
Dossiê Análise de Políticas Públicas

Editores Convidados: Prof. Dr. Bruno Martins Augusto Gomes e Prof. Dr. Roberto Eduardo Bueno

O IMPACTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NA CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IMPLANTAÇÃO DO GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL¹

THE IMPACT OF THE COVID-19 PANDEMIC ON THE CONTINUITY OF PUBLIC POLICIES FOR THE IMPLEMENTATION OF E-GOVERNMENT IN BRAZIL

JOSELIO JORGE TEIDER

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

E-mail: joselio.teider@ufpr.br

RESUMO

A pandemia de COVID-19 gerou profundos impactos na relação entre os governos e os cidadãos e, em especial, nas necessidades da prestação de serviços pelos canais *on-line*, diante da necessidade de isolamento social. Em que pese muitos estudos de qualidade sobre Governo Eletrônico estão sendo produzidos, uma questão chama a atenção de forma mais contundente: os governos estão aproveitando a janela de oportunidade para consolidar as políticas públicas para universalizar os serviços pela *internet* para seus cidadãos? Dentro deste contexto, o presente estudo analisou as políticas públicas aplicadas em prol da implementação do Governo Eletrônico no Brasil na década que antecedeu a pandemia (2010 a 2020), com o objetivo de verificar se o advento da pandemia de COVID-19 resultou em alguma mudança que pode ser explicada pela aplicação do modelo teórico do Equilíbrio Pontuado de Análise de Políticas Públicas. A partir de uma apresentação histórica das principais iniciativas da Administração Pública Federal em termos de implantação do Governo Eletrônico é realizada uma análise comparativa com as pesquisas do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), para analisar a evolução das políticas públicas no referido período com o objetivo de verificar se realmente houve alguma mudança significativa do curso das ações do Governo Federal na prestação de serviços pela *internet* aos cidadãos, em face à pandemia de COVID-19.

Palavras-chave: Governo Eletrônico; Políticas Públicas; COVID-19; Equilíbrio Pontuado.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic has had profound impacts on the relationship between governments and citizens and, in particular, on the needs of providing services through online channels, given the need for social isolation. Despite the fact that many quality studies on Electronic Government are being produced, one question draws attention more forcefully: are governments taking advantage of the window of opportunity to consolidate public policies to universalize Internet services for their citizens? Within this context, the present study analyzed the public policies applied in favor of the implementation of Electronic Government in Brazil in the decade that preceded the pandemic (2010 to 2020), with the objective of verifying whether the advent of the COVID-19 pandemic resulted in any change that can be explained by the application of the theoretical model of the Punctuated Equilibrium of Public Policy Analysis. Starting from a historical presentation of the main initiatives of the Federal Public Administration in terms of the implantation of the Electronic Government, a comparative analysis is carried out with the researches of the Regional Center of Studies for the Development of the Information Society (Cetic.br), to analyze the evolution of public policies in that period with the objective of verifying if there really was any significant change in the course of the Federal Government's actions in the provision of services over the internet to citizens, in the face of the COVID-19 pandemic.

Keywords: Electronic Government; Public Policy; COVID-19; Punctuated Equilibrium.

¹DOI: <https://doi.org/10.5935/2763-9673.20220016>

1 INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea percebeu uma profunda transformação por conta do acelerado avanço das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) nas décadas recentes. Em particular, o advento da *Internet* possibilitou a criação de uma sociedade profundamente interconectada em rede conforme preconizou Castells (1996). Este fenômeno também pode ser facilmente observado no contexto das relações dos cidadãos com as instituições governamentais. A informatização da gestão pública traz benefícios notórios em termos de eficiência e economia para os governos e possibilita a implantação de serviços oferecidos por plataformas *on-line* que, em tese, facilitariam a vida do cidadão. Todavia, para confirmar se a implementação destes serviços é realmente efetiva, torna-se necessário analisar quais são as políticas públicas, se é que existem, com o objetivo de realizar a inclusão digital dos menos favorecidos.

Dentro deste panorama o presente estudo tem como objetivo analisar os impactos que a Pandemia de COVID-19 (*Coronavirus Disease 2019*) produziu na implantação do Governo Eletrônico no Brasil, promovendo uma análise quanto ao comportamento de estabilidade e eventual mudança em sua implantação entre os anos de 2010 e 2020, para verificar a aderência da Teoria do Equilíbrio Pontuado na aplicação dessas Políticas Públicas.

A hipótese central que se pretende verificar neste artigo trata da significativa aderência do modelo teórico do Equilíbrio Pontuado, proposto pelos pesquisadores Baumgartner e Bryan Jones (2009), como ferramenta para compreender as mudanças bruscas no contexto das políticas públicas brasileiras em termos de ações no plano de prestação de serviços pela *internet* aos cidadãos que foram tomadas em passo acelerado em face à pandemia de COVID-19.

Assim, o presente estudo se propõe a realizar uma análise da produção legislativa em prol de políticas públicas implementadas no Brasil, que envolveram a implantação de serviços eletrônico dentro da esfera do Governo Federal, quando a *internet* começou a se tornar uma ferramenta amplamente inserida na sociedade brasileira e o estabelecimento de medidas emergenciais causadas pelo impacto abrupto que demandou implementações rápidas no âmbito destas políticas públicas por conta do advento da pandemia de COVID-19.

A primeira etapa da pesquisa demandou o levantamento do embasamento teórico das teorias de políticas públicas que deram suporte à análise desenvolvida, partindo da conceituação de Governo Eletrônico, passando pelos conceitos fundamentais de políticas públicas para chegar no entendimento basilar da Teoria do Equilíbrio Pontuado.

A partir desta base, apresentou-se o histórico da implantação do Governo Eletrônico no Brasil para que se observar a sua evolução linear e gradual. Realizou-se uma exploração das iniciativas do Governo Federal em termos de disponibilizar serviços para o cidadão, em

particular aqueles que são ofertados pela *internet* ancorados na expectativa de facilitar o acesso ao cidadão pela experiência *on-line* de atendimento, rapidez e facilidade.

