



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas

Públicas - FACE

Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

LETÍCIA MENDES LARA

INCLUSÃO DIGITAL COMO POLÍTICA PÚBLICA:
Avaliação dos instrumentos de ação pública para execução do
Programa GESAC entre 2014 e 2021

Brasília – DF

2021

LETÍCIA MENDES LARA

INCLUSÃO DIGITAL COMO POLÍTICA PÚBLICA:
Avaliação dos instrumentos de ação pública para execução do
Programa GESAC entre 2014 e 2021

Projeto de Monografia a ser apresentado
como trabalho final da disciplina de
“Projeto de Trabalho de Curso”.

Professora Orientadora: Christiana
Soares de Freitas

Brasília – DF

2021

Dedico aos meus pais, irmãos,
professores e amigos.

Agradecimentos

Agradeço a todos os Professores e Professoras da Universidade de Brasília que me inspiraram todos os dias e me fizeram ter a certeza de que em 2018 fiz a escolha certa ao entrar no curso de Gestão de Políticas Públicas. Em especial, gostaria de agradecer à Professora Christiana Soares de Freitas por toda a compreensão e orientação para a elaboração deste trabalho. Deixo ainda um agradecimento ao professor Adrián Albala, do Instituto de Ciência Política, e ao Professor Franco de Matos, do Departamento de Gestão de Políticas Públicas, por me ensinarem tanto ao longo da graduação, dentro e fora das salas de aula.

Às amigas Caroline Conceição, Letícia Macário e Silvia Suassuna, obrigada por tornarem minha experiência na UnB a melhor possível, mesmo diante de todos os desafios. Também às amigas Aline, Clara, Laura, Luana, Luísa e Millena, por me apoiarem desde que consigo me lembrar.

Ao Thiago, um dos meus melhores amigos e namorado. Muito obrigado pelos quatro anos de muito conhecimento compartilhado.

Por fim - e definitivamente não menos importante - dedico a minha mãe, ao meu pai e aos meus irmãos. Nenhuma das minhas conquistas teria sido possível sem o apoio imprescindível de vocês.

RESUMO

O presente estudo possui como principal finalidade entender como se deu o histórico de execução do Programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC) entre os anos de 2014 a 2021. O programa foi criado para promover medidas de inclusão digital à parcela da população que não tem acesso aos serviços de conectividade e, portanto, não participa integralmente da atual “Sociedade em Rede”. Para o desenvolvimento do trabalho, foi feita uma análise de conteúdo sobre os instrumentos de ação pública utilizados para a execução do programa e as percepções da gestora responsável pelo departamento de Projetos de Conectividade do Ministério das Comunicações, órgão responsável pela execução do GESAC. Além disso, foram levados em consideração os relatórios de avaliação já publicados a respeito da política pública em questão. Em relação ao que foi analisado, percebeu-se que, embora o GESAC tenha grande impacto no esforço brasileiro pela inclusividade digital, ainda é necessário desenvolver alguns importantes aspectos, em especial, aqueles que se referem à alfabetização digital.

Palavras-chave: GESAC. Inclusão Digital. Exclusão Digital. TIC. Internet. Conectividade.

ABSTRACT

The main purpose of the present study is to understand the history of implementation of the Programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC) between 2014 and 2015. The Program was created to promote digital inclusion measures for the population that does not have access to connectivity services and, therefore, does not fully participate in the current “Network Society”. For the development of the work, a content analysis was carried out based on the public action instruments used for the execution of the program and based on the perceptions of the manager responsible for the Connectivity Projects department of the Ministry of Communications, the body responsible for the execution of GESAC. In addition, evaluation reports already published regarding the public policy in question were taken into account. Regarding what was analyzed, it was noticed that, although GESAC has a great impact on the Brazilian effort for digital inclusion, it is still necessary to develop some important aspects, in particular, those that refer to digital literacy.

Keywords: GESAC. Digital inclusion. Digital Exclusion. ICT Internet. Connectivity

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Definições de instrumentos	15
Tabela 2. Consolidação do método desta pesquisa	26
Tabela 3 – Características da Portaria nº 2.662, de 13 de novembro de 2014	28
Tabela 4 – Características da Portaria nº 7.154, de 6 de dezembro de 2017	29
Tabela 5 – Características da Portaria MCOM nº 2.460, de 23 de abril de 2021	30
Tabela 6 - Pontos de presença GESAC por período	39

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT — Acordo de Cooperação Técnica

CEGE — Comitê Executivo de Governo Eletrônico

CGI — Comitê Gestor da Internet

CGU — Controladoria Geral da União

DOU — Diário Oficial da União

GESAC — Programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS — Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

ISS — Imposto sobre serviço

MCOM — Ministério das Comunicações

MCTI — Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MCTIC — Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações

MEC — Ministério da Educação

SGDC — Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações

TCU — Tribunal de Contas da União

TIC — Tecnologias da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1 Introdução	10
1.1 Contexto	10
1.2 Justificativa	13
1.3 Objetivos	15
2 Referencial Teórico	16
2.1 Inclusão digital	19
2.2 Exclusão Digital	21
2.4 De Governo Eletrônico à Governo Digital	22
3 Metodologia	26
4 Análise de resultados	30
4.1 Instrumentos de ação pública sobre o GESAC 2014-2021	30
4.2 Percepção da gestora responsável pelo setor sobre a execução do Programa	37
4.3 Resultados do programa	41
5 Considerações Finais	46
6 Referências	47
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	51
APÊNDICE B - TABELA 1	52

1 Introdução

1.1 Contexto

Nos últimos anos, a desigualdade social no Brasil cresceu substancialmente e, como uma faceta desse problema, os reflexos da desigualdade digital também foram agravados. Exemplo disso é o aumento do índice de Gini brasileiro - em que 0 representa a distribuição ideal de renda e 1 o valor máximo de desigualdade – que passou de 0,524 para 0,545 entre 2015 e 2019, segundo o IBGE (2020). Ademais, a Pesquisa TIC Domicílios (CGI, 2018) apontou que 20 milhões de domicílios no Brasil ainda não possuem acesso à Internet, o que representa 28% da população brasileira. O número se torna ainda mais preocupante nos recortes feitos na área rural e nas classes D e E, em que aproximadamente 50% dos domicílios de cada recorte não possuem acesso à internet.

A problemática da exclusão digital já é discutida pelo Estado Brasileiro há tempos. Em 1995, cria-se, por meio da Portaria Interministerial nº 147, de 31 de maio de 1995, o Comitê Gestor da Internet no Brasil, com o intuito de “acompanhar a disponibilização de serviços de Internet no país” (CGI, 1995). Após 5 anos é instituído, por meio do Decreto de 18 de outubro de 2000, o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), que pretendia coordenar e articular a implantação de programas e projetos para a aquisição e utilização da infraestrutura, tecnologia e comunicações. Em 2002, o CEGE define que:

A inclusão digital é indissociável do governo eletrônico: a inclusão digital deve ser tratada como um elemento constituinte da política de governo eletrônico para que esta possa configurar-se como uma política universal. Nesse contexto, a inclusão digital é entendida como direito de cidadania e, portanto, objeto de políticas públicas para a sua promoção. (BRASIL, 2002).

Desde então, diversas outras políticas públicas foram desenvolvidas e implementadas com o intuito de mitigar tal problema público como, por exemplo, o Programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC). Foi instituído em 2002 para atender comunidades em estado de vulnerabilidade social, em todo o Brasil, que não dispõem de outro meio de serem inseridas no mundo das tecnologias da informação e comunicação. O Programa oferece conexão à Internet de forma gratuita por via terrestre e satélite, com o objetivo de

promover a inclusão digital em todo o território brasileiro. Apesar dos esforços, ainda existe uma população significativa no Brasil que não possui acesso a serviços de conexão e que, por essa razão, não consegue efetivar outros direitos, como, por exemplo, o direito à informação e o direito à educação.

Também é necessário colocar em perspectiva o cenário em que o fenômeno da exclusão digital ocorre: o sistema capitalista informacional, explicado por Manuel Castells no livro “A Sociedade em Rede”. Depois dos anos 80, deu-se início a chamada revolução da tecnologia da informação, por meio do início da expansão de redes de Internet pelo mundo, em que a nova de produção de bens surge por meio da geração de tecnologia e do processamento de informações e, a partir de então, a tecnologia passou a permear todas as estruturas sociais e a modelar comportamento social. (VIEIRA, 2021; CASTELLS 2005)

As tecnologias da informação tornaram-se parte vital do capitalismo, não só por serem uma forma de produção e processamento de informação, mas também por estarem ligadas à expansão do sistema capitalista. Isso porque, sem essas tecnologias, o capitalismo pós Guerra Fria enfrentaria desafios, em que somente a produção de novos produtos para o consumidor e geração de bens de capital não seriam o suficiente para compensar a redução dos gastos públicos consequentes das guerras. (CASTELLS, 2005)

Leal et al. (2012) reforça o argumento de que na sociedade da informação, continuamos nos deparando com as injustiças sociais, em razão da origem social e étnico-raciais dos indivíduos. Consequentemente, essas injustiças se transformam em desigualdades, perpetuando o ciclo de estratificação social, característico do capitalismo, mas, nesse cenário, a estratificação também se concentra no acesso e na apropriação de tecnologias da informação e da comunicação.

O capitalismo informacional concretiza-se cada dia mais como sistema que estrutura nossa sociedade. Além disso, não se pode mais separar a tecnologia da sociedade, visto que a sociedade não pode mais representada sem seus instrumentos tecnológicos. Castells ainda pontua que:

a habilidade ou inabilidade de as sociedades dominarem a tecnologia e, em especial, aquelas tecnologias que são estrategicamente decisivas em cada período histórico, traça seu destino a ponto de podermos dizer que, embora não determine a evolução histórica e a transformação social, a tecnologia (ou sua falta) incorpora a capacidade de transformação das sociedades, bem como os usos que as sociedades, sempre em um processo conflituoso, decidem dar ao seu potencial tecnológico. (CASTELLS, 2005, p. 44).

Diante dessa pontuação, fica ainda mais claro a necessidade de, não só promover investimentos na área tecnológica, como também promover políticas para que essa tecnologia chegue de maneira acessível a toda população.

Em suma, embora o sistema não se aplique da mesma forma em todos os países, já que os recortes históricos e culturais são variáveis fundamentais na construção social, é possível dizer que o capitalismo informacional já adentra todas as nações e explicita cada vez mais que informação é poder. Assim, a desigualdade, característica do capitalismo, também se perpetua na sociedade em rede, onde a população que não tem acesso à informação também se distancia das arenas de tomada de decisão e dos direitos democráticos básicos, uma vez que o capital informacional é fundamental. Nas palavras da autora:

As tecnologias aparecem como uma nova forma de poder legislativo, de decisão, cujo significado social e político só se realiza em sua democratização. (FEENBERG, 2004; 2005). Partimos da premissa de que o acesso às tecnologias da informação e da comunicação surgem, nesse sentido, como um fator cada vez mais estruturante das relações sociais na contemporaneidade, dando origem a uma “nova formação social”, marcada pelo advento das TIC. (LEAL, 2012, p. 89)

Vivemos uma era de hiperconexão, em que as TICs fazem parte do cotidiano da população, praticamente de forma ininterrupta. Por essa razão, existem “ambientes sociais de natureza digital e online”, que

cumprem funções de referência intelectual, afetiva, política, ideológica, identitária etc. de acordo com a clivagem que cada um considerar importante e usar como critério para selecionar as conexões que manterá online. Além disso, no estado de hiperconexão, está-se em contato com o próprio ambiente digital sem que se precise sair ou “desconectar” dos ambientes sociais tradicionais em que estamos inseridos – família, amigos, colegas, membros da religião ou do partido etc. Não há nada que imponha escolhas excludentes, como fazer uma atividade familiar ou estar com amigos ou estar ligado no seu próprio ambiente digital. (GOMES, 2018, p. 81).

