

## EIXO TEMÁTICO 2 | TRABALHO, QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

### TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: um estudo sobre os serviços públicos digitais no Brasil

### DIGITAL TRANSFORMATION AND CITIZEN PARTICIPATION: a study on digital public services in Brazil

Neurivania dos Santos Oliveira<sup>1</sup>

#### RESUMO

O estudo investiga a digitalização dos serviços públicos no Brasil, destacando desafios como inclusão digital e desigualdades socioeconômicas. A participação cidadã é crucial, mas enfrenta obstáculos como desconfiança institucional e exclusão digital. A implementação da Carteira de trabalho digital (CTPS) exemplifica esses desafios, ressaltando a importância da comunicação transparente. A análise, fundamentada nas teorias de Castells sobre a sociedade em rede, enfatiza a complexidade da transformação digital e a necessidade de uma abordagem holística e participativa.

**Palavras-chave:** Transformação digital. Governo digital. participação cidadã.

#### ABSTRACT

The study investigates the digitization of public services in Brazil, highlighting challenges such as digital inclusion and socioeconomic inequalities. Citizen participation is crucial but faces obstacles such as institutional distrust and digital exclusion. The implementation of the Digital Work Portfolio (CTPS) exemplifies these challenges, emphasizing the importance of transparent communication. The analysis, based on Castells' theories of network society, emphasizes the complexity of digital transformation and the need for a holistic and participatory approach.

**Keywords:** Digital transformation. Digital government. Citizen participation.

<sup>1</sup> Graduada em Administração pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) e mestranda em Comunicação pela mesma instituição.

## 1 INTRODUÇÃO

A crescente digitalização dos serviços públicos no Brasil, impulsionada pela adoção de plataformas móveis de governo, está provocando uma transformação notável na maneira como a administração pública opera. No cenário histórico, a burocracia e a morosidade foram obstáculos para a eficácia dos serviços públicos brasileiros, a complexidade administrativa frequentemente resultava em processos lentos, desestimulando a interação eficiente entre governo e cidadãos.

Entretanto, apesar dos potenciais benefícios dessas transformações digitais, sua eficácia e alcance não são uniformes. O Brasil, assim como muitos países em desenvolvimento, enfrenta desafios complexos relacionados à inclusão digital, desigualdade socioeconômica e acesso equitativo aos recursos tecnológicos.

Nesse sentido, à medida que nos aprofundamos na transformação digital nos serviços públicos, uma dualidade se revela: enquanto a modernização busca eliminar barreiras e democratizar o acesso, há o risco simultâneo de intensificar as disparidades sociais e excluir uma parcela da população que enfrenta obstáculos para se integrar a esse novo cenário.

A motivação para este estudo surgiu durante uma discussão em sala de aula no Programa de Pós-Graduação em Comunicação (PPGCOM) da Universidade Federal do Piauí (UFPI), centrada na obra "Internet e Sociedade em Rede" de Manuel Castells. Segundo Castells (2003), a internet não se resume a uma mera ferramenta tecnológica; ela desempenha um papel central na formação e estruturação das relações sociais, econômicas e políticas, ele destaca a capacidade da internet de gerar novas formas de colaboração e engajamento cívico.

O autor contextualiza a evolução da internet, que passou de um recurso exclusivo de uma elite de usuários para uma ferramenta globalmente integrada. No entanto, ao considerar o cenário brasileiro, é essencial ponderar sobre como as mudanças na estrutura da rede e no acesso a ela impactam diversos segmentos da população. Diante disso, surge a questão: em que medida essa transformação tem sido inclusiva, especialmente no contexto da população brasileira?

Além disso, quais são as barreiras ao acesso à internet para diferentes grupos sociais no Brasil? Como a inclusão digital impacta a participação econômica, social e política desses grupos? Quais políticas e iniciativas podem ser implementadas para melhorar a inclusão digital no país?