Em seguida foi desenvolvida análise a partir dos dados das pesquisas sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro realizadas pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), que envolveram as iniciativas do Governo Eletrônico no Brasil entre os anos de 2010 a 2020. A partir desta análise efetuou-se uma comparação dos dados de utilização destes serviços na década de antecedeu a pandemia de COVID-19 e o período da pandemia, o qual obrigou que muitas destas iniciativas fossem postas em marcha acelerada para disponibilizar serviços digitais para a população profundamente afetada por restrições de interação pessoal diante da necessidade de prevenção da propagação da pandemia.

E finalmente, como corolário do presente estudo, realizou-se uma correlação das informações coletadas e comparadas para verificação da aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado nas políticas públicas de Governo Eletrônico no Brasil implementadas em face da pandemia de COVID-19.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A evolução da Tecnologia da Informação tem se implementado a passos largos e céleres dentro da história. Em que pese essas transformações tenham se iniciado recentemente em termos de cronologia histórica em meados dos séculos XX por conta da construção do primeiro computador (MEIRELLES, 1994), o avanço nas últimas décadas foi expressivo. Destaque especial merece o rápido desenvolvimento da *Internet* que teve seus passos iniciais dentro do projeto militar dos Estados Unidos em face da disputa com a então União Soviética no período da Guerra Fria, que aconteceu depois Segunda Guerra Mundial, onde houve a polarização política entre as duas grandes potenciais mundiais à época (CASTELLS, 2004, p. 37).

Com o fim da Guerra Fria, o governo dos Estados Unidos transferiu a tecnologia da *internet* para institutos de pesquisa que desenvolveram padrões abertos que foram adotados pela indústria da Informática e ganharam tal aderência que se tornaram um padrão de mercado, possibilitando, de forma sem precedentes na história, a comunicação global e instantânea entre as pessoas, de maneira rápida, eficiente e sem limitação de fronteiras e, por sua vez transformando de forma radical os mecanismos de relacionamento sociais (CORRÊA, 2000, p. 8) e consolidando o conceito de aldeia global profetizado por Marshall McLuhan (1964).

No final do século XX pode-se observar que o desenvolvimento desta rede mundial de intercâmbio de informações com base na *internet* potencializou o desenvolvimento de soluções baseadas nesta infraestrutura (CASTELLS, 2011, p. 142) para oferecer serviços para as pessoas

que podem realizar tarefas como trocar mensagens (*e-mail*), realizar compras *on-line* (*e-commerce*), estudar qualquer tipo assunto (*e-learning*) entre tantos outros serviços disponíveis de forma remota e instantânea (SANTOS; REINHARD, 2012, p. 121-122).

Segundo Leite e Rezende (2015, p. 507) esta transformação também gerou impacto na administração pública traduzindo-se em implementações de soluções para os governos aperfeiçoaram sua prestação de serviços aos cidadãos por meio de canais eletrônicos como a *internet* (*e-Government* ou simplesmente *e-Gov*). Neste campo pode-se observar vários tipos de iniciativas que vão desde a prestação de serviços públicos *on-line* via *internet*, melhoria de processos administrativos, aumento de eficiência em termos de governança, transparência e elaboração e monitoramento de políticas públicas.

A conceituação de política pública é um tema muito fértil. Para uma definição mais objetiva pode-se apoiar na obra de Secchi (2013) que define uma política pública como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público e apresenta um esquema de visualização e interpretação que organiza a política pública em fases sequenciais e interdependentes: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção (SECHI, 2013, p. 43). Neste contexto, a *Internet* é muito profícua e pode ser utilizada como uma ferramenta de apoio em todas as fases do processo de elaboração de políticas públicas, tanto em aspectos gerenciais quanto em aspectos de participação do cidadão (LEITE; REZENDE, 2015, p. 601).

E além do aspecto ferramental, a *Internet* pode ser vista como um *locus* em si mesma, devido as interações virtuais realizadas pelos cidadãos no ciberespaço (LEVY, 2007, p. 15). Estas interações virtuais envolvem inexoravelmente também as relações dos jurisdicionados com os governos e em si são um potencial alvo para implementação de políticas públicas para melhor prestação de serviços aos cidadãos, interações mais eficazes com empresas e a indústria, empoderamento do cidadão por meio do acesso a informações ou mais eficiência na administração governamental, diminuir a corrupção, maior transparência, maior conveniência, aumento da receita e redução de custos (WORLD BANK, 2015).

No Brasil, um país com proporções continentais, a *Internet* tem grande potencial como ferramenta para implantação de políticas públicas, suscitando grandes oportunidades e ao mesmo tempo muitos desafios. Dentro dos fatores restritivos para implementação de políticas públicas no Brasil via *internet* pode-se citar (i) a precariedade da infraestrutura de comunicações fora dos grandes centros urbanos, (ii) o alto custo do acesso dos serviços de *internet* de alta velocidade, (iii) a resistência de muitos usuários que ainda preferem acessar serviços e informações presencialmente, (iv) o desconhecimento da disponibilidade dos serviços públicos pelos canais eletrônicos e (v) a falta de habilidade em lidar com os artefatos tecnológicos por uma grande parcela de cidadãos que possuem baixo nível de escolaridade ou

estão em precária condição e se encontram em uma situação de exclusão digital (SANTOS; REINHARD, 2015, p. 241-242) que precisa ser colocada no centro da discussão quando se trata da agenda de implantação de políticas públicas no campo do Governo Eletrônico pela *Internet*.

Segundo Secchi (2013, p. 46), a agenda de políticas públicas é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes e que podem tomar forma de um programa de governo. A agenda de políticas públicas segue a tendência de estabilidade com uma lenta e gradativa evolução por meio de um incrementalismo. Mas há momentos em que se pode observar um colapso que provoca uma ruptura com o modelo de mudanças vigente e provoca grandes alterações em relação às políticas que vinham sendo conduzidas (CAPELLA, 2006).

Este fenômeno pode-se observar no caso em estudo: a questão da exclusão digital dos cidadãos vinha sendo tratada há muito tempo com atenção subsidiária na pauta de programas de governo (MEDEIROS *et al.*, 2020, p. 651). Muitos destes serviços de Governo Eletrônico são prestados por meio de plataformas digitais, que nem sempre estão ao alcance daqueles que mais precisam dos benefícios. Porém, muitas pessoas estão à margem do conjunto dos benefícios produzidos pelo avanço da Tecnologia da Informação implementados nos programas de Governo Eletrônico e ficam excluídas das plataformas de assistência social do governo. Considerando que, grande parte da população tem acesso precário à Tecnologia da Informação, o acesso à ajuda emergencial do governo não tem como ser eficiente e o abismo social torna-se ainda mais evidente para grandes parcelas de pessoas à margem do fenômeno da digitalização das interações sociais.