1.2 Justificativa

Como visto anteriormente, os ambientes sociais virtuais desempenham um papel fundamental no dia-a-dia da população e, ao privar parte da população desses ambientes, tem-se uma forma de exclusão social. Essa parcela da população não será capaz de exercer seus direitos da mesma forma. Para além disso, a falta de acesso à tecnologia compromete não só os indivíduos em vulnerabilidade social, mas também a sociedade como um todo, já que, segundo

Castells, “a tecnologia (ou sua falta) incorpora a capacidade de transformação das sociedades, bem como os usos que as sociedades, sempre em um processo conflituoso, decidem dar ao seu potencial tecnológico” (CASTELLS, 2005, p. 45).

O mundo observa a chegada de tecnologias como o 5G e a Internet das Coisas, que influenciarão o desenvolvimento de diversos setores da sociedade. Isso porque as tecnologias da informação e comunicação (TICs) são os principais instrumentos para o processo de revolução informacional. Assim, a tecnologia que atua sobre a informação não é apenas aproveitada para o processo produtivo, mas também para a viabilização de produção e distribuição de informação e conhecimento. Dessa forma, o constante progresso da tecnologia otimiza o processamento e gerenciamento de informações, contribuindo para adoção de meios mais eficazes para administração de informações disponíveis. (FREITAS, 2004). Em relação ao contexto atual, pode-se apontar, por exemplo, a chegada do 5G como uma nova tecnologia com grande potencial para o progresso tecnológico. É evidente que as transformações digitais e a chegada de novas tecnologias trarão diversos benefícios para sociedade. No entanto, é preciso que essas tecnologias e suas formas de funcionamento cheguem à população como um todo.

O Edital para leilão do Espectro para 5G já prevê alguns pontos destinados à diminuição de disparidades digitais. No entanto, existem diversas outras políticas públicas que também visam promover a inclusão digital. Ainda assim, mais de 40 milhões de brasileiros não possuem acesso à internet regularmente, o que, por sua vez, é um dos grandes obstáculos para a diminuição da desigualdade social no Brasil, uma vez que a desigualdade no acesso à informação representa uma “manutenção das relações de poder tradicionalmente estabelecidas no interior desse campo de lutas por prestígio, poder e reconhecimento” (FREITAS, 2004, p. 118). Portanto, distribuem de maneira desigual o poder entre classes sociais. Dessa forma, é preciso entender como se deu a ação governamental nos últimos anos, com o intuito de garantir conectividade às populações socialmente vulneráveis.

Se o cenário de desigualdade digital já era crítico, a crise sanitária em decorrência da pandemia de Covid-19 intensificou a necessidade de políticas públicas para expansão da conectividade e inclusão digital. As diversas atividades, como escola, trabalho e até mesmo saúde, precisaram se adaptar ao contexto de isolamento social e, para tanto, migraram para o meio virtual. Por conseguinte, indivíduos que já estavam à margem da conexão, começaram a enfrentar ainda mais desafios em virtude do isolamento social e virtual.

Devido às conjunturas atuais, não é possível dissociar inclusão social de inclusão digital, já que “não há como pensar a exclusão digital em segundo plano, visto que o desenvolvimento das tecnologias se dá cada vez mais rapidamente e o abismo existente entre incluídos e excluídos tende a aumentar” (LEMOS; RIGITANO; COSTA, 2007, p. 16). Dessa forma, a presente pesquisa pretende facilitar a identificação de lacunas nessa política pública para não só contribuir com futuros estudos, como também aprimorar a formulação e

implementação de programas de combate à exclusão digital.

É importante destacar que tema escolhido se deu em virtude de alguns fatores: (1) a maior parte das informações necessárias para responder aos objetivos específicos estão disponíveis em dados abertos do governo; (2) o Programa a ser analisado abrange diversas outras políticas públicas de inclusão digital em seu escopo de implementação e permite, assim, uma análise abrangente; (3) perpassa o período anterior e posterior ao Marco Civil da Internet, quando o acesso à Internet se tornou um direito no Brasil.

Diante do contexto apresentado e tendo em vista a já conhecida influência do uso de TICs para o desenvolvimento, foi identificada a necessidade de estudar as atuais políticas públicas de inclusão digital. O intuito é traçar a evolução de uma das principais políticas de governo eletrônico no Brasil, mantendo atenção às mudanças nos instrumentos de políticas públicas, sejam essas mudanças diretas ou indiretas.

1.3 Objetivos

Levando em consideração a acelerada transformação digital dos últimos anos, somada ao cenário da pandemia e a necessidade de ações para mitigação da desigualdade digital, o presente estudo se propõe a investigar como se deu o histórico de execução do Programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC) entre 2014 e 2021.

Isso posto, este estudo será delimitado dentro do seguinte objetivo geral: Identificar os fatores que promoveram e os que dificultaram a execução do GESAC entre 2014 e 2021.

Para tanto, os seguintes objetivos específicos foram delimitados:

- Identificar as características dos instrumentos de ação pública utilizados no Programa entre 2014 e 2021;
- Identificar os fatores políticos e sociotécnicos que colaboraram para o processo de execução do programa;
- Identificar a percepção da gestora responsável pelo setor sobre a execução do Programa.
- Identificar fatores que dificultaram a execução do Programa.

2 Referencial Teórico

O campo de estudo das políticas públicas foi formalizado no século XX como uma abordagem que pretendia estudar ações de governo sem, necessariamente, estabelecer relações teóricas com os estudos de função do Estado. Além disso, a área de estudos também é constituída sob o pressuposto de que as ações (ou não-ações) do governo podem ser formuladas por meio de hipóteses científicas e analisadas por pesquisadores (SOUZA, 2006). Apesar das décadas de estudos, ainda não existe um consenso em relação à definição do termo “política pública”, bem como em relação ao seu processo de formação e execução. Ainda segundo Souza (2006):

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006: p. 24).

Além da própria definição de política pública, é preciso entender o referencial para análise de políticas públicas. O termo foi, primeiramente, utilizado por Laswell (1936) – um dos fundadores da área de estudos – como uma maneira de conciliar os estudos feitos pela academia, a produção dos governos e, ainda, estabelecer uma forma de diálogo com outras áreas de estudo. Outros teóricos, como Lindblom (1959) e Easton (1965), contribuíram para o desenvolvimento do campo de análise de políticas públicas, inserindo outras variáveis na teoria de análise, como por exemplo: partidos, grupos de interesse e eleições. Ainda, é importante tratar brevemente do Ciclo de Políticas Públicas – talvez uma das teorias mais conhecidas da área – que, embora não seja a abordagem de análise utilizada neste estudo, foi modelo fundamental como ponto de partida para outras teorias. Segundo Souza (2006), essa abordagem simplifica o processo das políticas públicas enquanto um ciclo deliberativo, formado por cinco estágios, sendo eles: (1) definição da agenda; (2); identificação de soluções; (3) avaliação de opções; (4) seleção de opções e (5) implementação e avaliação da política.

Como já informado, o modelo de Ciclo de políticas públicas não será utilizado, uma vez que simplifica demasiadamente o processo das ações governamentais. Por essa razão, a abordagem empregada no presente estudo baseia-se no entendimento de instrumentos de ação pública, em que as políticas públicas não são analisadas somente enquanto ciclo, nem como apenas um jogo político do Estado. Nas palavras dos autores,

Um instrumento de ação pública pode ser definido como um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários de acordo com as representações e os significados dos quais é portador (HALPERN, LASCOUMES, LE GALES; 2007, p. 34).

A Teoria da Ação Pública entende que as instituições e organizações perpassam a ação pública, permitindo compreender as políticas públicas a partir de diversas dimensões, como as formas de implementação, bem como os instrumentos utilizados para execução. Nesse sentido, as instituições são responsáveis por favorecer um quadro estável dentro da arena pública e política, estruturando as ações coletivas. Outrossim, essa perspectiva não negligencia a possibilidade de jogos políticos no desenvolvimento e execução de uma política, pelo contrário, a abordagem entende que a seleção dos instrumentos de políticas públicas são escolhas políticas, geralmente eivadas de conflitos e interesses distintos atuando sobre o processo de sua construção. Ainda, a abordagem permite a percepção de diversas formas de mudanças durante a execução de políticas públicas, sendo essencial para responder os objetivos propostos pela pesquisa. (HALPERN; LASCOUMES e LE GALÈS, 2021).

Para os autores, a ação pública é um espaço sociopolítico constituído por técnicas, instrumentos, finalidades, conteúdos e projetos de ator. Dessa forma, os instrumentos da ação pública são constituídos por um dispositivo que, além de técnico, é social, uma vez que “organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 21-22). Portanto, é impossível entender tais instrumentos por meio da racionalidade técnica pura.

Os autores ainda propõem uma classificação para tais instrumentos conforme a figura a seguir.

Tabela 1 - Definições de instrumentos

Tipo de instrumento	Tipo de relação política	Tipo de legitimidade
Legislativo e regulador	Estado tutor do social	Imposição de interesse geral por representantes eleitos ou altos funcionários
Econômico e fiscal	Estado produtor de riqueza, Estado redistribuidor	Busca de uma utilidade coletiva, eficiência social e econômica
Convenção e incentivo	Estado mobilizador	Busca de engajamento direto
Informativo e de comunicação	Democracia pública	Explicitação das decisões e responsabilização dos atores
Normas e padrões de “boas práticas”	Ajustes na sociedade civil, mecanismos de concorrência	Misto: científico-técnico e democraticamente negociado e/ou competitivo, pressão dos mecanismos de mercado

Fonte: Lascoumes; Le Galès (2007, p. 12)

Entender, mesmo que brevemente, essas classificações são essenciais para o entendimento posterior dos efeitos dos instrumentos que serão apresentados no capítulo 4. No entanto, é substancial esclarecer que tais classificações são “tipos ideais”, isto é, são propostas apenas para facilitação do entendimento analítico e não devem ser utilizadas para uma classificação mono-instrumental das políticas públicas. Isso porque as ações estatais, na maioria das vezes, não se enquadram em apenas um modelo ou classificação, mas apresentam características variadas.

Outra questão importante para o entendimento da teoria e seus efeitos é que os instrumentos não são centrados na neutralidade. Em outras palavras, cada instrumento possui características próprias, geradas em decorrência de um contexto histórico e de propósitos que lhes foram atribuídos à época. Os instrumentos também detêm valores e induzem a uma problematização particular sobre determinado problema público. Os autores sintetizam nas seguintes palavras:

não são ferramentas com perfeita neutralidade axiológica e não estão disponíveis de forma igual. Não são puramente técnicos: produzem efeitos específicos independentes dos objetivos declarados (as metas que lhes são atribuídas) e estruturam a ação pública de acordo com a sua própria lógica. À medida que são usados, tendem a produzir

efeitos inéditos e, por vezes, inesperados. (HALPERN, LASCOUMES, LE GALÈS; 2021, p. 36).

Ainda é importante pontuar que, muitas vezes, as alterações de instrumentos da ação pública podem parecer invisíveis ou discretas. Todavia, é fundamental ter em mente que, tanto a criação como as transformações desses instrumentos vêm sempre carregadas de um contexto prévio que, como já evidenciado, conduzem a um entendimento específico da agenda política em pauta.