Para a metodologia, adotamos uma abordagem documental, concentrando-nos na análise de relatórios governamentais da Secretaria de Governo Digital (SGD) e do Laboratório de Qualidade dos Serviços Públicos (LabQ). Além disso, incorporamos um estudo de caso relacionado à implementação da CTPS, considerando também a Avaliação de Satisfação do Usuário como parte integrante da análise.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

Antes de entrarmos no cerne da discussão, é essencial contextualizar a importância da transformação digital na administração pública. Desde os primórdios da adoção de tecnologias até os atuais modelos de governo digital e governança digital, a implementação das Tecnologias de Informação e Comunicação tem desempenhado um papel fundamental nesse processo de evolução. Castells (2003) destaca a importância da tecnologia na criação de novas formas de comunicação, colaboração e engajamento cívico, democratizando o acesso à informação e capacitando os indivíduos a se expressarem e mobilizarem de maneiras sem precedentes.

A integração das TICs permitiu uma mudança de paradigma, passando de uma administração burocrática e analógica para uma administração ágil, transparente e eficaz. A transição do capitalismo industrial para o capitalismo informacional, como discutido por Castells (1999), tem implicações profundas para a organização da economia e da sociedade. A digitalização dos serviços públicos reflete essa mudança, alterando não apenas a forma como os serviços são entregues, mas também as relações de trabalho, a produção e o acesso aos recursos públicos (SGD, 2023).

Atualmente, o conceito de governo digital e governança digital ganha destaque, visando não apenas à digitalização dos processos, mas também à transformação da cultura organizacional e à prestação de serviços centrados no usuário. Nesse sentido é importante salientar que "Governo digital" e "governança digital" são termos frequentemente utilizados para descrever práticas essenciais na modernização do serviço público. No entanto, é importante ressaltar que esses termos podem ser ambíguos e interpretados de diferentes maneiras.

O "governo digital" geralmente se refere à utilização de tecnologias digitais para tornar os serviços públicos mais acessíveis, eficientes e transparentes, inclui a implementação de

portais de serviços online, o uso de aplicativos móveis para interação com os cidadãos, e a digitalização de processos administrativos. Enquanto, a "governança digital" aborda a gestão estratégica e transparente dos recursos e processos governamentais no contexto digital, envolve a definição de políticas e diretrizes para o uso responsável e ético das tecnologias digitais, segurança cibernética e da proteção de dados.

Singh e Hess (2017) argumentam que a transformação digital de uma organização não se limita apenas a mudanças funcionais. Eles afirmam que a própria palavra "transformação" implica em uma abordagem ampla, indicando que uma série de ações devem ser tomadas para explorar oportunidades ou evitar ameaças decorrentes das tecnologias digitais. Significa que, a transformação digital não é apenas uma questão de implementar novas tecnologias, mas sim de repensar os processos, modelos de negócios e até mesmo a cultura organizacional para se adaptar ao novo ambiente.

No contexto brasileiro, a transformação digital no serviço público tem se mostrado uma prioridade nos últimos anos. Com a crescente digitalização da sociedade e o avanço das tecnologias da informação, o governo brasileiro tem buscado adaptar seus serviços para atender às demandas de uma população cada vez mais conectada (SGD, 2023).

A implementação das TICs na administração pública percorreu uma jornada marcada por diversos estágios. Inicialmente, observou-se o uso de tecnologias básicas, como e-mails e sistemas de armazenamento eletrônico de dados, com o avanço tecnológico, surgiram práticas mais avançadas, como sistemas de gestão integrada e portais e plataformas de serviços digitais.

O Programa de Governo Digital do Brasil, lançado em 2016, tem como objetivo promover a transformação digital dos serviços públicos, simplificando processos, reduzindo a burocracia e aumentando a eficiência no atendimento aos cidadãos. Segundo dados do governo, Federal mais de 3 mil serviços públicos já foram digitalizados desde o início do programa (SGD, 2023).

O País tem avançado significativamente na implementação de iniciativas de governo digital e governança digital. Programas como o Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão (e-SIC) e o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv) são exemplos de como o governo tem buscado utilizar as tecnologias digitais para melhorar a eficiência, transparência e participação cidadã na gestão pública.