A atitude reativa das autoridades públicas em face aos problemas colaterais de implantação do Governo Eletrônico, em especial os de exclusão digital, vem sendo motivo de uma autorreflexão dos próprios atores governamentais, que pode ser observado pela iniciativa do Senado Federal em realizar audiências públicas para debater o assunto (SENADO FEDERAL, 2021).

Nota-se que até então a iniciativa governamental em prol do estabelecimento de programas para disponibilização de soluções que ampliem o acesso da população às ferramentas e aos ambientes digitais têm acontecido de forma gradual e consecutiva, porém com advento da pandemia de COVID-19 às suas consequências se agravaram e alcançaram proporções insuportáveis abrindo uma janela de oportunidade (BRASIL; JONES, 2020, p. 1491), que obrigaram as autoridades públicas a tomarem decisões emergenciais diante da necessidade de prestar serviços aos cidadãos por canais *on-line*, os quais se apresentaram com a única alternativa à impossibilidade de se prestar serviços presenciais por conta das restrições impostas para controlar de expansão da pandemia (CARDOSO, 2020, p. 1058).

As exigências impostas pela pandemia podem ser compreendidas se analisadas pela Teoria do Equilíbrio Pontuado, que pode auxiliar em como o incrementalismo de políticas

públicas foi interrompido. Neste cenário pandêmico temos os elementos que apontam para a possibilidade da observação da Teoria do Equilíbrio Pontuado, desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993), que estabelece que o desenvolvimento de Políticas Públicas têm longos períodos de incrementalismo ocasionalmente interrompidos por momentos de atividade política intensa por conta de alguma mudança na agenda político-social e obriga os governos a tomarem ações de forma muito intensa para prestar a demandada atenção e prover soluções (BAUMGARTNER; JONES, 2004, p. 326). É o que se pretende observar no processo de implantação do Governo Eletrônico no Brasil, visto que, durante a pandemia do COVID-19 houve vários momentos em que os cidadãos precisaram de serviços e ajuda emergencial do governo e esta necessidade de acesso por meio de canais *on-line* foi observada de forma abrupta e contundente interrompendo uma adesão gradual que estava se desenvolvendo de forma orgânica e incremental por parte dos cidadãos.

Com o advento da pandemia de COVID-19, os governos precisaram enfrentar imensos desafios diante da necessidade de implantar restrições sociais para combater a expansão geométrica do contágio do Coronavírus e desenvolver medidas para atenuar os efeitos colaterais que estas medidas geraram em aspectos socioeconômicos. Tais problemas possuem uma significativa gravidade e tamanha complexidade que promovem grande instabilidade na agenda de políticas públicas e, conseqüentemente, provocam grande potencial para pontuações na agenda de políticas públicas (BAUMGARTNER; EPP, 2017, p. 259).

A partir do conhecimento deste referencial teórico é possível examinar com mais propriedade os principais marcos históricos da implantação do Governo Eletrônico no Brasil.

3 HISTÓRICO IMPLANTAÇÃO GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL

As iniciativas do governo brasileiro em termos de oferecer prestação de serviços públicos com o auxílio das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), em particular pela *Internet*, podem ser observadas desde o ano 2000, quando foi promulgado o Decreto Presidencial (BRASIL, 2000a) que institui Grupo de Trabalho Interministerial de Tecnologia da Informação (GTTI) para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. Este grupo de trabalho teve sua agenda incorporada ao programa Sociedade da Informação, que era coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. À época, já se percebiam diversas iniciativas isoladas do governo para prestar serviços ao cidadão pela *internet* tais como: entrega da declaração do Imposto de Renda, divulgação de editais de compras do governo em *sites* oficiais, acompanhamentos de processos judiciais, prestação de informações sobre aposentadoria e diversos outros serviços públicos federais. Houve uma iniciativa de concentrar todos os serviços públicos federais em um único

portal denominado Rede Governo, que fora disponibilizado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) no endereço [redegoverno.gov.br].

O GTTI realizou vários trabalhos de diagnóstico que acabaram por concluir que o portal da Rede Governo somente tinha a função de divulgação do acesso aos serviços *on-line* ao cidadão, uma vez que não havia integração nem em termos de interface de acesso nem de tecnologia, pois os serviços dos diversos sistemas de informação da Administração Pública Federal ainda não estavam integrados.

Uma das preocupações que permeava a implantação de serviços para o cidadão era a questão da identificação legítima e segura na *internet*, uma estrutura que desde suas origens foi pensada para ser um ambiente democrático de acesso livre e universal (CASTELLS, 2011, p. 142). Porém esta flexibilidade de acesso resulta em um efeito colateral no tocante à identificação confiável e segura daquele que está realizando determinada operação pelas plataformas remotas. A solução proposta à época consistiu em um modelo apresentado na Medida Provisória nº 2.200, de 28 de junho de 2001, para a implementação de assinaturas eletrônicas com validade legal por meio do reconhecimento de certificados digitais emitidos pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) dentro de uma estrutura denominada ICP-Brasil – Infraestrutura de Chaves Públicas, estabelecendo um marco legal oficial sobre a questão dos documentos eletrônicos no Brasil.

No final de 2002, o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE) tornou explícito em seu balanço anual que sua prioridade na implantação do Governo Eletrônico seria suprir as necessidades dos cidadãos pelo provimento de soluções oferecidas de forma digital, especialmente pela *internet*. Para tanto, é incentivada a formulação de políticas públicas em prol da inclusão digital, alçada a um direito para o exercício da cidadania. Outro ponto importante deste relatório foi o destaque do governo federal para priorização do *software* livre estratégico, aquele que adota os princípios de utilização de *software* de código aberto e livre de licenças proprietárias, para a implementação do governo eletrônico e garantir aos cidadãos o direito de acesso aos serviços públicos sem obrigá-los ao uso de plataformas específicas (GOV.BR, 2019, p. 8). Também em termos de inclusão digital, foi criado 2005 o Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (eMAG) para que todos os *sites* de serviços aos cidadãos proporcionem obrigatoriamente recursos de acessibilidade para pessoas com necessidades especiais (BRASIL, 2014).