2.1 Inclusão digital

Antes de começar a organizar as informações necessárias para o desenvolvimento das respostas, é necessário salientar os conceitos-chave da pesquisa. O termo “inclusão digital” pode aparecer de variadas maneiras dentro dos estudos feitos acerca do tema, como por exemplo, Tribunal de Contas da União adota a perspectiva de que

“A inclusão digital representa “garantir que os cidadãos e instituições disponham de meios e capacitação para acessar, utilizar, produzir e distribuir informações e conhecimento, por meio das TIC, de forma que possam participar de maneira efetiva e crítica da sociedade da informação” (CGPID, 2010 apud. TCU, 2015, p. 15).”

Simultaneamente, em uma perspectiva adotada para Cruz (2004), o termo significa:

“aplicar as tecnologias a processos que contribuam para o fortalecimento de suas atividades econômicas, de sua capacidade de organização, do nível educacional e da autoestima de seus integrantes, de sua comunicação com outros grupos, de suas entidades e serviços locais e de sua qualidade de vida.” (CRUZ, 2004, p. 9)

Leal (2012) também traz uma perspectiva importante para a temática ao salientar que a inclusividade digital não se restringe ao acesso às ferramentas tecnológicas e aos serviços de conexão. Assim, a autora apresenta que a capacitação sociocognitiva dos beneficiários das políticas de inclusão social também deve ser levada em consideração durante a execução da política. Assim, a autora sintetiza que:

Entende-se por inclusão digital os fatores que visam possibilitar o crescente e livre acesso às TIC, ao mundo informatizado, em especial às populações carentes, que,

isoladamente, não têm condições de adquirir tecnologias da informação e da comunicação. A inclusão digital pressupõe a inclusão social, ou seja, questões como a alfabetização digital, o acesso aos bens simbólicos, à informação e conhecimento, e a criação de condições de sustento do cidadão, devem ser pensadas, de forma a promover o desenvolvimento humano, garantir as liberdades sociais e gerar conhecimento (LEAL, 2012, p. 90)

É perceptível que, embora o termo não tenha uma definição específica, algumas ideias-chave se destacam para a conceituação da temática. Podemos perceber, por exemplo, que acessibilidade e integração social são ideias que tangenciam estreitamente o conceito em questão, ou seja, a inclusão digital está diretamente atrelada ao emprego das TICs de forma coletiva e acessível, com o intuito de garantir que a população como um todo esteja integrada às atividades econômicas, sociais e políticas da sociedade.

Pischetola (2016) ainda aponta que a tecnologia digital é essencial para inserir o indivíduo nos contextos sociais e culturais, pois dessa forma “não somente ele transforma a tecnologia, mas é por ela transformado” (PISCHETOLA, 2016, p. 10)

Nesse sentido, para os fins deste estudo, entenderemos como inclusão digital a garantia de tecnologias aos cidadãos, para que estes possam acessar e contribuir com o desenvolvimento de atividades econômicas, além de participar efetivamente da sociedade da informação, exercendo plenamente seus direitos fundamentais.

Ao tratar da garantia de tecnologia aos cidadãos, é preciso reforçar o conceito de capital tecnológico-informacional - ou capital digital. Conforme apresentado no tópico anterior, a revolução informacional fez com que a informação fosse capitalizada e, portanto, os indivíduos com mais acesso aos meios de informação também se tornaram os detentores de maior poder. Para além disso - e em sentido complementar - Freitas (2004) propõe o conceito de capital tecnológico-informacional como uma ferramenta para a identificação das estruturas hierárquicas observadas na sociedade em rede. A autora apresenta que “existe um processo específico de socialização voltado para a obtenção do capital tecnológico-informacional e consequente integração do indivíduo na sociedade em rede” (FREITAS, 2004, p. 119). Por conseguinte, se as políticas públicas se concentram apenas em prover infraestrutura, mas falham ao socializar o indivíduo dentro dos meios de conectividade, então, não se tem uma política eficiente em promover a inclusão digital. O próprio Tribunal de Contas da União informa que a alfabetização do indivíduo para o uso das TICs é um dos pilares fundamentais para a boa execução da política que objetiva garantir conectividade a todos (TCU, 2015).

2.2 Exclusão Digital

Em contraposição ao último conceito, é necessário evidenciar também o fenômeno oposto à inclusão digital. A exclusão digital pode ser entendida como uma face da exclusão social, de forma a estar relacionada a pobreza, miséria e carências sociais. A ideia – inicialmente chamada de *digital divide* (divisão digital, em tradução livre) - começou a ser pensada no campo de estudos da Ciência da Informação nos anos 90, ao perceber que grande parte da população não tinha acesso a meios de comunicação mediados por computadores. No Brasil, o termo chega à literatura acadêmica por meio das Ciências Sociais e passa a adentrar o campo de formulação de políticas públicas, uma vez que tinha grande relação com o exercício de direitos coletivos e sociais (SILVEIRA, 2008).

Em uma linha de percepção similar, Cruz (2004, p. 13) apresenta que “a exclusão digital é uma das muitas formas de manifestação da exclusão social”. Não é um fenômeno isolado ou que possa ser compreendido separadamente, pois se trata de mais uma consequência das diferenças já existentes na distribuição de poder e de renda”. Outros autores também propõem que “não há como pensar a exclusão digital em segundo plano, visto que o desenvolvimento das tecnologias se dá cada vez mais rapidamente e o abismo existente entre incluídos e excluídos tende a aumentar” (LEMOS; RIGITANO; COSTA, 2007, p. 16). Portanto, percebemos mais uma vez que a inclusão social e a inclusão digital são, atualmente, indissociáveis.

As TICs, ao mesmo tempo em que colaboram para um mundo conectado, também fazem parte de um processo de exclusão social. Isso porque a parcela da sociedade que “já não era vista, nem lembrada, nem tinha seus direitos básicos garantidos, e que agora está mais distante de seu efetivo exercício de cidadania, pois lhe falta o acesso às novas tecnologias e o letramento digital” (MEDEIROS, 2021, p. 4).

É interessante evidenciar aqui a compreensão de que

A exclusão digital caracteriza-se não apenas pelo acesso físico a computadores e à conectividade, mas também a recursos adicionais, que permitem que as pessoas utilizem a tecnologia de modo satisfatório. No entanto, é difícil que o sentido original de exclusão digital – que atribui importância dominante à disponibilidade física de

computadores e conectividade, e não questões de conteúdo, língua, educação, letramento ou recursos comunitários ou sociais – seja superado pelas pessoas. (WARSCHAUER, 2006, p. 21 apud. SILVEIRA 2008, p. 48)

Reforçando a visão apresentada por Freitas (2004, p.119), que complementa perfeitamente a última citação ao afirmar que

Além do conhecimento teórico e prático necessário para acessar o sistema, as condições sociais que vão definir os caminhos traçados quando da interação com a máquina são também fundamentais. Condições sociais incluem formação educacional, cultural e condições financeiras para acesso ao aparato material necessário durante o período dessa formação. (2004, p. 119)

Para Leal (2012), a atuação do Estado é essencial na formulação de instrumentos para a promoção de políticas públicas de combate à exclusão digital. Tais políticas devem ser elaboradas de maneira a, não só promover o acesso, como também o uso das TICs.

Dessa forma, sintetizamos os conceitos anteriores e entenderemos para a finalidade aqui proposta que a exclusão digital é consequência da exclusão social e permeia não só os aspectos físicos de infraestrutura da tecnologia, como também as condições sociais e educacionais da população.

2.3 De Governo Eletrônico à Governo Digital

Os últimos tópicos do referencial buscaram abordar como a revolução digital impactou a sociedade. Para além disso, ainda é preciso abordar como a revolução digital impactou a gestão pública e os serviços prestados pelo Estado. Assim, é preciso entender como a narrativa acerca da transformação e da inclusão digital foi apresentada pelos governos nos últimos anos e como os instrumentos de ação pública, em análise neste estudo, são reflexo desses contextos históricos.

Por ter se originado de uma política governamental, não demorou até que a Internet chegasse ao cotidiano da administração pública. Estima-se que, no fim da década de 80, os primeiros serviços eletrônicos começaram a ser utilizados pela máquina pública e, na década de 90, os primeiros embriões do que, futuramente, se tornariam as políticas públicas de inserção de TICs, foram construídos. Posteriormente, o desenvolvimento do comércio eletrônico

impulsionou o desenvolvimento de ações que objetivavam a inserção das tecnologias no cotidiano dos cidadãos. (VIANA, 2021)

Em 2003, o termo Governança da Internet foi inicialmente apresentado com o intuito de definir a atuação das instituições diante do uso da Internet. Neste sentido, a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI) conceituou que:

Governança da Internet é o desenvolvimento e a aplicação pelos Governos, pelo setor privado e pela sociedade civil, em seus respectivos papéis, de princípios, normas, regras, procedimentos de tomadas de decisão e programas em comum que definem a evolução e o uso da Internet. (KURBALIJA, 2016, p. 20).

Posteriormente, o conceito de Governo Eletrônico chega ao Brasil em meados dos anos 90, a partir das discussões sobre democracia eletrônica e governança da internet. Assim, como apresentado Viana (2021), Diniz et al (2009) sugere que a expressão Governo Eletrônico passou a ser adotada com mais frequência após a disseminação do comércio eletrônico e, posteriormente, se associou ao uso de TICs no governo.

O termo é finalmente inserido nos documentos oficiais de governo a partir do Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000, que institui um Grupo de Trabalho Interministerial com foco nas novas formas eletrônicas de interação. O objetivo do Decreto era criar um grupo de trabalho que seria responsável por formar “um novo paradigma cultural de inclusão digital, focado no cidadão/cliente, com a redução de custos unitários, a melhoria na gestão e qualidade dos serviços públicos, a transparência e a simplificação de processos.” (BRASIL, 2000, p. 5).

É possível compreender o Governo Eletrônico a partir de duas perspectivas distintas. A primeira delas propõe que o governo eletrônico permeia as atividades de todas as organizações públicas por intermédio das TICs, com o objetivo de criar: “um novo paradigma cultural de inclusão digital, focado no cidadão/cliente, com a redução de custos unitários, a melhoria na gestão e qualidade dos serviços públicos, a transparência e a simplificação de processos.” (BRASIL, 2000, p. 5). Já a segunda perspectiva sugere que o governo eletrônico se baseia no uso das TICs com o intuito de prestar algum serviço público. (SILVA, BRAGATTO, SAMPAIO, 2016).

Em 2016, um novo conceito entra na agenda pública, dessa vez denominado de “Governança Digital”. O termo passou a ser utilizado após a publicação da Estratégia de Governança Digital (EGD) e do Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, que objetivava

I - gerar benefícios para a sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos;

II - estimular a participação da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital; e

III - assegurar a obtenção de informações pela sociedade, observadas as restrições legalmente previstas. (BRASIL, 2016)]

Nesse contexto, já é possível perceber que, enquanto o governo eletrônico baseava-se no conceito de informatização dos serviços prestados para a sociedade, a governança digital expande o conceito para tentar aproximar o cidadão da construção de políticas públicas que já nascem em plataformas digitais. (BRASIL, 2016).

