada a tais conquistas constitucionais, é indispensável firmar um acordo semântico acerca do que seja *inclusão digital* nesse contexto.

A importância de tal consenso se deve ao fato de que o referido conceito, com a extensão que a força da interpretação humana lhe for capaz de oferecer, balizará a definição e a execução de importantes políticas públicas na área em exame, de sorte que, se a fruição de serviços públicos for compreendida como um meio para

²⁹ KOHN, Karen; MORAES, Cláudia Herte de. *O impacto das novas tecnologias na sociedade: conceitos e características da Sociedade da Informação e da Sociedade Digital*. Disponível em: <https://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2007/resumos/R1533-1.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2022.

³⁰ SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. *International Journal of Digital Law*. Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, maio/ago. 2020.

assegurar a todos os administrados condições de gozo dos direitos fundamentais de primeira dimensão,³¹ o condicionamento do acesso a esse catálogo de prestações estatais a partir de plataformas digitais obrigará o Poder Público, em contrapartida, a considerar, para além dos aspectos instrumentais de inclusão digital (relacionados a facilidades tecnológicas), a faceta substancial desse novo dever estatal, traduzida na inafastável necessidade de *letramento digital* de *todos* os usuários das inovadoras plataformas de acolhimento de demandas da sociedade, para que a promessa de cidadania “ao alcance de um clique” não se torne uma falácia.

A gravidade das consequências de uma reduzida compreensão do que seja *inclusão digital*, portanto, é o combustível que anima a comunidade de pesquisadores acadêmicos a elevar a qualidade dos debates acerca do tema em evidência, não com o propósito de serem forjados entraves à consecução das medidas disruptivas já arquitetadas e implementadas para a transformação digital da função administrativa do Estado, mas para garantir-lhes um perfil *substancialmente* inclusivo, de modo que a prestação de serviços públicos em meio estritamente digital não prive uma vasta camada da população das prestações estatais que lhe são constitucionalmente asseguradas, e que o modelo brasileiro de governo digital continue a ser premiado internacionalmente, porém por ser reconhecido como verdadeiramente capaz de formar cidadãos críticos, maduros e politicamente conscientes para fazerem parte da vida pública em uma sociedade digital.

Referências

BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BELLUZZO, Regina Celia Baptista. *Transformação Digital e competência em informação: reflexões sob o enfoque da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rca/article/view/26573>. Acesso em: 7 jun. 2022.

BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL 21/2020*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2236340>. Acesso em: 9 jun. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Juízo 100% Digital*. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/projeto-juizo-100-digital/>. Acesso em: 7 jun. 2022.

BRASIL. *Decreto-lei 10.332/2020, de 28 de abril de 2020*. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública

³¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). *Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. *GOV.BR passa a dar acesso a serviços públicos da Câmara dos Deputados*. Disponível em:

<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/gov-br-passa-a-dar-acesso-a-servicos-publicos-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 5 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. *Governo brasileiro atinge marca de 1.500 serviços digitalizados em 34 meses*. Disponível em:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/novembro/governo-brasileiro-atinge-marca-de-1-500-servicos-digitalizados-em-34-meses>. Acesso em: 7 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Guia de Vigilância Epidemiológica – emergência de saúde pública de importância nacional pela doença pelo coronavírus 2019 – COVID-19*, divulgado pelo Ministério da Saúde em 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/publicacoes-tecnicas/guias-e-planos/guia-de-vigilancia-epidemiologica-covid-19/view>. Acesso em: 5 dez. 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição Federal n. 47, de 2021*. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151308#tramitacao_10326724. Acesso em: 9 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Política pública de inclusão digital*. Brasília: TCU, SeinfraAeroTelecom, 2015. 76p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/politica-publica-de-inclusao-digital.htm>. Acesso em: 7 jun. 2022.

BRASIL LAB. *Inovação Govtech*. Disponível em: <https://brazillab.org.br/>. Acesso em: 5 jun. 2022.

BROGNOLI, Tainara da Silva; FERENHOF, Helio Aisenberg. *Transformação digital no governo brasileiro: desafios, ações e perspectivas*. Disponível em: <http://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/989>. Acesso em: 5 jun. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). *Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARRASCO-SÁEZ, José Luis; BUTTER, Marcelo Careaga; BADILLA-QUINTANA, Maria Graciela. The New Pyramid of Needs for the Digital Citizen: A Transition towards Smart Human Cities. *Sustainability* 2017, 9, 2258. <https://doi.org/10.3390/su9122258>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/9/12/2258/htm>. Acesso em: 9 jun. 2022.

CASTELLS, Manuel. *A Galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CUNHA, Maria Alexandra; PRZEYBILOVICZ, Erico; MACAYA, Javieira Fernanda Medina; SANTOS, Fernando Burgos Pimentel. *Smart cities: transformação digital de cidades*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania – PGCPC, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18386> | <http://www.abdpc.org.br/artigos/artigo51.htm>. Acesso em: 7 jun. 2022.

DENER, Cem; NII-APONSAH, Hubert; GHUNNEY, Love E.; JOHNS, Kimberly D. 2021. *GovTech Maturity Index: The State of Public Sector Digital Transformation*. International Development in Focus. Washington: World Bank. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36233>. Acesso em: 7 jun. 2022.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. *GNova – Laboratório de Inovação em Governo*. Disponível em: <https://enap.gov.br/index.php/pt/servicos/gnova-laboratorio-de-inovacao-em-governo>. Acesso em: 6 jun. 2022.

GONSALES, Priscila. *Letramentos digitais e inclusão digital no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Universidade de Campinas; Bristol: University of Bristol, 2021. Disponível em: <https://www2.iel.unicamp.br/researcherlinks/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal*. 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705_informativo.pdf. Acesso em: 5 jun. 2022.

KOHN, Karen; MORAES, Cláudia Herte de. *O impacto das novas tecnologias na sociedade: conceitos e características da Sociedade da Informação e da Sociedade Digital*. Disponível em: <https://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2007/resumos/R1533-1.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2022.

MARTI, Myrna Carolina; D'AGOSTINO, Marcelo José; CABO, Jorge Vieira de; SANZ-VALERO; Javier. Alfabetización Digital: un peldaño hacia la sociedad de la información. *Med. Segur. Trab.*, Madrid, v. 54, n. 210, p. 11-15, mar. 2008. Disponível em: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0465-546X2008000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 9 jun. 2022.

PLATÃO. *Protágoras – Górgias – O Banquete – Fedão*. Trad. Carlos Alberto Nunes. Belém: EDUFPA, 1980.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, maio/ago. 2020.

SIQUEIRA NETO, José Francisco; MENEZES, Daniel Francisco Nago. E-gov – Estágio atual e perspectivas. *Revista Direito Mackenzie*, v. 6, n. 1, p. 144-159. Disponível em: <https://silo.tips/download/e-gov-estagio-atual-e-perspectivas>. Acesso em: 10 jun. 2022.

WEISS, Marcos Cesar. *Sociedade sensoriada: a sociedade da transformação digital*. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142019000100203&script=sci_arttext, <http://www.abdpc.org.br/artigos/artigo51.htm>. Acesso em: 5 jun. 2022.

Informação bibliográfica deste texto conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MORAES FILHO, Luis Ferreira de; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Digitalização de serviços públicos e a falta de acordo semântico acerca da expressão “inclusão digital” – consequências graves para a definição de políticas públicas inclusivas e para o exercício pleno da cidadania no ciberespaço. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 3, n. 2, p. 29-49, maio/ago. 2022. DOI: 10.47975/IJDL.moraesfilho.v.3.n.2.