Além disso, o Brasil também tem investido em projetos de digitalização de processos administrativos, como a emissão de documentos digitais, a oferta de serviços online e a implementação de sistemas de gestão integrada. Essas iniciativas, segundo o Governo Federal visa não apenas facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, mas também aumentar a eficiência e a transparência na gestão dos recursos públicos.

No entanto, apesar dos avanços, ainda existem desafios a serem superados. Questões como a inclusão digital, a segurança cibernética e a proteção de dados pessoais continuam sendo áreas de preocupação para o governo brasileiro. Além disso, a complexidade do aparato burocrático e a resistência à mudança em algumas esferas do serviço público também representam obstáculos para a plena implementação da transformação digital no país.

## 2.2 DIGITALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL

O Gov.br é uma plataforma digital que reúne mais de 4.200 serviços do governo federal, com o propósito de simplificar a vida dos brasileiros. Ao disponibilizar esses serviços de forma digital, a plataforma elimina a necessidade de deslocamento físico aos órgãos públicos, colocando todas essas facilidades literalmente na palma da mão dos cidadãos (MGI, 2024).

Dentre os serviços mais populares estão a Assinatura Eletrônica, Meu SUS Digital, Celular Seguro, Meu INSS, Enem, e-Social e a Carteira Digital de Trânsito. Além disso, na plataforma é possível verificar questões como a possibilidade de receber abono salarial, emitir certidão de regularidade fiscal e até atualizar o CPF (MGI, 2024).

Giddens (1990) explora as transformações sociais e culturais decorrentes da modernidade, enfatizando o papel das tecnologias de comunicação na reconfiguração das relações sociais. Ele argumenta que as tecnologias contemporâneas têm o poder de encurtar distâncias e conectar pessoas em tempo real, redefinindo nossa percepção de tempo e espaço.

Wolton (1999) apresenta uma visão mais cautelosa sobre o tema, enfatizando a complexidade da comunicação como um processo que vai além da simples transmissão de informações, ele ressalta que essa dinâmica envolve a interação entre diversos atores e sistemas de significado.

Quando se discute a digitalização no contexto brasileiro, é necessário considerar uma gama de elementos interligados que moldam a forma como a transformação digital se desenrola. Entre esses fatores, destacam-se a infraestrutura de tecnologia da informação e

comunicação (TIC), o acesso à internet e a tecnologia, a legislação e regulamentação, e a que eu considero mais importante, a conscientização e alfabetização digital da população.

Cada um desses aspectos desempenha um papel crucial na determinação do ritmo, abrangência e impacto da digitalização no país. Um dos principais obstáculos é a disparidade no acesso à internet. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 70% da população brasileira ainda não possui acesso regular à internet. Essa exclusão digital representa uma barreira significativa para a participação cidadã online, pois priva uma grande parcela da sociedade do acesso aos canais digitais.

Além disso, existem obstáculos culturais e institucionais que dificultam a participação dos cidadãos no governo digital. No caso do Brasil, a falta de confiança nas instituições públicas é um desses obstáculos, sendo alimentada por casos de corrupção e má gestão que minam a credibilidade do governo aos olhos da população, essa desconfiança pode levar os cidadãos a se absterem de participar ativamente dos processos de decisão política, prejudicando assim a qualidade e legitimidade das políticas públicas (Castells, 2003).

Castells (2003) critica a visão da internet como uma "ágora política", um espaço de debate e participação cidadã, argumentando que, na prática, é frequentemente utilizada por políticos e instituições para fazer propaganda. Embora reconheça algumas interações entre políticos e cidadãos, ele observa que a internet ainda está longe de desburocratizar e promover a participação cidadã. Para o autor, ela se tornou principalmente um canal unidirecional de informação e uma fonte para ajustes de publicidade e estratégias para converter cidadãos em eleitores potenciais (Castells, 2003).