Novamente, o termo é alterado pelo governo vigente e a agenda política abre espaço para o termo de “Governo Digital”. O conceito foi apresentado recentemente, por meio da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital) e do Decreto n. 10.332 de 28 de abril de 2020, que instituiu a Estratégia de Governo Digital. Segundo o decreto, a estratégia tem prazo definido para finalização, visto que foi pensado para o período de 2020 a 2022. Outra diferença importante está centrada nos objetivos, já que o documento de apresentação da Estratégia abrange 13 objetivos, entre eles:

- oferecer serviços públicos digitais consolidados em plataforma única;
- oferecer serviços públicos digitais simples e intuitivos, consolidados em plataforma única e com avaliação de satisfação disponível;
- conceder amplo acesso à informação e a dados abertos governamentais, que possibilitem o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais;
- conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, para possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais;
- promover a integração e interoperabilidade de bases de dados governamentais;
- promover a integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais;
- promover políticas públicas baseadas em dados e evidências e em serviços preditivos e personalizados, com utilização de tecnologias emergentes;
- implementar a Lei Geral de Proteção de Dados, no âmbito do Governo federal, e garantir a segurança das plataformas de governo digital;
- disponibilizar a identificação digital ao cidadão;
- adotar tecnologia de processos e serviços governamentais em nuvem como parte da estrutura tecnológica dos diversos serviços e setores da administração pública.
- adotar tecnologia de processos e serviços governamentais em nuvem como parte da estrutura tecnológica dos serviços e setores da administração pública federal
- otimizar as infraestruturas de tecnologia da informação e comunicação; e
- formar equipes de governo com competências digitais. (BRASIL, 2018)

Assim, podemos perceber que a principal diferença entre os conceitos, além é claro do recorte histórico, é a forma como a narrativa é entendida e repassada pelo governo. Isto é, embora todos os conceitos se apropriem do objetivo de usar a tecnologia a favor da população, a narrativa do Governo Eletrônico, e do Governo Digital se voltam para a prestação de serviços por parte do Estado de maneira mais eficiente, enquanto a narrativa do Governança Digital

também inclui o cidadão na arena de decisão, tornando-o um indivíduo ativo na construção de políticas públicas.

3 Metodologia

A natureza da presente pesquisa é descritiva e exploratória considerando os objetivos propostos. Segundo Gil (2002), a natureza descritiva de uma pesquisa tem como característica descrever, identificar e relatar características de fenômenos, enquanto a natureza exploratória de uma pesquisa busca promover maior familiaridade com o problema proposto.

Quanto à sua abordagem, a pesquisa possui abordagem qualitativa, já que, segundo Minayo e Sanches (1993), a abordagem qualitativa procura trabalhar com valores, representações, atitudes e opiniões.

Diante do objetivo proposto, o objeto do estudo será o Programa Governo Eletrônico – GESAC, que foi instituído por meio da Portaria nº. 256, de 13 de março de 2002. À época de sua criação, o Programa tinha como objetivo apenas “disseminar meios que permitam a universalização do acesso às informações e serviços do governo, por meio eletrônico” (BRASIL, 2002). No entanto, hoje o programa já abrange diversos outros projetos e objetivos. Segundo a última Portaria de alteração do Programa, os atuais objetivos do GESAC são:

- Promover a inclusão digital, fornecendo conexão à internet em banda larga, inclusive nas localidades onde inexista oferta adequada de conexão à Internet;
- Apoiar comunidades em estado de vulnerabilidade social, localizadas em áreas rurais, remotas e nas periferias urbanas, oferecendo acesso a serviços de conexão à internet, com o intuito de promover a inclusão digital e incentivando as ações de governo eletrônico;
- Ampliar o provimento de acesso à internet em banda larga para instituições públicas, priorizando regiões remotas e de fronteira;
- Apoiar órgãos governamentais em ações de governo eletrônico;
- Contribuir para a ampliação do acesso à internet em consonância com outros programas de governo, em especial com o Plano Nacional de Banda Larga - PNBL

Entre os projetos e planos abrangidos pelo GESAC, pode-se destacar o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL); o Internet para Todos e o Wi-fi Brasil. Assim como o macro programa, todas essas políticas públicas têm por objetivo principal a disponibilização de Internet para locais com nenhuma ou baixa acessibilidade. Contudo, o Internet para Todos e o PNBL não

disponibilizam Internet gratuitamente, apenas garante uma tarifa social mais barata e, teoricamente, acessível.

Ainda que as dinâmicas de repasses e coordenação de políticas públicas em âmbito nacional e subnacional possam ser citadas no estudo, o foco primordial é a execução da política pública à nível federal.

Por se tratar de uma política pública consolidada que já apresenta dados abertos registrados em portais públicos, a pesquisa documental foi escolhida para coletar os dados. Segundo Marconi e Lakatos (2006), a pesquisa documental deve ser utilizada para uma coleta de dados restringida a documentos – orais ou escritos – com o intuito de obter fontes primárias ou secundárias, isto é, é possível recolher dados sobre o fenômeno em si ou recolher dados sobre o fenômeno por meio de relatórios ou estudos prévios. Acerca do tipo de dado coletado, serão reunidas as informações sobre os instrumentos da ação pública, isto é, Decretos, Portarias, Leis. Também serão utilizados outros relatórios e pesquisas elaborados por organizações governamentais e não-governamentais.

Os instrumentos de ação pública escolhidos seguiram a lógica de recorte temporal já evidenciada (2014-2021). Os instrumentos escolhidos foram, respectivamente, a Portaria nº 2.662, de 13 de novembro de 2014; a Portaria nº 7.154, de 6 de dezembro de 2017 e a Portaria MCOM nº 2.460 de 23 de abril de 2021, uma vez que cada uma dessas portarias representa uma reformulação do GESAC e uma nova Norma Geral do Programa.

Além da pesquisa documental, também pretendia-se entrevistar gestores públicos e pesquisadores que atuaram nos períodos de execução de 2014-2016 (Governo Dilma); 2016-2018 (Governo Temer) e 2019-2021 (Governo Bolsonaro). Consequentemente, a amostragem para as entrevistas será não-probabilística/proposital, já que o objetivo é coletar apenas dados provenientes de indivíduos que têm ou tiveram ligação substancial com a execução do GESAC. No entanto, por conta da pandemia e consequente mudança do calendário acadêmico, foi possível entrevistar apenas a atual coordenadora do departamento responsável pela execução do Programa, Jane Braga Pinto Pedroso. A gestora é Coordenadora de Projetos de Conectividade e trabalha com a execução do GESAC desde 2010.

O desenvolvimento da entrevista foi feito de forma individual, virtualmente - em razão da pandemia – e por meio de um roteiro semiestruturado, que combina perguntas fechadas e abertas. “Nesse tipo de entrevista, o entrevistado tem a liberdade para se posicionar favorável ou não sobre o tema, sem se prender à pergunta formulada” (MINAYO, 2010, p. 261). O método

escolhido se faz importante para responder aos objetivos de pesquisa, uma vez que permite revelar condições estruturais e sistemas de valores por meio da percepção do emissor da mensagem, dessa forma, constituem “o indicador mais sensível das transformações sociais, mesmo daquelas que ainda não tomaram formas” (MINAYO, SANCHES, 1993)

Ademais, foi utilizado a pré-estruturação de roteiro sugerida por Arnoldi (2017), em que a divisão das etapas se baseia em:

1. Descrição do histórico e dos objetivos da pesquisa;
2. Construção do roteiro de perguntas;
3. Seleção para entrevista;
4. Aplicação da entrevista;
5. Avaliação dos dados obtidos;
6. Consolidação e redação final

Em relação à técnica de análise dos dados, será utilizada a análise de conteúdo. Isso porque, segundo Gomes (2002), a análise de conteúdo permite verificar hipóteses e responder questões, uma vez que a partir dessa técnica podemos não só encontrar as respostas para as perguntas formuladas, como também descobrir o que está por trás do comunicado formal. Dessa forma, espera-se realizar uma análise minuciosa de cada um dos instrumentos apresentados anteriormente, com o intuito de compreender tais dispositivos e traçar paralelos com a agenda política de cada governo. Em relação às dimensões analisadas para a identificação das lacunas, o projeto se aproveitará da classificação do Tribunal de Contas da União (TCU):

modelo para funcionamento da política pública de inclusão digital, que se firma em três pilares de garantia de efetividade: (1) alfabetização do indivíduo para o uso das TIC; (2) infraestrutura que garanta a disponibilidade de acesso e (3) conteúdo adequado às necessidades dos usuários. (TCU, 2015, p. 20)

Tabela 2. Consolidação do método desta pesquisa

Objetivos	Fontes dos dados	Tipo de dado coletado	Técnicas e instrumentos de coleta dos dados	Técnica de análise dos dados
Identificar as características dos instrumentos de ação pública utilizados no Programa entre 2014 e 2021	Dados dos portais do governo federal (Imprensa Nacional e Dados.gov) e relatórios de avaliação	Características das diretrizes gerais e das normas apresentadas pelos governos sobre a política pública	Pesquisa documental	Análise de conteúdo
Identificar os fatores políticos e sociotécnicos que colaboraram para o processo de execução do programa	Dados dos portais do governo federal; leis de destinações orçamentárias (Imprensa Nacional e Dados.gov), relatórios de avaliação, gestora responsável pelo setor	Acontecimentos políticos e sociotécnicos que ocorreram durante a execução do programa	Entrevista e Pesquisa documental	Análise de conteúdo
Identificar a percepção da gestora responsável pelo setor sobre a execução do Programa	gestora responsável pelo setor	Percepção dos gestores sobre a execução do Programa	Entrevista	Análise de conteúdo
Identificar fatores que dificultaram a execução do Programa	Dados dos portais do governo; relatórios de avaliação, gestora responsável pelo setor	Hiatos entre metas propostas e resultados obtidos	Pesquisa documental e entrevista	Análise de conteúdo

4 Análise de resultados

A análise desse capítulo se concentrará em responder às perguntas levantadas nos capítulos anteriores. Para tanto, começaremos analisando os trechos das portarias que regulamentaram o GESAC, refletindo sobre as principais mudanças percebidas entre os instrumentos. Além disso, estarão relacionados possíveis fatores políticos e sociotécnicos ocorridos na época que podem ter influenciado o processo de execução do programa.

Em seguida, também trataremos dos resultados obtidos por meio das entrevistas com gestores públicos e acadêmicos da área. Por fim, serão analisados os hiatos entre os objetivos propostos pela política pública em questão e os resultados obtidos até o momento.

4.1 Instrumentos de ação pública sobre o GESAC 2014-2021

Embora exista desde 2002, o GESAC foi reformulado durante o governo da presidenta Dilma Rousseff, por meio da Portaria nº 2.662, de 13 de novembro de 2014. O programa ainda foi reformulado outras duas vezes, uma em cada governo posterior – Temer e Bolsonaro – por meio da Portaria nº 7.154, de 6 de dezembro de 2017 e Portaria MCOM nº 2.460 de 23 de abril de 2021, respectivamente.

Antes de comparar os instrumentos mencionados, é necessário apresentá-los, focando especialmente nos critérios: objetivos, conceitos e beneficiados. Os três quadros abaixo sintetizam esses critérios para contribuir com o entendimento de questões-chave. Os aspectos em negrito correspondem a dispositivos que foram retirados entre uma reformulação e outra, enquanto os itens sublinhados correspondem aos dispositivos que foram adicionados entre as reformulações.