A produção legislativa em âmbito federal ao longo dos anos seguintes manteve o foco na integração e padronização de sistemas que fora formalizado no documento Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrônico – e-PING (BRASIL, 2004) e por iniciativas para a melhoria da infraestrutura de processamento de dados e comunicação utilizadas pelos órgãos que compõem a Administração Pública Federal (GOV.BR, 2019, p. 15). Um programa contínuo

em termos de Estratégia Geral de Tecnologia da Informação foi iniciado em 2008 com o objetivo de promover a melhoria contínua da gestão e governança de Tecnologia da Informação. Este programa teve edições subsequentes em 2010, 2011-2012, 2013-2015 (BRASIL, 2008). Dentro deste contexto, o Decreto Federal nº 6.932/2011 estabeleceu que todos os órgãos do Poder Executivo Federal devem tornar pública uma “Carta de Serviços ao Cidadão” com o objetivo de informar o cidadão dos serviços prestados no âmbito de sua esfera de competência.

Além das iniciativas de governança e promoção da automatização e disponibilização de serviços ao cidadão pela *internet*, o governo federal brasileiro também promoveu ao longo de 2011 algumas ações importantes em termos de transparência, integridade pública e facilidade de acesso às informações governamentais. Tal iniciativa começou a ser percebida por um decreto, promulgado em 15 de setembro de 2011, que institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto promovendo no mesmo ano o lançamento do projeto de Infraestrutura de Dados Abertos e o lançamento da primeira versão do Portal Brasileiro de Dados Abertos. A consolidação do modelo de transparência do governo federal, em sede do Poder Executivo, se deu depois pelo Decreto Federal nº 8.777/2016 que estabeleceu a missão de disponibilizar dados e informações públicas dos órgãos e entidades da administração pública federal em formatos dentro de padrões abertos mundialmente conhecidos.

Ainda dentro deste escopo, foi promulgada a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei Federal nº 12.527/2011, que regulamentou o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas estabelecendo que a publicidade e a transparência das informações é a regra e o sigilo é a exceção. Dentro das implementações práticas determinadas pela Lei de Acesso à Informação pode-se citar: a implantação de serviços como o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) e o Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), iniciativa do governo federal brasileiro que depois foi disponibilizada para outras unidades da federação. Estes sistemas disponibilizam portais para registro, acompanhamento e divulgação de todas as operações de aquisição dos órgãos de governo que podem ser acompanhadas pelos cidadãos e entidades que trabalham para garantir a transparência do governo perante a sociedade.

Apesar de todo o rol de iniciativas, percebe-se que as políticas públicas de Governo Eletrônico, em âmbito federal, se concentravam mais em torno da informatização dos processos internos de trabalho. É possível que com este viés estratégico, sejam produzidos benefícios aos cidadãos em termos de praticidade de acesso a alguns serviços, mas o pensamento autocentrado em governança pública precisava ser revisto. Nesse sentido foi publicado o Decreto Federal nº 8.638/2016 que estabeleceu uma nova Estratégia de Governança Digital (EGD) para a administração pública federal, mais centrada nas necessidades e na participação do cidadão, um dos pontos que foi trabalhado, para facilitar o acesso do cidadão, foi a criação de um novo

modelo com o objetivo de proporcionar simplificação da identificação do usuário para acesso aos serviços públicos, conforme estabelecido pelo Decreto Federal nº 9.094/2017.

Restou estabelecido, entre outras medidas de simplificação de procedimentos, que o cidadão pode utilizar o seu Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) como instrumento suficiente para o seu exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios. Tem-se o início da adoção de um documento único e universal que facilita a integração dos serviços por significar que cada cidadão vai ter uma chave única. Certamente há efeitos colaterais indesejados como a questão do possível cruzamento de dados para gerar um acerto de informações históricas do cidadão com o potencial usar esta chave única para rastrear todas as operações realizadas por determinado cidadão com a possibilidade de cruzar informações para monitoramento e vigilância digital (CASTELLS, 2003, p. 201).

Em 2018, o governo federal brasileiro apresentou o estudo Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (e-Digital) onde elenca 100 ações de curto e médio prazos com o propósito de acelerar a economia digital dentro de um programa integrado de Governança Digital, ampliando os serviços ofertados aos cidadãos em um portal centralizado contanto com a integração de acesso por meio de um sistema de autenticação centralizada (BRASIL, 2018). Este portal foi revisado, atualizado e em pouco tempo foi lançado o portal único “gov.br” intitulado “Serviços do Governo para você”² com a proposta de ser o ponto central da unificação dos canais digitais do governo federal, que conforme disposto no Art. 4º § 2º do Decreto Federal nº 9.756/2019, deveria acontecer até 31 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2019). Porém no intervalo deste período sobreveio o advento da pandemia mundial de COVID-19 que trouxe significativo impacto em toda sociedade em termos de saúde pública, profundos impactos na economia e causando uma interrupção na continuidade da evolução e expansão gradual dos serviços de Governo Eletrônico em âmbito da administração federal do Brasil.

De todo este histórico depreende-se que a implementação das iniciativas de um Governo Eletrônico caminhou a passos lentos devido à falta de continuidade de programas de políticas públicas entre as sucessivas gestões do Governo Federal, mas é possível notar um processo gradual de implementação de plataformas eletrônicas governamentais (SECHI, 2013, p. 53). Para realizar a análise quanto a aderência Teoria do Equilíbrio Pontuado na implantação do Governo Eletrônico no Brasil na administração pública federal, diante da crise imposta pela pandemia de COVID-19, passa-se a estudar as estatísticas apresentadas pelo CGI.BR que foram apresentadas em seu relatório de 2019.

² Serviços do Governo para você. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br>. Acesso em 28 jul. 2022.

4 METODOLOGIA DE PESQUISA

A implantação do Governo Eletrônico no Brasil estava sendo executada de forma gradual entre os anos 2010 e 2020 sendo caracterizado por um processo linear pela disponibilização de serviços públicos por meio da *internet*. Esta evolução incremental foi interrompida de forma abrupta por conta da chegada da pandemia de COVID-19, que proporcionou uma crise de saúde pública em termos globais obrigando os governos a estabelecerem programas de distanciamento social, confinamento e até mesmo *lockdowns* que impediram o atendimento presencial, sendo necessária a implantação de programas de acesso remoto, principalmente pela *internet* para que os cidadãos pudessem ter acesso aos serviços públicos (SCHWAB; MALLERET, 2020, p. 12).