Sabe-se que o acesso aos serviços públicos digitais no Brasil ainda é limitado a um grupo restrito de usuários (Kemp, 2021). Embora mais de 80% dos brasileiros utilizem regularmente as redes sociais, é importante ressaltar que o perfil desses usuários difere significativamente do perfil dos usuários dos serviços públicos prestados online. Esses usuários geralmente têm nível de escolaridade superior, residem em capitais de estado ou regiões metropolitanas e trabalham no setor público (Kemp, 2021). No entanto, esse perfil não é representativo da diversidade da população brasileira e, portanto, precisa ser ampliado (Cunha, 2010).

Sobre isso, Castells (2003) utiliza a expressão "divisória digital" para se referir ideia de que a internet está criando um mundo dividido entre os que têm e os que não têm internet. O autor menciona a grande diferença de conectividade das pessoas, da fragilidade de inserção no mercado de trabalho para os que não têm acesso a internet, e a perda de competitividade

econômica para “territórios que ficam atrás do mundo conectado” (p.264). Para ele, esta é a real divisória digital da internet (Castells, 2003).

Além do perfil diferenciado dos usuários desses serviços, é importante considerar também outros aspectos presentes dentro da sociedade brasileira (Cunha, 2010). Segundo o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), em 2019, apenas 44% dos domicílios rurais tinham acesso à internet, em comparação com 74% dos domicílios urbanos. Criando uma evidente divisão entre áreas urbanas e rurais, onde a falta de acesso à internet limita severamente a capacidade dos residentes em áreas rurais de se beneficiarem dos serviços digitais.

Outro aspecto a ser considerado é a alfabetização digital da população. De acordo com a pesquisa TIC Domicílios, realizada pelo Cetic.br, em 2019, apenas 58% dos brasileiros tinham habilidades consideradas básicas de uso da internet. Significa que uma parcela considerável da população enfrenta dificuldades em realizar tarefas simples online, como enviar e-mails, fazer pesquisas na web ou usar aplicativos básicos, o que se observa é que aparece um segundo elemento de divisão social mais importante que a conectividade técnica: a capacidade educativa e cultural de utilizar a Internet. Uma vez que toda informação está na rede, trata-se de antes saber onde está a informação, como buscá-la, como transformá-la em conhecimento específico para fazer aquilo que se quer fazer.

É essencial ressaltar que a exclusão digital não apenas restringe o acesso aos serviços públicos, mas também amplia as desigualdades sociais existentes. De acordo com Cunha (2010), pode perpetuar ciclos de pobreza e marginalização, já que os grupos sociais mais vulneráveis, como os de baixa renda, idosos e residentes de áreas rurais, são os mais afetados pela falta de acesso à tecnologia. Em consequência pode resultar em uma maior disparidade no acesso a oportunidades educacionais, emprego, saúde e participação política, aprofundando ainda mais as divisões sociais e econômicas.

### 2.3 CARTEIRA DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL DIGITAL (CTPS)

A Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) desempenha um papel fundamental no contexto socioeconômico do Brasil, servindo como um registro oficial dos vínculos empregatícios dos trabalhadores. Ao longo das décadas, tem sido uma ferramenta crucial para garantir direitos trabalhistas e previdenciários aos cidadãos brasileiros, fornecendo uma documentação indispensável para a seguridade social e o acesso a benefícios previdenciários.

Em 2017, o governo introduziu a primeira versão digital da CTPS, visando automatizar o acesso do trabalhador a informações relevantes, eliminando a necessidade de visita a agências governamentais.

Para aprimorar o desenvolvimento da nova carteira, a Secretaria de Governo Digital conduziu uma pesquisa com 81 usuários de perfis diversos em Brasília-DF, abrangendo diferentes idades, níveis de escolaridade, profissões e graus de fluência digital.

A pesquisa foi realizada em três etapas: inicialmente, foi utilizado um protótipo da solução para avaliar as reações e pontos de atenção dos potenciais usuários. Em seguida, a versão em homologação do aplicativo foi testada com dados fictícios. Finalmente, a versão 2.0.0 do aplicativo, disponível na Google Play e Apple Store, foi testada com os dados reais dos entrevistados.