Tabela 3 – Características da Portaria nº 2.662, de 13 de novembro de 2014

Objetivos	<p>Art. 3º São objetivos do Programa GESAC:</p> <p>I - Promover a inclusão digital, por meio do fornecimento de conexão à internet em banda larga;</p> <p>II - Apoiar comunidades em estado de vulnerabilidade social, localizadas em áreas rurais, remotas e nas periferias urbanas;</p> <p>III - Ampliar o provimento de acesso à internet em banda larga para instituições públicas, com prioridade para regiões remotas e de fronteira;</p> <p>IV - Apoiar órgãos governamentais em ações de governo eletrônico;</p> <p>V - Contribuir para a ampliação do acesso à internet em consonância com o Plano Nacional de Banda Larga;</p> <p>VI - Fomentar o desenvolvimento de projetos comunitários, apoiando os processos de formação para a inclusão digital e a constituição de redes de conhecimento; e</p> <p>VII - apoiar pesquisas, em locais isolados e com pouca oferta de serviços de conexão em banda larga, que necessitem de coleta e transmissão de dados via internet.</p>
Conceitos	<p>Art. 2º Para fins da execução do Programa GESAC, considera-se:</p> <p>I - Instituição Responsável: órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, ou organização da sociedade civil, que celebra parceria com o Ministério das Comunicações, por meio de instrumento específico;</p> <p>II - Ponto de Presença GESAC: é o local, indicado pela Instituição Responsável, onde é instalada a infraestrutura tecnológica disponibilizada pelo provedor de solução para provimento do serviço de conexão à internet em banda larga;</p> <p>III - Telecentros: espaços que proporcionem acesso público e gratuito às tecnologias da informação e da comunicação, com computadores conectados à internet, disponíveis para múltiplos usos, incluindo navegação livre e assistida, cursos e outras atividades de promoção do desenvolvimento local em suas diversas dimensões; e</p> <p>IV - Utilização Mínima: tráfego mensal de 10 MB de utilização da conexão em banda larga disponibilizada pelo Programa em cada Ponto de Presença GESAC, considerando a média dos últimos sessenta dias, apurado sistematicamente pelo gestor nacional do Programa.</p>
Beneficiados	<p>Art. 4º Serão beneficiados com as ações do programa:</p> <p>I - Unidades do serviço público, como escolas, telecentros, instituições públicas de saúde e de assistência social, localizadas em áreas rurais, remotas, urbanas em situação de vulnerabilidade social e de fronteira ou de interesse estratégico;</p> <p>II - órgãos da administração pública localizados em municípios com dificuldades de acesso a serviços de conexão à internet em banda larga;</p> <p>III - organizações da sociedade civil, por meio das quais seja possível promover ou ampliar o processo de inclusão digital; e</p> <p>IV - Povos e comunidades tradicionais, em conformidade com os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT</p>

Fonte: elaboração própria com base nas informações da portaria publicada em DOU

Tabela 4 – Características da Portaria nº 7.154, de 6 de dezembro de 2017

Objetivos	<p>Art.3º São objetivos do Programa GESAC:</p> <p>I - Promover a inclusão digital, por meio do fornecimento de conexão à internet em banda larga, <u>inclusive naquelas localidades onde inexista oferta adequada de conexão à Internet;</u></p> <p>II - Apoiar comunidades em estado de vulnerabilidade social, localizadas em áreas rurais, remotas e nas periferias urbanas, <u>oferecendo acesso a serviços de conexão à internet, promovendo a inclusão digital e social e incentivando as ações de governo eletrônico;</u></p>
------------------	--

	<p>III - ampliar o provimento de acesso à internet em banda larga para instituições públicas, com prioridade para regiões remotas e de fronteira;</p> <p>IV - Apoiar órgãos governamentais em ações de governo eletrônico;</p> <p>V - Contribuir para a ampliação do acesso à internet em consonância com outros programas de governo, em especial com o Plano Nacional de Banda Larga - PNBL.</p>
Conceitos	<p>Art. 2º Para fins da execução do Programa, considera-se:</p> <p>I - Instituição proponente: órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta que celebre parceria com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, por meio de Termo de Adesão ao Programa GESAC e outro instrumento específico se houver repasse ou transferência de recursos;</p> <p>II - <u>Instituição beneficiária: estabelecimento público ou organização da sociedade civil, conforme definido na Lei nº 13.019, de 2014, indicados por Instituição Proponente, que receba, de forma gratuita, os serviços do Programa em suas instalações;</u></p> <p>III - <u>prestadora de serviço GESAC: prestadora de serviços de telecomunicações, contratada pelo MCTIC, responsável pela prestação do serviço GESAC à Instituição Beneficiária.</u></p> <p>IV - Pontos de presença: local de instalação dos equipamentos necessários à conexão da Instituição ou Localidade Beneficiárias;</p> <p>V - Utilização mínima: tráfego médio diário de 10 MB de utilização da conexão em banda larga disponibilizada pelo Programa em cada Ponto de Presença, considerando a média dos últimos 60 dias, <u>exceto para atendimentos aos habitantes das Localidades Beneficiárias;</u></p> <p>VI - <u>Remanejamento: a alteração do local de instalação da conexão fornecida a uma Instituição Beneficiária, seja ele interno ou externo, independente de alterações de tecnologia ou de tipo de acesso;</u></p> <p>VII - <u>desativação: retirada definitiva dos recursos de infraestrutura tecnológica para o provimento do serviço de conexão à internet em banda larga;</u></p> <p>VIII - <u>instituição proponente municipal: município que celebre parceria com o MCTIC, por meio de Termo de Adesão ao Programa GESAC;</u></p> <p>IX - <u>Localidade: é toda parcela circunscrita do território nacional que possua um aglomerado de habitantes caracterizado pela existência de domicílios permanentes e adjacentes em até 50 metros, formando uma área continuamente construída com arruamento reconhecível ou disposta a uma via de comunicação;</u></p> <p>X - <u>Localidade beneficiária: Localidades indicadas por Instituição Proponente Municipal, onde serão disponibilizados os serviços de internet em banda larga a fim de que possam ser contratados por usuários privados;</u></p> <p>XI- <u>credenciada do serviço GESAC: prestadora do serviço de telecomunicações, responsável pela prestação do serviço GESAC na Localidade Beneficiária, credenciada pelo MCTIC por meio de instrumento específico.</u></p>
Beneficiados	<p>Art. 4º Serão beneficiados com as ações do Programa GESAC:</p> <p>I - Unidades do serviço público, localizadas em áreas rurais, remotas, urbanas em situação de vulnerabilidade social e de fronteira ou de interesse estratégico;</p> <p>II - órgãos da administração pública localizados em municípios com dificuldades de acesso a serviços de conexão à internet em banda larga;</p> <p>III - organização da sociedade civil <u>sem fins lucrativos</u>, por meio das quais seja possível promover ou ampliar o processo de inclusão digital;</p> <p>IV - Povos e comunidades tradicionais em conformidade com os objetivos da política nacional de desenvolvimento sustentável;</p> <p>V - Localidades onde inexista oferta adequada de acesso à internet em banda larga, identificadas pelo MCTIC.</p>

Fonte: elaboração própria com base nas informações da portaria publicada pela Imprensa Nacional

Tabela 5 – Características da Portaria MCOM nº 2.460, de 23 de abril de 2021

Objetivos	<p>Art. 3º São objetivos do Programa GESAC:</p> <p>I - Promover a inclusão digital, por meio do fornecimento de conexão à internet em banda larga, inclusive naquelas localidades onde inexista oferta adequada de conexão à Internet;</p> <p>II - Apoiar comunidades e m estado de vulnerabilidade social, localizadas em áreas rurais, remotas e nas periferias urbanas, oferecendo acesso a serviços de conexão à internet, promovendo a inclusão digital e social e incentivando as ações de governo eletrônico;</p> <p>III - ampliar o provimento de acesso à internet em banda larga para instituições públicas, com prioridade para regiões remotas e de fronteira;</p> <p>IV - Apoiar órgãos governamentais em ações de governo eletrônico; e</p> <p>V - Contribuir para a ampliação do acesso à internet em consonância <u>com outros programas de governo.</u></p>
Conceitos	<p>Art. 2º Para fins da execução do Programa, considera-se:</p> <p>I - Desativação: retirada definitiva dos recursos de infraestrutura tecnológica para o provimento do serviço de conexão à internet em banda larga;</p> <p>II - Instituição parceira: órgão ou <u>entidade da administração pública direta ou indireta, ou entidade sem fins lucrativos ou empresa pública ou privada</u>, que celebre parceria com o Ministério das Comunicações, por meio de <u>Acordo de Cooperação Técnica (ACT)</u> ou outro instrumento específico para repasse ou transferência de recursos ao Ministério das Comunicações ou à prestadora de serviços do Programa GESAC, nos termos da legislação aplicável;</p> <p>III - instituição beneficiária: estabelecimento público ou organização da sociedade civil, conforme definido na Lei nº 13.019, de 2014, indicados por Instituição parceira, conforme parâmetros estabelecidos pelo Ministério das Comunicações, que receba, de forma gratuita, os serviços do Programa em suas instalações;</p> <p>IV - <u>Localidade beneficiária: localidades indicadas por instituição parceira, onde serão disponibilizados, de forma gratuita, os serviços de internet do Programa, em banda larga sem fio, a fim de que possam ser utilizados pela população local;</u></p> <p>V - Prestadora de serviços do Programa GESAC: prestadora de serviços de telecomunicações, contratada pelo MCOM, responsável pela prestação do serviço GESAC às instituições ou localidades beneficiárias;</p> <p>VI - Pontos de presença: local de instalação dos equipamentos necessários à conexão da instituição ou localidade beneficiárias;</p> <p>VII - utilização mínima: volume de dados médio diário de 10 MB de utilização da conexão em banda larga disponibilizada pelo Programa em cada Ponto de Presença, considerando a média dos últimos 60 (sessenta) dias; e</p> <p>VIII - remanejamento: alteração do local de instalação da conexão fornecida a uma instituição beneficiária, seja ele interno ou externo, independente de alterações de tecnologia ou de tipo de acesso.</p>
Beneficiados	<p>Art. 4º Serão beneficiados com as ações do Programa GESAC:</p> <p>I - Unidades do serviço público, localizadas em áreas rurais, remotas e urbanas em situação de vulnerabilidade social, de fronteira ou de interesse estratégico;</p> <p>II - órgãos da administração pública localizados em municípios com dificuldades de acesso a serviços de conexão à internet em banda larga;</p> <p>III - <u>cooperativas</u> e organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, por meio das quais seja possível promover ou ampliar o processo de inclusão digital; e</p> <p>IV - Localidades e povos de comunidades tradicionais, em conformidade com os objetivos da política nacional de desenvolvimento sustentável, <u>onde inexista oferta adequada de acesso à internet em banda larga, identificadas pelo MCOM</u></p>

Fonte: elaboração própria com base nas informações da portaria publicada em DOU

Em relação aos objetivos, é possível perceber que as reformulações de 2017 e 2021 deixaram de incluir os objetivos VI e VII, que tratam do fomento ao desenvolvimento de projetos comunitários à inclusão digital e a constituição de redes de conhecimento; e do apoio às pesquisas em locais isolados e com pouca oferta de serviços de conexão em banda larga. É importante evidenciar que a escolha de objetivos para uma política pública são fortes indicativos das prioridades estabelecidas pelo governo que está executando-a, assim, ao retirar os projetos comunitários e o apoio à pesquisa do texto do instrumento pode-se perceber um enfraquecimento de pilares importantes para a inclusão social. Isso porque, como já apresentado anteriormente, a inclusão social perpassa não somente a infraestrutura, mas também os aspectos sociais e informacionais, que poderiam ser melhor contemplados dentro do GESAC por meio do apoio à pesquisa e aos projetos comunitários.

A segunda mudança relativa aos objetivos foi a troca do termo “Plano Nacional de Banda Larga – PNBL” por “programas de governo”, que se deu na reformulação de 2021. Isso ocorreu devido à revogação do Decreto do PNBL em 2018, que foi substituído pelo Decreto nº 9.612 de 17 de dezembro de 2018, que dispõe sobre as políticas públicas de telecomunicações. Seria necessário elaborar um novo estudo para que pudéssemos nos aprofundar nas mudanças provocadas por esse instrumento, mas, para nos ater a finalidade deste estudo, consideramos apenas que a principal mudança percebida com a instituição do Decreto 9612/2018 foi a centralização de diversas outras políticas. Isso é, em vez de existir um instrumento referente à execução de cada política pública, como o PNBL, o Programa Brasil Inteligente e o próprio Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID), todas essas políticas passaram a ser normatizadas pelo mesmo instrumento - o Decreto 9612/2018. Como já informado, o foco do estudo não se concentra nesse Decreto de 2018, mas, de qualquer forma, ele demonstra um indicativo da passagem do período de governança digital para o período do governo digital. Isso porque conforme apresentado no capítulo 2 (especificamente, no tópico 2.3), podemos associar esse acontecimento ao comportamento do governo digital, em que a principal preocupação está centrada na prestação dos serviços de conexão, em vez de uma política de inclusão efetiva do indivíduo.