Este cenário apresenta consistentes indícios da presença da Teoria do Equilíbrio Pontuado que segundo seus autores Baumgartner e Jones (1993), reveza períodos de estabilidade de agenda de políticas públicas que são interrompidos por uma rajada de mudanças bruscas representadas por meio de gráficos que denotam linhas de equilíbrio sendo interrompidas por ocorrência de picos e vales que sintetizam anormalidades na forma padrão das pontuações de indicadores que representam dimensões no quadro de implantação de políticas públicas.

Com o objetivo de realizar uma observação analítica da evolução das políticas públicas da implantação do Governo Eletrônico no Brasil, o presente estudo se valeu das pesquisas realizadas pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) para verificar como se comportou a evolução do acesso ao Governo Digital no Brasil no período da Pandemia de COVID-19.

A pesquisa avaliou os indicadores de utilização do Governo Eletrônico fornecidos pelo Cetic.br na Pesquisa “TIC Domicílios – Indivíduos” entre anos 2010 e 2020 em busca daqueles que estivessem sempre presentes em todas as edições anuais da pesquisa para que fosse possível a comparação ao longo da série anual. O indicador “G3 - proporção de indivíduos que acessaram a *Internet*, por atividades desenvolvidas de interação com autoridade públicas” atendeu a esta premissa sendo então escolhido para realização da investigação comparativa.

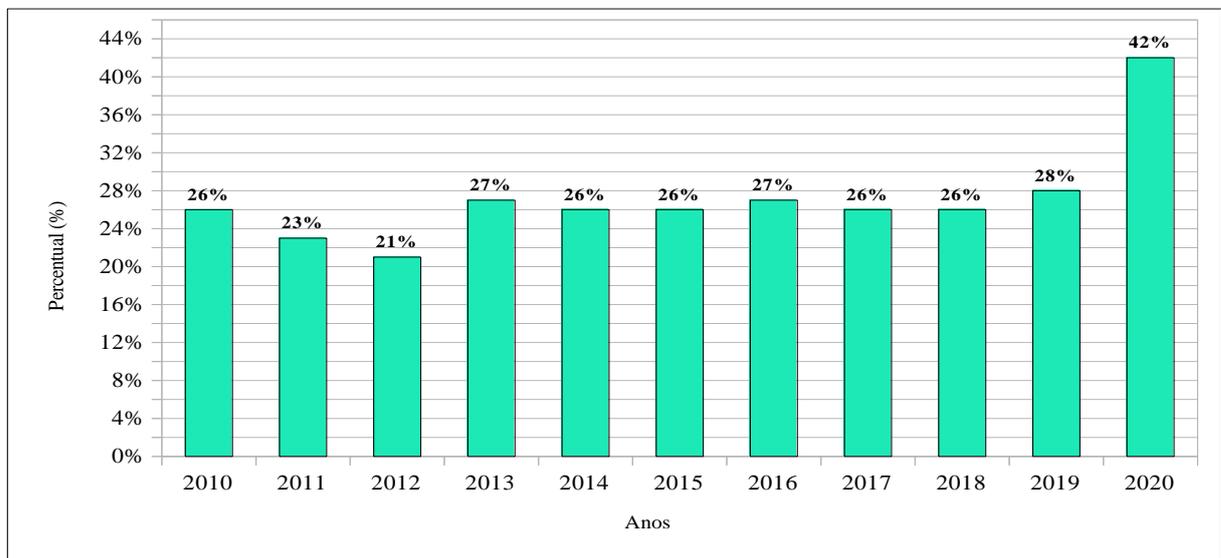
A partir desta escolha foi realizada tabulação dos valores de cada uma das variáveis que compõem este indicador para verificar se realmente houve significativa diferença ou evolução atípica na utilização do Governo eletrônico no Brasil no período examinado. Após a tabulação dos dados foram gerados gráficos, que integram a análise do presente estudo, considerando o percentual do total de usuários de *internet* no referido ano e suas respectivas interações com as autoridades públicas por meio da rede mundial.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção são apresentados os dados extraídos dos levantamentos do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), nos anos de 2010 a 2020, para avaliar os indicadores de utilização do Governo Eletrônico da administração pública federal.

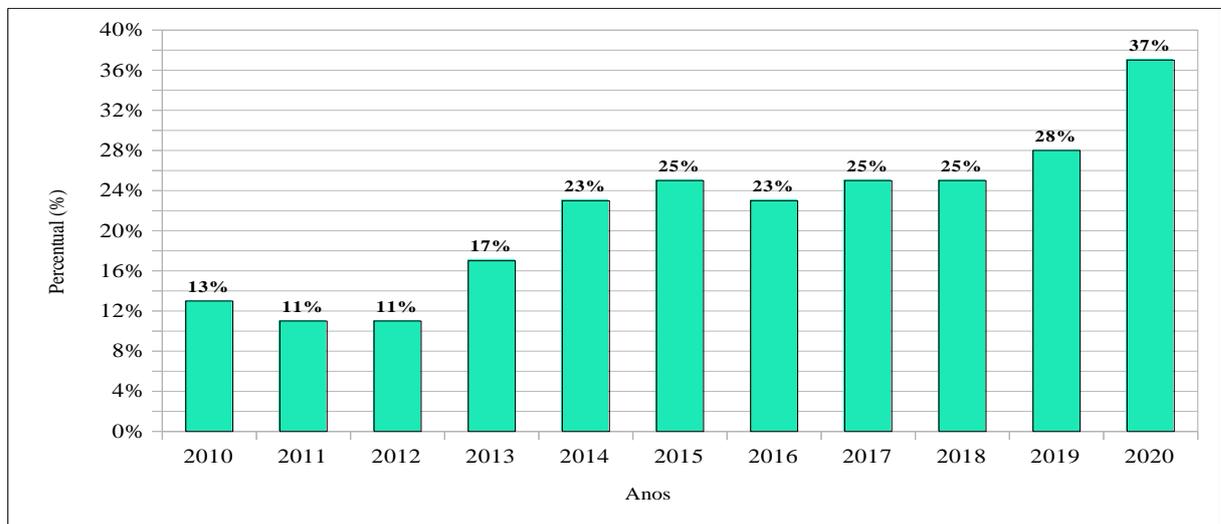
Os Gráficos 1 e 2 apresentam, respectivamente, os percentuais de usuários que procuraram informações nos *sites* do governo federal e os percentuais de usuários que acessam algum serviço *on-line* do governo federal, no período de 2010 a 2020.