Os resultados indicaram uma aceitação positiva da ideia de uma Carteira de Trabalho Digital. Os entrevistados destacaram a praticidade de ter os dados disponíveis no celular, a facilidade de consulta e a redução do risco de extravio. No entanto, surgiram questões significativas relacionadas à comunicação do serviço, muitos entrevistados tinham dúvidas sobre “como obter a nova carteira”, os “procedimentos de admissão e rescisão”, “quem seria responsável por inserir as informações na carteira” e “onde essas informações seriam armazenadas”. Além disso, houve preocupações sobre a ausência de um canal de comunicação para resolver eventuais erros no aplicativo, já que agora o serviço seria totalmente automatizado.

A pesquisa também revelou dificuldades no uso do aplicativo, especialmente no acesso inicial pelo Gov.br, experiência do usuário era complicada, com muitas etapas e repetição de informações, segundo os entrevistados faltam comandos claros e uma responsividade adequada no layout, o que dificultava a navegação, alguns não conseguiram avançar além da tela inicial sem auxílio e tiveram dificuldades para entender termos como “últimas anotações” e “contratos de trabalho” ou para realizar tarefas como exportar a CTPS.

Apesar das dificuldades, mais de 80% dos participantes responderam positivamente à ideia da carteira digital. No entanto, cerca de 49% acreditavam que seus familiares e amigos poderiam enfrentar dificuldades devido à idade, acesso à internet e termos utilizados no aplicativo, as resistências e apreensões estavam ligadas principalmente ao desconhecimento sobre como a nova carteira funciona e seus benefícios.

Demonstrando uma lacuna na comunicação ou na divulgação das informações sobre as mudanças desse processo. Estes comportamentos corroboram com o argumento de Wolton (2006,) de que “apesar do aparente triunfo facilitado pela instrumentalização digital, a comunicação é frágil” (p. 10). A mera digitalização de um serviço não garante que todos os usuários irão compreender ou utilizar eficientemente a nova ferramenta.

É perceptível que as principais disfunções da implementação da CTPS digital, estão relacionadas a comunicação e acessibilidade. A falta de clareza na comunicação, a complexidade do processo e a necessidade de múltiplas etapas dificultam a experiência do usuário. Desse modo, parece conveniente dizer que; a eficácia da digitalização dos serviços públicos depende não apenas da tecnologia empregada, mas também da qualidade da comunicação e do suporte oferecido aos cidadãos para garantir que todos possam usufruir dos benefícios propostos.

Também é crucial ressaltar que a amostra de entrevistados não representa integralmente o grupo de usuários previstos para adotar a carteira de trabalho digital. Como mencionado anteriormente, o perfil dos entrevistados não reflete a diversidade da população brasileira. No entanto, os resultados da pesquisa fornecem uma visão preliminar das percepções e potenciais obstáculos enfrentados pelos usuários do aplicativo.

### **3 CONCLUSÃO**

É inegável que exista uma quantidade significativa de literatura sobre o papel das TICs nas sociedades contemporâneas. No entanto, a intenção deste trabalho não é fornecer um relatório detalhado sobre esse tema, em vez disso, o objetivo é contribuir com uma perspectiva que se contrapõe a algumas das interpretações predominantes, que elencam apenas a aparelhagem técnica sem levar em conta as singularidades presentes no território brasileiro.

Ao longo deste estudo, exploramos os desafios e oportunidades da transformação digital no setor público, utilizamos a visão de Castells (2003) junto a pesquisas de grandes centros como; IBGE, e CETIC.BR para embasar nossa compreensão da interseção entre tecnologia, comunicação e cidadania. A partir dessas análises, pudemos perceber a importância de resgatar a dimensão humanista no processo de comunicação, especialmente em um contexto de crescente instrumentalização dos meios de comunicação.

A análise revela que, embora haja um reconhecimento da importância da participação cidadã no contexto do governo digital, ainda existem desafios significativos a serem

enfrentados. Castells (2003) enfatiza a complexidade das redes de comunicação na sociedade contemporânea e como elas influenciam a distribuição e o exercício do poder. Nesse sentido, os resultados da pesquisa indicam que a participação ativa dos cidadãos pode ser vista como uma forma de redistribuir esse poder, promovendo transparência e responsabilidade na gestão pública.