Em relação aos conceitos, pode-se perceber que foram fortemente ampliados. Apenas o termo “Telecentro”¹ deixou de ser mencionado por não ser mais uma política federal; atualmente, os telecentros existentes são geridos pelo poder estadual.

¹ “O telecentro é um Ponto de Inclusão Digital - PID, sem fins lucrativos, de acesso público e gratuito, com computadores conectados à internet, disponíveis para diversos usos. [...]. Os telecentros podem oferecer diversos

Em relação aos termos ampliados, pode-se perceber que na reformulação de 2017 a “Instituição responsável” se torna “Instituição proponente” e, na reformulação de 2021, torna-se “Instituição parceira”. Na prática, a principal diferença é que a portaria de 2014 admitia que organizações da sociedade civil fossem instituições responsáveis, enquanto a portaria de 2017 admitia apenas órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta como instituição proponente, mas passou a reconhecer também as operadoras privadas de telecomunicações enquanto possíveis prestadoras de serviço GESAC. Já a portaria de 2021 permite como instituições parceiras as empresas públicas ou privadas e as entidades sem fins lucrativos e continua reconhecendo as operadoras privadas de telecomunicações enquanto possíveis prestadoras de serviço GESAC.

Outro ponto extremamente relevante para discussão é a mudança de instrumentos celebrados para contratação das instituições responsáveis (proponentes ou parceiras). Isso porque, em 2014, a contratação se dava por meio “de instrumento específico”, que era escolhido à critério da então Secretaria de Inclusão Digital – órgão responsável pela execução do programa. Já em 2017, o instrumento para celebração de acordo é o “Termo de Adesão ao Programa GESAC”, ou seja, o instrumento “Termo de adesão” permite o repasse financeiro para execução do programa, tornando-o viável.

Já na reformulação de 2021, o instrumento mencionado é o “acordo de cooperação técnica” ou “instrumento específico” caso haja repasse ou transferência de recursos. É importante destacar que o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) é utilizado para estabelecer um vínculo cooperativo para execução de um projeto de interesse público, todavia, sem que exista nenhum tipo de repasse financeiro. Nesse caso, o acordo consiste em: o GESAC passa a estar apto a receber recursos privados e a contrapartida oferecida pelo governo foi a isenção tributária em relação ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). No entanto, o instrumento que seria responsável por normatizar essa isenção nunca foi, de fato, publicado, pela mesma razão que um instrumento parecido também não foi normatizado em 2017.

Em 2017, quando o então ministro da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, Gilberto Kassab, foi anunciado o programa Internet para Todos, uma ampliação do GESAC. O objetivo do programa não era oferecer o serviço de forma gratuita, mas sim com preços reduzidos, por meio de uma parceria entre o então MCTIC, municípios e empresas credenciadas

cursos ou atividades conforme necessidade da comunidade local, além de funcionarem como espaço de integração, cultura e lazer.” (BRASIL. 2009).

junto ao ministério. Na parceria, os municípios tinham como atribuição a garantia de infraestrutura básica para a instalação dos equipamentos de conexão, já as empresas deveriam garantir o serviço por um preço menor, já que a parceria garantia a essas empresas a isenção do ISS. A portaria 7154/2017 determinava que o Convênio ICMS de 14 de dezembro de 2007 - responsável por garantir isenção de ICMS às instituições parceiras do GESAC - seria ampliado para a isenção de ISS. No entanto, não chegou a ser colocada em prática devido a recomendação do TCU que alegou que a medida é juridicamente insegura, já que o ISS é um imposto municipal e, portanto, a normatização dele por meio de um instrumento federal poderia se tornar problemática:

9.7. recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações que: avalie a conveniência e a oportunidade de consultar o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) sobre a ampliação dos efeitos do Convênio ICMS 141/2007, com vistas a minimizar os riscos vinculados à expansão das isenções fiscais do programa Gesac com a criação da modalidade Internet para Todos. (BRASIL, 2018)

Assim, o programa foi congelado, mas tentou ser aplicado novamente durante a atual gestão do ministro Fábio Faria, mas, até o momento, também não foi viabilizado.

Esses dois últimos casos parecem demonstrar não só a falta de avaliação prévia do governo antes de anunciar uma medida como, também, a sinalização da gradativa mudança de agenda política entre o governo Dilma para o governo Temer e posteriormente Bolsonaro, refletindo o fortalecimento da agenda neoliberal, ao transferir às empresas privadas atribuições que, antes, eram do Estado - neste caso o investimento. .

Novamente, é possível perceber uma tentativa da fase de governo digital em traçar meios rápidos para a prestação do serviço, mas sem a devida preocupação com outros aspectos relativos à inclusão. Tanto nos casos de 2017 quanto de 2021, a problemática não está centrada na tentativa de incentivo fiscal às empresas que queiram associar-se ao programa, mas sim na suposição de que somente essa mudança já seria o suficiente - ou pelo quase suficiente - para resolver o problema da inclusão digital no Brasil.

Finalmente, outro ponto de alteração válido para análise é o de “localidade beneficiária”. Enquanto a portaria de 2014 não conceitua esse aspecto, a portaria de 2017 define que apenas os municípios (e o Distrito Federal) poderiam ser proponentes do pedido para disponibilização dos serviços de Internet banda larga. Já a portaria de 2021 admite que a localidade beneficiária possa ser indicada por qualquer instituição parceira, ou seja, pode ser indicada por órgãos e entidades públicas, entidades não-governamentais e empresas públicas ou privadas, o que é positivo ao ampliar o leque de atores que podem contribuir com a expansão da política pública.

Acerca dos beneficiados, foram destacados dois pontos. O primeiro deles é que a reformulação de 2021 passa a admitir que as cooperativas possam ser beneficiárias do programa. O segundo ponto é mais discutível: a reformulação de 2021 substitui “povos e comunidades tradicionais em conformidade com os objetivos da política nacional de desenvolvimento sustentável” por “localidades e povos de comunidades tradicionais, em conformidade com os objetivos da política nacional de desenvolvimento sustentável, onde inexistia oferta adequada de acesso à internet banda larga, identificadas pelo MCOM”. A problemática dessa troca se dá em virtude da necessidade de identificação pelo Ministério das Comunicações, isto é, caso o MCOM não identifique que existe oferta inadequada de acesso à internet, as comunidades tradicionais não estarão aptas a se tornarem beneficiárias do GESAC. Por mais que a identificação de problemas públicos seja pertinência fundamental do Estado é necessário admitir também que existem lapsos e inexatidões em relação ao monitoramento de certos dados, que interferem na entrega das políticas públicas a essas comunidades.

4.2 Percepção da gestora responsável pelo setor sobre a execução do Programa

Conforme abordado na fase da metodologia, foram selecionados participantes que já tivessem tido contato próximo com a execução do GESAC, como gestores públicos e acadêmicos da área. Como informado no capítulo da metodologia, a entrevistada trabalha no departamento responsável pelo GESAC há 12 anos e conta que o programa se transformou substancialmente desde quando chegou ao Ministério das Comunicações, em 2010.

Segundo a entrevistada (2022, informação verbal), um dos focos do programa em 2010 era expandir a infraestrutura de internet, já que instalações em áreas remotas não eram um grande interesse das empresas e, portanto, cabia ao Estado suprir essa necessidade. Em relação à execução atual, a coordenadora pontua que a ênfase não é somente a expansão da infraestrutura como também a melhoria do sinal já que, em 2014, a conexão chegava apenas à 500Kb, enquanto nos dias de hoje, já é possível instalar pontos de presença que chegam à 20Mb, o que segundo a entrevistada (2022, informação verbal) já permite grande diferença na vida dos cidadãos;

É claro que ainda tem muito o que melhorar. 20 megabytes não é uma conexão como a que eu e você temos aqui, que permite uma chamada de vídeo mais longa, que permite baixar muita coisa, mas já faz grande diferença na vida das pessoas que antes

não tinham conexão nenhuma. Eles [os beneficiários do programa] me contam que já dá para ficar por dentro das notícias, dá para mandar um Whatsapp para família que mora em outro estado.

A fala da gestora corrobora com o que já foi apresentado anteriormente neste estudo: a importância da inclusividade digital para a consolidação de direitos fundamentais. Conforme exposto, pessoas que antes não possuíam acesso a diversas informações que são publicadas diariamente na internet, agora têm a possibilidade de acessar notícias e contactar pessoas de outros locais, colaborando para a formação de novos conhecimentos dentro da comunidade.

Para além disso, a percepção da entrevistada corrobora com o que já foi apresentado acerca da exclusão e da desigualdade digital. A exclusão digital é uma das facetas da exclusão social e, portanto, permeia as condições sociais na população, ou seja, por meio da fala da entrevistada, pode-se perceber que mesmo ao se beneficiarem da chegada dos serviços de conexão, as comunidades atendidas pelo programa ainda estão distantes da isonomia digital.

Ao ser questionada sobre os fatores que colaboraram para a implementação do GESAC, a entrevistada (2021, informação verbal) pontuou que dois instrumentos foram fundamentais para a implementação. O primeiro deles é o Convênio ICMS de 14 de dezembro de 2007, que “autoriza os Estados e o Distrito Federal a conceder isenção de ICMS na prestação de serviço de comunicação no âmbito do Programa Governo Eletrônico de Serviço de Atendimento do Cidadão - GESAC” (BRASIL, 2021). A gestora pontuou que, embora ainda não estivesse no departamento à época que foi criado, sabe que, até hoje, o Convênio é um atrativo fundamental para que organizações parceiras que tenham interesse em fazer parte do programa possam prestar o serviço com a isenção de ICMS.

Além disso, também foi pontuado que a parceria entre Ministério da Educação e Ministério das Comunicações foi fundamental, principalmente para levar internet às escolas. Isso porque o MEC passou a contribuir com recursos para que os pontos GESAC pudessem ser implementados em escolas, o que ajudou a diminuir a carga do orçamento do MCOM. A entrevistada ainda pontua que essa parceria se tornou ainda mais fundamental em 2021, quando o Orçamento 2021 cortou R\$38 milhões de reais da ação programática de inclusão digital do MCOM. Assim, a parceria entre os ministérios fez-se essencial para a continuidade da política pública.

Acerca da quantidade de investimentos governamentais no programa, a gestora aponta que:

recursos são sempre importantes, né? Então a gente sempre precisa de mais. O que temos hoje é suficiente para atender as demandas imediatas e tudo, mas precisava de

mais investimento para expandir e melhorar mais o programa. O que a gente usa hoje para ter esses recursos para expandir são os termos de execução descentralizada e as emendas parlamentares, que ajudam bastante (PEDROSO, 2022, informação oral).

Vale evidenciar que os termos de execução descentralizada (TED) são

instrumentos por meio dos quais a descentralização de créditos entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União é ajustada, com vistas à execução de programas, de projetos e de atividades, nos termos estabelecidos no plano de trabalho e observada a classificação funcional programática (BRASIL, 2020).

Já as emendas parlamentares são instrumentos que os parlamentares possuem para participar da elaboração do orçamento anual, decidindo onde serão alocados certos recursos do orçamento. Dessa forma, os parlamentares podem destinar verba para a implementação de pontos GESAC em determinada região de seu estado. (BRASIL, 2021).