Gráfico 1 – Percentual de usuários da *internet* que procuraram informações oferecidas por *sites* o governo federal – 2010 a 2020



Fonte: Cetic.br (2010 a 2020).

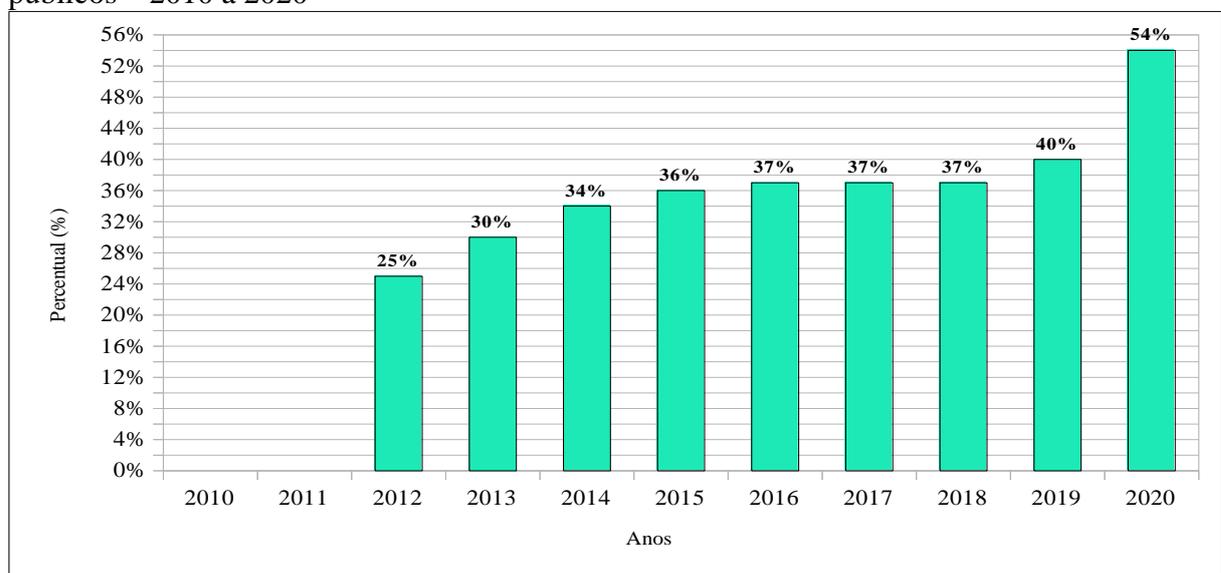
Gráfico 2 – Percentual de usuários da *internet* que acessaram algum serviço público – 2010 a 2020



Fonte: Cetic.br (2010 a 2020).

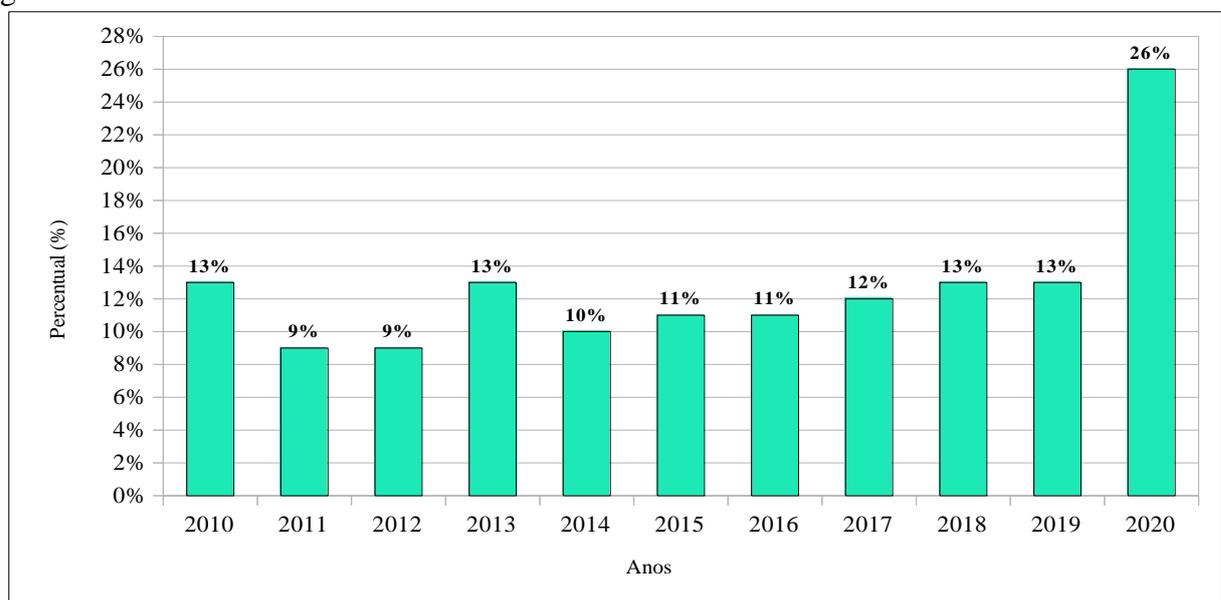
Os dados das variáveis que compõem o indicador escolhido expressam que ao longo dos anos examinados nota-se um aumento tímido na proporção de usuários da *internet* que utilizam os serviços públicos do Governo eletrônico no Brasil. Em que pese, o número de usuários de *internet* tem crescido de forma orgânica e, com isso, o número absoluto de usuários também aumentou, em termos percentuais, essa variação não se apresenta de forma significativa entre os anos de 2010 até 2019. Por outro lado, é notório que os dados referentes ao ano 2020 possuem um aumento expressivo. Também chama a atenção o significativo aumento daqueles utilizaram a *internet* para a interação com as autoridades públicas como pode-se observar no Gráfico3.

Gráfico 3 – Percentual de usuários da *internet* que realizaram interações com órgãos de serviços públicos – 2010 a 2020



Fonte: Cetic.br (2010 a 2020).