Entretanto, o engajamento cidadão não é uniforme e pode estar sujeito a diversas barreiras, como desigualdades socioeconômicas, falta de acesso à informação e desconfiança nas instituições governamentais. Além disso, a pesquisa destaca que, embora haja uma percepção geral positiva sobre a participação popular, sua efetividade na melhoria dos serviços públicos pode ser limitada por questões estruturais e culturais mais profundas.

Os estudos mais recentes sobre inclusão digital ressaltam que o estágio de desenvolvimento econômico estabelece os limites da inclusão digital em uma sociedade. No entanto, a própria definição de inclusão digital é problemática e requer uma análise mais profunda, que incorpore uma avaliação qualitativa dessa inclusão e esteja conectada a uma avaliação da capacidade cognitiva da população conectada.

Além disso, percebe-se que apesar dos avanços tecnológicos, a dimensão humanista no processo da gestão pública vem sendo preterida em detrimento da hegemonia tecnológica. A instrumentalização dos meios de comunicação tem impactado negativamente a equidade no acesso aos serviços públicos digitais e a participação cidadã, reforçando a necessidade de resgatar o diálogo e a alteridade nesse processo.

Não se pode mensurar quantitativamente esses aspectos. Portanto, a formulação de políticas públicas não deve se limitar apenas à aquisição de bens materiais, como equipamentos e infraestrutura de rede. O acesso à tecnologia sozinho não é suficiente para promover a socialização dessa população. São necessárias também capacidades cognitivas e educacionais para que possam aproveitar plenamente os benefícios da "sociedade em rede".

É fundamental, portanto, promover melhorias contínuas na qualidade do ensino, visando capacitar a população para compreender e processar as informações disponibilizadas pela Internet., garantindo que todas as classes sociais tenham acesso a uma educação que lhes permita explorar, interpretar e utilizar de maneira eficaz o vasto mundo de informações online.

Assim como a implementação da CTPS digital, outras iniciativas digitais exigem uma abordagem cuidadosa e participativa, que leve em consideração não apenas os aspectos técnicos, mas também os impactos sociais e éticos envolvidos. É imprescindível que o Estado

promova um diálogo aberto e transparente com a sociedade, garantindo a proteção dos direitos individuais dos cidadãos e a promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável.

Portanto, esta pesquisa não se encerra aqui, mas representa um convite para reflexões adicionais e investigações futuras que considerem perspectivas diversas e globais sobre a relação entre tecnologia, comunicação e cidadania. É fundamental ampliar essa análise para incluir diferentes culturas e contextos sociais, visando promover uma compreensão mais abrangente e inclusiva das complexidades do Governo Digital e sua interação com a sociedade.

### REFERÊNCIAS

CASTELLS, Manuel. Internet e sociedade em rede. In: MORAES, Dênis de (Org.). Por uma outra comunicação. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 255-287

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CUNHA, Maria Isabel da. O bom professor e sua prática. 22ª ed. São Paulo: Papirus, 2010.

GIDDENS, Anthony. As conseqüências da modernidade. São Paulo: Editora UNESP, 1990.

HABERMAS, Jurgen. The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Beacon Press, 1962.

SINGH, Amandeep.; HESS, Thomas. How chief digital officers promote the digital transformation of their companies. MIS Quarterly Executive, v. 16, n. 1, 2017

WOLTON, Dominique. A Internet, e Depois? - Uma Teoria Crítica das Novas Mídias. Editora Paulus, 1999.

KEMP, S. **Digital in Brazil: All the statistics you need in 2021 — DataReportal – global digital insights**. Disponível em: <<https://datareportal.com/reports/digital-2021-brazil>>. Acesso em: 04 mai. 2024.

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 2019. Disponível em <https://www.cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-dastecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileirostic-domicilios-2019/>. Acesso em 4 de mai. de 2021.