Diante dessas informações, percebe-se, mais uma vez, o reflexo da agenda neoliberal do governo. O afastamento gradual da execução da política pode ser percebido não somente pela inserção de empresas enquanto instituições parceiras - conforme disposto na Portaria MCOM nº 2.460, de 23 de abril de 2021 - mas também pelos cortes orçamentários, em que o governo deixa de aplicar recursos para execução do programa, que por sua vez precisa ser complementado com recursos de outras entidades para que possa ter continuidade.

Também foi perguntado à gestora se as transições de Governo (Dilma-Temer e Temer-Bolsonaro) tiveram influência nos instrumentos de execução da política pública. A gestora pontuou que os decretos permaneceram praticamente os mesmos, com exceção dos novos formatos de acordo - Acordo de Cooperação Técnica, instrumento específico ou contratação direta de instituição parceira - que passaram a ser permitidos com a Portaria de 2021. Vale retomar aqui uma perspectiva apresentada no capítulo 2 deste trabalho: as alterações em instrumentos da ação pública, por mais que discretas, são sempre reflexo da agenda política que está sendo executada pelos tomadores de decisão do momento. Para exemplificar, volto a destacar a exclusão dos objetivos de fomento ao desenvolvimento de projetos comunitários e apoio a pesquisas em locais isolados do texto do decreto, no âmbito dos objetivos do programa, além da gradativa diminuição da participação de organizações da sociedade civil no texto dos instrumentos. Em suma, conforme apresentado no referencial teórico e na análise do último subtópico, as mudanças, por mais triviais que possam parecer, refletem na forma como a política pública é executada.

Na opinião da entrevistada, o maior impacto sofrido foi o corte orçamentário, especialmente no governo de Jair Bolsonaro. Ademais, quando questionada sobre os fatores que dificultam a execução do GESAC, a gestora voltou a mencionar a questão orçamentária:

Como eu disse né, o orçamento é sempre importante e com a divisão dos ministérios em MCTI e MCOM, o orçamento também foi dividido, o que teve um impacto considerável para gente aqui. (PEDROSO, 2021, informação oral).

Embora não tenha utilizado as mesmas palavras, a gestora levantou um ponto extremamente relevante, que já foi pontuado neste estudo: o capital tecnológico-informacional. Ainda dentro da resposta acerca dos fatores que dificultam a plena execução do GESAC, a gestora menciona que, muitas vezes, os pontos de presença são desativados por ausência de utilização mínima, conforme estipulado pelo Decreto. A princípio, parece justo que as unidades que não estejam sendo utilizadas sejam desativadas, no entanto, o problema se dá porque:

Às vezes acontece algum problema técnico na rede e a comunidade fica sem o acesso, ai eles nem têm como reclamar. Às vezes não tem ninguém na região que vai conseguir ligar aqui para o departamento para informar o problema e aí, se não informam o problema, eles ficam sem internet e sem usar a internet, a gente tem que desativar o ponto, infelizmente. (PEDROSO, 2022, informação oral).

Assim, pode-se perceber uma importante lacuna na política pública. Apesar de todos os benefícios trazidos pela expansão da infraestrutura necessária para prover à conexão, ainda é preciso aprimorar as estratégias voltadas ao primeiro pilar proposto pelo TCU: a alfabetização do indivíduo para o uso das TIC.

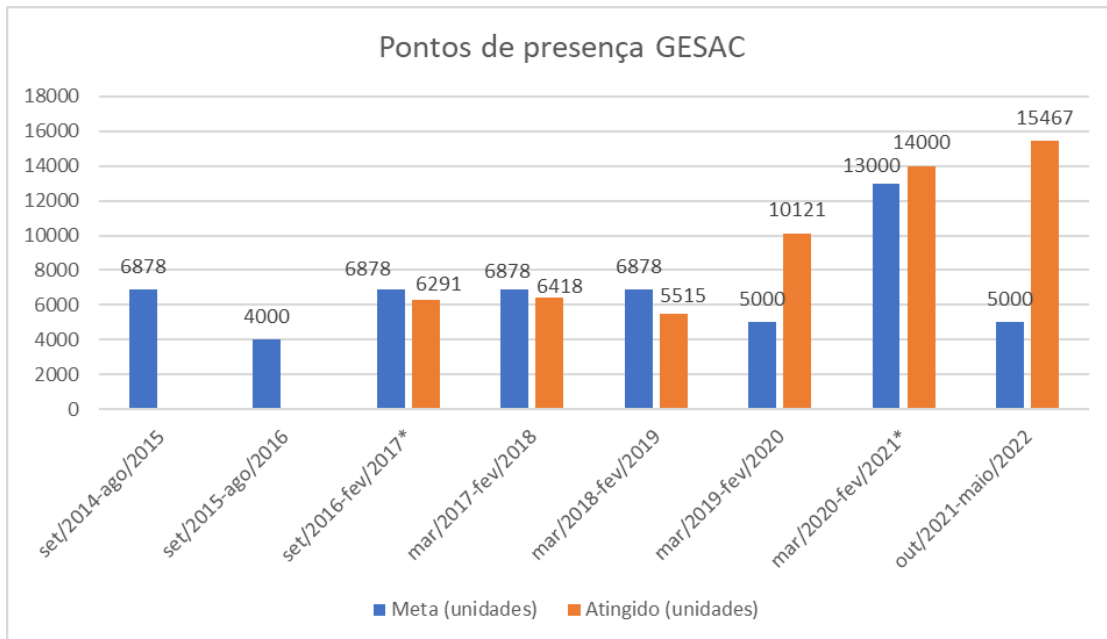
A coordenadora de projetos de conectividade ainda menciona a dificuldade relacionada a outros tipos de infraestrutura, como a falta de energia elétrica ou ausência de pavimentação e meios de transporte, que dificultam a implementação dos equipamentos.

Finalmente, no que tange aos artifícios que podem contribuir para a ampliação e melhoria do GESAC, a gestora reforçou, mais uma vez, a necessidade de aumento orçamentário, com o intuito de expandir o programa. Além disso, foi pontuada a necessidade de elaboração de mais estudos e avaliações, para subsidiar futuras mudanças no programa. Finalmente, foi mencionado a necessidade de estratégias transversais entre os ministérios, nos moldes do que já ocorre com o MEC para a implementação de escolas conectadas. Foram pontuadas, como exemplo, parcerias com o Ministério de Minas e Energia para coordenar a implementação de redes de energia e conexão e com o Ministério da Infraestrutura para coordenar as demandas por acessibilidade.

4.3 Resultados do programa

A análise aqui enfatizada foi capaz de demonstrar, por meio dos números do programa, qual foi a influência de cada instrumento na execução do GESAC ao longo dos anos. No entanto, antes de expor essa parte de resultados encontrados, é preciso fazer um adendo importante em relação à disponibilização dos dados pelos portais do governo: com o intuito de garantir a confiabilidade das informações e das comparações, todos os dados foram retirados dos portais oficiais de governo e, dado que os sites do Ministério das Comunicações - anteriores à 2016 - foram excluídos e os dados não foram portabilizados ao portal dados.gov.br, os dados referentes à execução das metas de 2014 e 2015 não foram encontrados. O Ministério das Comunicações foi contactado via *e-mail*, mas não respondeu ao pedido de disponibilização de informações.

Isso posto, o gráfico 1 e a tabela 6, exibidos abaixo, apresentam o quantitativo de pontos atendidos pelo Programa, segundo os relatórios de gestão do MCTIC e MCOM. Ainda vale destacar que, segundo os relatórios de gestão do governo, “a quantidade da meta prevista corresponde à totalização do contrato, operacionalmente não é alcançada devido às especificidades do Contrato, que envolvem o desligamento de pontos não utilizados conforme norma GESAC” (BRASIL, 2017). Em outras palavras, a quantidade se refere à quantidade de pontos instalados e não necessariamente à quantidade de pontos ativos.

Gráfico 1- Pontos de presença GESAC

Fonte: elaboração própria com base nas informações publicadas em Diário Oficial da União

Tabela 6 - Pontos de presença GESAC por período

Período	Meta (unidades)	Atingido (unidades)
set/2014-ago/2015	6878	informações indisponíveis
set/2015-ago/2016	4000	informações indisponíveis
set/2016-fev/2017*	6878	6291
mar/2017-fev/2018	6878	6418
mar/2018-fev/2019	6878	5515
mar/2019-fev/2020	5000	10121
mar/2020-fev/2021**	13000	14000
out/2021-maio/2022	5000	15467

Fonte: elaboração própria com base nas informações publicadas em Diário Oficial da União

*Fusão do Ministério das Comunicações com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

** Recriação do Ministério das Comunicações

O primeiro ponto que chama atenção dentro dos números apresentados é a ruptura da meta entre 2015 e 2016, que passa de 6878 para 4000 pontos de presença. Pode-se especular que a meta foi diminuída por não ter sido alcançada no ano anterior, mas, infelizmente, não passa de uma suposição superficial, visto que os relatórios e dados oficiais da época não estão mais disponíveis.

Adentrando as análises baseadas em dados disponíveis, podemos perceber que as metas não foram contempladas durante três períodos seguidos. A causa para essa lacuna foi apresentada pelo próprio MCTIC por meio do relatório de gestão de 2017, que afirmou - assim como a gestora - que o corte orçamentário teve impacto significativo na execução do Programa:

Dentro do Programa Governo Eletrônico – Serviço de atendimento ao cidadão (GESAC), as instalações de pontos de acesso sofreram diminuição no ritmo de instalação de pontos de acesso devido a restrições orçamentárias/financeiras, além de ter havido o desligamento dos pontos que estavam com baixo tráfego. (MCTIC, 2017)

No ano em questão, o MCTIC sofreu um corte de R\$477 milhões de reais, o que teve grande impacto na execução de diversos programas, inclusive o GESAC.

Outro ponto chamativo em relação aos números acontece entre 2019 e 2020, quando o número de pontos de presença salta de 5515 para 10121 pontos de acesso. Isso se deve aos frutos do desenvolvimento tecnológico brasileiro, materializado na forma da tecnologia do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações (SGDC), o primeiro satélite brasileiro desenvolvido para a transmissão de dados com alta velocidade na banda Ka, cobrindo todo o Território Nacional e a Amazônia Azul. Assim como apresentado no início do capítulo 2, os instrumentos aqui analisados são um encontro entre aspectos técnicos, sociais e políticos, isto é, por mais que mudanças políticas influenciem diretamente a ação pública, as mudanças técnicas e tecnológicas também são capazes de influenciar positivamente o andamento da política pública.

Não obstante, o aumento dos pontos de acesso não implica, necessariamente, melhoria desse programa. Isso porque, como já apresentado anteriormente, o acesso à infraestrutura não é o único requisito para garantir uma política efetiva de inclusão digital, já que o capital informacional desempenha parte igualmente importante no processo. Assim como a coordenadora entrevistada, diversos outros atores notam que as políticas atuais pecam em desenvolver medidas para a alfabetização digital. A Corregedoria-Geral da União, por exemplo, que em 2017 publicou o Relatório de Avaliação das Políticas executadas pelo MCTIC, apontou

três pontos que deveriam ser melhorados para uma execução mais efetiva do GESAC, sendo eles:

- Risco de descontinuidade do Gesac em 2019 por impossibilidade de prestação do serviço do Programa pela Telebrás.
- Necessidade de melhorias no processo de acompanhamento do Gesac;
- Necessidade de melhoria no indicador e meta associada para mensuração do atingimento dos objetivos do Programa Gesac.

O risco de descontinuidade ocorreu após o Sindicato das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (Sinditelebrasil) contestar a inexigibilidade de licitação alegada pelo MCTIC para contratação da Telebrás. O TCU concedeu a medida cautelar e determinou a suspensão do contrato, que foi retomado em 2018. Embora interessante, a discussão acerca da liminar adentraria demasiadamente o campo jurídico para o teor deste estudo, portanto, o foco será dado às duas outras considerações da CGU.