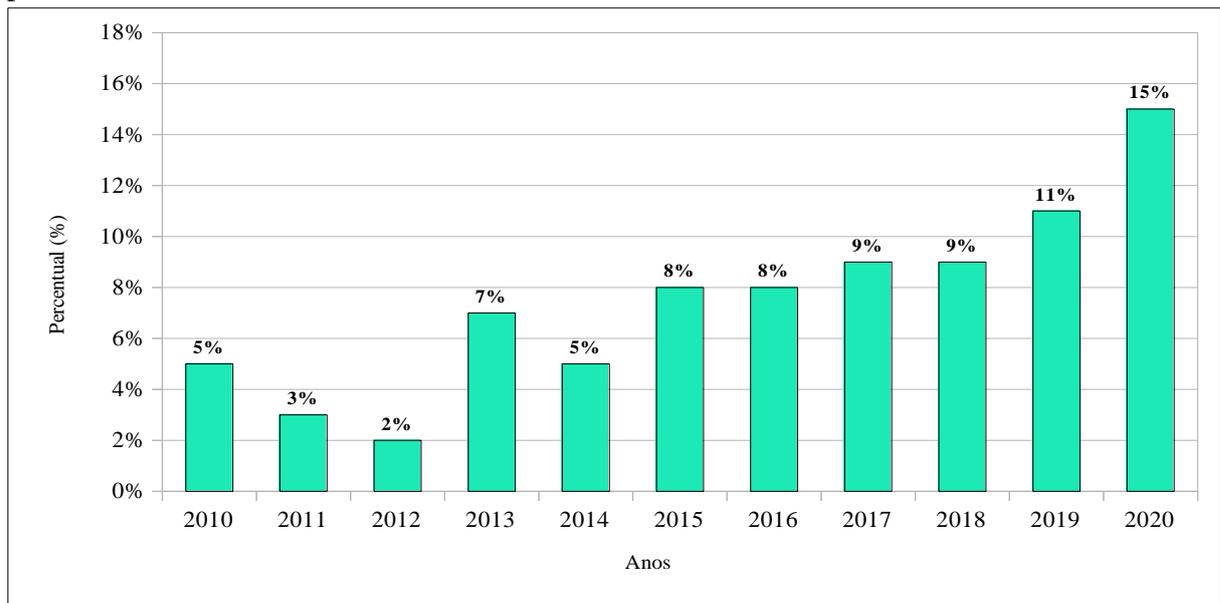
Gráfico 4 – Percentual de usuários da *internet* das classes C e D que procuraram por *sites* do governo federal – 2010 a 2020



Fonte: Cetic.br (2010 a 2020).

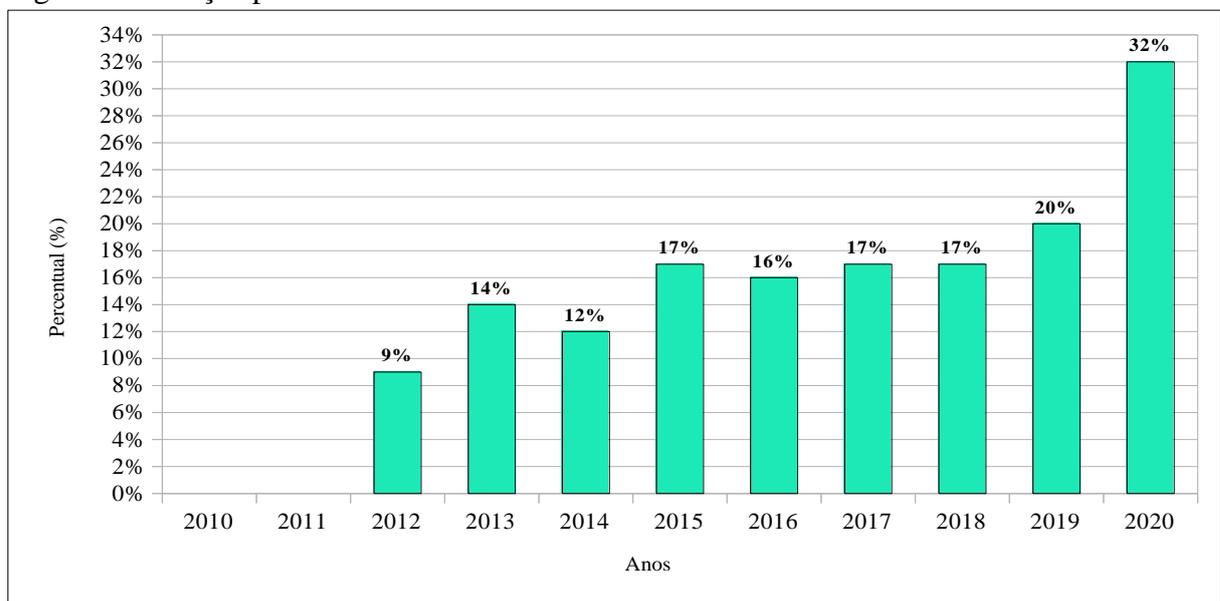
A mesma fonte de dados do Cetic.br utilizada também traz o indicador “G3 – proporção de indivíduos que acessaram a Internet, por atividades desenvolvidas de interação com autoridades públicas” segmentado em várias outras categorias tais como região, sexo, raça, grau de instrução, faixa etária, classe social etc. Com o objetivo de analisar como se comporta a evolução do acesso dos mais desfavorecidos aos serviços do Governo Eletrônico, foi elaborada uma análise específica com as informações referentes às classes sociais D e E.

Gráfico 5 – Percentual de usuários da *internet* das classes C e D que acessaram algum serviço público federal – 2010 a 2020



Fonte: Cetic.br (2010 a 2020).

Gráfico 6 – Percentual de usuários da *internet* das classes C e D que realizaram interações com órgãos de serviços públicos federal – 2010 a 2020



Fonte: Cetic.br (2010 a 2020).