Segundo o relatório, o modelo de acompanhamento do GESAC é essencialmente utilizado para monitoramento de tráfego e disponibilidade de cada ponto de presença. Informações como o status de cada ponto - se estão em instalação, instalados, cancelados, desativados, transferidos - são registradas em uma planilha eletrônica mantida pela equipe do DEIDI. Vale destacar que essa planilha não é publicizada pelo portal de dados abertos ou por nenhum outro site do governo, o que, além de dificultar e até mesmo impedir estudos e avaliações independentes sobre a política, também demonstra a falta de transparência governamental perante a execução da política. Como já visto, essa questão é, inclusive, levantada pela coordenadora do departamento de Projetos de Conectividade, assim como pela CGU, que destaca que

Em que pese a planilha eletrônica constituir-se em uma forma de controle, tal instrumento é mais suscetível a erro de registro, pois possui um maior risco de perda dos dados e exige um trabalho minucioso para controle das informações. Dessa forma, verifica-se a necessidade de atuação do Ministério para fortalecimento dos controles utilizados para acompanhamento e monitoramento do Programa. (CGU, 2017)

A Corregedoria volta a reforçar a necessidade de avaliações mais concretas, por meio de indicadores mais efetivos para mensuração dos resultados:

O indicador utilizado pelo Ministério é o número absoluto de instalações de Pontos de Presença no âmbito do programa. [...] No entanto, em que pese o cadastro no SIOP, foi observado que o indicador utilizado pelo DEIDI não é adequado para mensurar o alcance dos objetivos do Gesac. O programa visa o atingimento de locais carentes de conexão à internet em banda larga, com o intuito de promover a inclusão digital. O

número absoluto de instalações realizadas não oferece informação sobre o grau de atingimento ou cobertura atingida desse objetivo. [...]Em segundo lugar, deve-se considerar os Pontos em operação, pois os pontos instalados podem ser desativados e, assim, não estariam contribuindo para o atingimento dos objetivos do Programa. (CGU, 2017)

Em complemento ao que foi posto no relatório, pode-se estender a necessidade de criação de novos indicadores que sejam capazes de metrificar os outros pilares de uma política de inclusão digital: alfabetização do indivíduo para o uso das TIC e conteúdo adequado às necessidades dos usuários. O TCU apresentou esse mesmo entendimento ainda em 2017 ao elaborar o Relatório Sistêmico de Fiscalização de Infraestrutura de Telecomunicações. O Tribunal evidenciou outras lacunas, além das apontadas pela CGU, como a falta de ações do governo federal que sejam transversais e articuladas entre si, além da “existência de fragilidades em aspectos essenciais da política de inclusão digital, relacionados à infraestrutura, política de acesso, conteúdo adequado para inclusão e capacitação do cidadão” (TCU, 2017).

Embora os dois relatórios citados tenham sido publicados em 2017, pode-se perceber que muitos dos aspectos ainda se aplicam à realidade atual. Isso, por sua vez, é um indicativo para outra preocupação: a negligência relacionada às avaliações de políticas públicas, ou seja, nem mesmo os órgãos técnicos responsáveis por colaborar com a otimização da execução de políticas públicas tiveram grande influência nas mudanças dos instrumentos de execução - corroborando mais uma vez com a teoria já mencionada, em que os instrumentos da ação pública nunca são puramente racionais e técnicos.

5 Considerações Finais

A elaboração deste estudo, sob a perspectiva da sociologia da ação pública, foi relevante para reafirmar que as políticas públicas não podem ser reduzidas à racionalidade pura. Da mesma forma, os instrumentos da ação pública não devem ser baseados somente nos valores e interpretações do governo em vigência. Para tanto, é necessário entendê-los enquanto instrumentos sociotécnicos e políticos, reforçando as sugestões deixadas tanto pela entrevistada, quanto pelo TCU e pela CGU, de que o aprimoramento das ferramentas de análise são fundamentais para subsidiar as transformações que vierem a ocorrer.

Com base nos dados coletados, também foi possível perceber o grande desafio que o governo brasileiro terá que enfrentar para, de fato, superar a exclusão digital: a alfabetização digital. Tanto na análise das portarias, quanto nas entrevistas e relatórios, foi possível perceber a lacuna em relação às medidas necessárias para o desenvolvimento da capacitação sociocognitiva dos beneficiários da política. O atual instrumento normatizador do GESAC não propõe medidas concretas para o desenvolvimento e aquisição de capital tecnológico-informacional pelos cidadãos e, para além disso, também não é articulado com outras políticas públicas ou outras ações que ambicionem a melhoria desse obstáculo. Essa constatação demonstra as consequências do instrumento de Governo Digital, em que a criação de infraestrutura para a prestação do serviço é priorizada - e muitas vezes sobrepõe - em detrimento de outros aspectos igualmente relevantes, como a alfabetização digital e a inserção efetiva do indivíduo nos meios virtuais.

Diante dos recorrentes cortes orçamentários, ficou evidente que a política de inclusão digital é tratada como um gasto, ao invés de um investimento, reflexo das políticas adotadas desde a Emenda Constitucional do corte de gastos. As consequências disso são inúmeras, mas, entre elas, a perpetuação do ciclo de exclusão digital, isto é, a falta de investimento em inclusão digital contribui para a desigualdade no acesso à informação, que, por sua vez, representa uma das principais maneiras de participação nas atividades sociais e políticas. Assim, se uma parcela da sociedade está excluída da sociedade digital, a tendência é que ela continue neste estado, já que dificilmente conseguirá se fazer ouvida para mudar a situação. (FREITAS, 2016)

6 Referências

ARNOLDI, Marlene Aparecida Gonzales Colombo et al. **A entrevista na pesquisa qualitativa-mecanismos para validação dos resultados**. Autêntica, 2017.

BRASIL. **Decreto n. 10.332, 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. Brasília, DF: Presidência da República [s/a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm. Acesso em: 17 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 9.319, de 21 de março de 2018**. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. Brasília, DF: Presidência da República [2018c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9319.htm. Acesso em: 17 fev. 2022.

BRASIL. **Linha do tempo – Governo Eletrônico. Do eletrônico ao digital** [2019]. Publicado em 25 nov. 2019, atualizado em 30 abr. 2020. Disponível em: 55 <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-aodigital>. Acesso em: 17 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (e-Digital)**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Inovações e Comunicações [2018a]. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/ptbr/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2022.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Portaria nº. 256, de 13 de março de 2002**. Brasília, 2002. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, 14 mar. 2002

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Políticas Públicas de inclusão digital**. Brasília: TCU, SeinfraAeroTelecom, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e terra, 2005.

CGI.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2018.**

CRUZ, Renato **O que as empresas podem fazer pela inclusão digital** / São Paulo : Instituto Ethos, 2004. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-que-as-empresas-podem-fazer-pela-inclusao-digital.htm>

FREITAS, C. S. **Mecanismos de Dominação Simbólica nas Redes de Participação Política Digital.** In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (Org.). (Org.). Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática. 01ed.Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016, v. 01, p. 27-45.

FREITAS, C. S. O Capital Tecnológico Informacional. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 17, p. 115-132. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/133/131>

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar um projeto de pesquisa.** 4.ed. São Paulo, Atlas :2002.

GOMES, R. **A Análise de Dados em Pesquisa Qualitativa.** In: MINAYO, M. C. S.(org.). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 22º edição. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002.

GOMES, W. **A democracia no mundo digital:** História, problemas e temas. Edições Sesc, 2018. E-book.

HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **As abordagens a partir dos instrumentos da Ação Pública.** In: OLIVEIRA, O. P.; HASSENTEUFEL, P. (org.). Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos. Tradução de Escola Nacional de Administração Pública -- Brasília: Enap, 2021.

IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. – Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101760>

KURBALIJA, J. **Uma introdução à governança da internet.** São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

LASCOUMES, P; LE GALÈS, P. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos.** Revista Pós Ciências Sociais, Maranhão, v. 9, n. 18, 2012.

LASCOUMES, P; LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Editora da Ufal. 2012a.

LEMOS, André; RIGITANO, Eugênia; COSTA, Leonardo. **Incluindo o Brasil na era digital**. In: LEMOS, André (Org.). Cidade digital: portais, inclusão e redes no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007. cap. 1. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/137/4/Cidade-digital_RI.pdf.

LEAL, Sayonara et al. **Políticas de inclusão digital no Brasil: a experiência da formação dos monitores dos telecentros GESAC** | Digital inclusion policies in Brazil: the experience of training instructors for "telecenters". Liinc em Revista, v. 8, n. 1, 2012

MACHADO, H. F. S. **Imaginários sociotécnicos da governança da internet**: uma análise de redes do Mapa de Soluções da NET mundial. Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade de Brasília, 2019.

MARCONI, M., LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

MEDEIROS, Isabella Coelho. O ciclo da inclusão digital: social-digital-social. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 8, p. 75705-75714, 2021. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/33721/pdf> Acesso em 17 de fev. de 2022.

MINAYO, Maria Cecília de S. **Técnicas de pesquisa: entrevista como técnica privilegiada de comunicação**. In: _____. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 12. ed. São Paulo: **Hucitec**, 2010. p. 261- 297.

MINAYO, Maria Cecília de S.; SANCHES, Odécio. **Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?**. Cadernos de saúde pública, v. 9, n. 3, p. 237-248, 1993.

PEDROSO, Jane. Entrevista concedida a Letícia Mendes Lara. Brasília, 25 mar. 2022.

PISCHETOLA, Magda. **Inclusão digital e educação: a nova cultura da sala de aula**. Ed.digital. Petrópolis: Vozes, 2016. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=en&lr=&id=P8qcDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT6&dq=info:XG4E-RsjeDcJ:scholar.google.com&ots=GkUA7owxP_&sig=MEIKo-xLJKhE5Juyq5okB08hOOA&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 17 de fev. de 2022

SERAPIONI, Mauro. **Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde: algumas estratégias para a integração.** *Ciência & saúde coletiva*, Rio de Janeiro, vol.5, n.1, p. 187-192, 2000.

SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

SILVEIRA, Sergio Amadeu da. **A noção de exclusão digital diante das exigências de uma cibercidadania.** In: HETKOWSKI, Tânia Maria (Org.). *Políticas públicas & inclusão digital.* Salvador: EDUFBA, 2008, p. 43–66. Disponível em:

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** *Sociologias*, p. 20-45, 2006.

VIANA, Ana Cristina Aguilar. **Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital.** *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, v. 8, n. 1, p. 115-136, 2021.

VIEIRA, Giovana Batisti. **A Sociedade Da Informação E Sua Lógica Capitalista: Uma Análise Dos Riscos E Regulações.** *Sociedade Informacional. Revista de Administração Empresarial*, v. 51, n. 1, 2011.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1. Na sua opinião, qual a importância do GESAC para a inclusão digital?
2. Qual cargo o(a) senhor(a) ocupou durante o período que trabalhou com o GESAC?
3. Você acredita que a quantidade de investimentos feitos no GESAC impactou diretamente na quantidade de acessos à Internet?
4. Além dos investimentos, quais outros fatores colaboraram para implementação do GESAC? Por exemplo: aparatos normativos legais ou outras ações governamentais.
5. Você acredita que as transições de Governo (Dilma-Temer e Temer-Bolsonaro) tiveram influência nos instrumentos de execução da política pública?
6. Quais fatores dificultaram a implementação do GESAC ou impediram que ele tivesse mais resultados?
7. Na sua opinião, quais artifícios ou instrumentos poderiam contribuir para a ampliação/melhoria do GESAC?

APÊNDICE B - TABELA 1

	Portaria
Objetivos	
Conceitos	
Beneficiados	

Fonte: Elaboração própria, 2022.