Os gráficos que expressam a utilização de serviços de Governo Eletrônico dos usuários das Classes D e E são ainda mais contundentes expressando a exclusão social daqueles mais desfavorecidos visto que mesmo com percentuais muito pequenos de acesso também apresentam aumento expressivo de procura por serviços do Governo Eletrônico no ano 2020, período de grande impacto causado pela pandemia de COVID-19.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Teoria do Equilíbrio Pontuado propõe a análise das políticas públicas dentro de um período observando se existem variações bruscas e significativas com os períodos anteriores referentes a mudanças em larga escala que causam interrupções na continuidade das políticas públicas após um período de certa estabilidade gerada por fatores disruptivos (TRUE; BRYAN; BAUMGARTNER, 2007).

A interpretação das informações coletadas sobre a utilização do Governo Eletrônico no Brasil confirma que foi observado um aumento expressivo na utilização destes serviços pela *internet* durante a pandemia de COVID-19. Este pico de utilização também se observou de forma acentuada no acesso dos mais desfavorecidos nas classes D e E, que se obrigaram a encontrar alternativas e superar obstáculos para utilizar os serviços de Governo Eletrônico, muitas vezes por ausência de atendimento presencial.

Todavia, mesmo considerando que a Teoria do Equilíbrio Pontuado tem grande utilidade para analisar um quadro de políticas públicas em comparação com períodos escolhidos no passado, assim é possível inferir se houve mudanças que caracterizam rupturas que resultam na interrupção de padrões de estabilidade, não é possível fazer um exercício de predição do futuro (CARVALHO, 2018).

O aumento do uso das plataformas de Governo Eletrônico pode elevar o patamar de uso dos serviços oferecidos pela *Internet*, pela incorporação da cultura do acesso *on-line* e por novas políticas de inclusão digital que mantenham e até aumentem o número de usuários destes serviços pelos canais digitais. Se isto acontecer, a pandemia de COVID-19 resultaria em degrau incremental mais íngreme que continuaria sendo caracterizada pelo incrementalismo, mas não necessariamente confirmaria o caso do equilíbrio pontuado. Deste modo conclui-se que até o ano 2021 não se pode afirmar que a pandemia de COVID-19 configurou um quadro que se reporta à Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Estudos posteriores podem aproveitar as pesquisas aqui apresentadas para desenvolver investigações que incluam uma análise temporal posterior aos momentos mais dramáticos da crise da pandemia de COVID-19 e seus impactos no Governo Eletrônico no Brasil e, também,

em relação a qualidade destas políticas públicas elevando o patamar de serviços públicos ofertados pela *Internet*.

REFERÊNCIAS

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in american politics**. 2 ed. Chicago, IL: University of Chicago Press. 2009.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. A model of choice for public policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 3, 2004.

BAUMGARTNER, F.; R. EPP, D. A. Complexity, capacity, and budget punctuations. **The Policy Studies Journal**, v. 45, n. 2, 2017.

BRASIL. Decreto de 3 de abril de 2000. 2000a. **DOU de 04/04/2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2000/dnn8917.htm. Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL (2000b). **Decreto de 18 de outubro de 2000**. 2000b. **DOU de 19/10/2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Dnn9067.htm. Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº. 2200. Publicada em 28 jun. 2001. Reeditada em 27 jul. 2001 (MP 2200-1). Reeditada novamente em 24 ago. 2001 (MP 2200-2). 2001. **DOU de 27/08/2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2200-2.htm. Acesso em 27 jul. 2022.

BRASIL. **Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – ePING. Programa de Governo e Eletrônico Brasileiro**. 2004. Disponível em: <http://eping.governoeletronico.gov.br>. Acesso em 27 jul. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 02**. 2008. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.932. 2009. **DOU de 12/08/2009**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 12.527 - Lei de Acesso à Informação (LAI). 2011. **DOU de 18/11/2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. Decreto de 15 de setembro de 2011. 2011a. **DOU de 16/09/2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Dsn/Dsn13117.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. **eMAG - Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico**. Disponível em <http://emag.governoeletronico.gov.br>. 2014. Atualizado em 2014. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 8.777. 2016. **DOU de 12/05/2016**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.094/2017. 2017. **DOU de 18/07/2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital)**. 2018. Disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/eDigital.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.756**. 2019. **DOU de 11/04/2019**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9756.htm. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.332. 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. 2020. **DOU de 29/04/2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.332-de-28-de-abril-de-2020-254430358>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. 2021. Disponível em: <https://dados.gov.br>. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. **Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv)**. 2021. Disponível em: <https://siconv.com.br>. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet)**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/comprasnet-siasg>. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL, F. G.; JONES, B. Agenda *setting*: mudanças e a dinâmica das políticas públicas uma breve introdução. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1486-1497, 2020.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, n. 61, p. 25-52, 2006.

CARDOSO, B. B. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1052-1063, jul./ago. 2020.

CARVALHO, D. I. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n.1, 85-110, 2018.

CASTELLS, M. **A galáxia internet**: reflexões sobre internet, negócios e sociedade. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e terra, 2011.

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 2010**. Disponível em: <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2010/individuos/G3A/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

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 2011**. Disponível em: <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2011/individuos/G3A/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

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 2012**. Disponível em: <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2012/individuos/G3A/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

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 2013.** Disponível em: <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2013/individuos/G3A/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

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 2014.** Disponível em: <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2014/individuos/G3/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

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 2015.** Disponível em: <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2015/individuos/G3/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

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 2016.** Disponível em: <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2016/individuos/G3/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

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 2017.** Disponível em: <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2017/individuos/G3/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

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.** Disponível em: <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2018/individuos/G3/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

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 2019.** Disponível em: <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2019/individuos/G3/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

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 2020 (Edição COVID-19 - Metodologia adaptada).** Disponível em: <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2020/individuos/G3/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

CGI.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). **Pesquisa web sobre o uso da Internet no Brasil durante a pandemia do novo coronavírus: Painel TIC COVID-19.** 1. ed., São Paulo, 2021.

CORRÊA, G. T. **Aspectos jurídicos da internet.** São Paulo: Saraiva, 2000.

GOV.BR (*site*). **Do Eletrônico ao Digital.** 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 24 jul. 2022.

GOV.BR. **Diretrizes da Estratégia de Governo Digital - 2020 a 2022.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020/estrategia-de-governo-digital-2020-2022>. Acesso em: 24 jul. 2022.

KUHLMANN, J.; VAN DER HEIJDEN, J. What is known about punctuated equilibrium theory? And what does that tell us about the construction, validation, and replication of knowledge in the policy sciences? **Review of Policy Research**, v. 35, n. 2, p. 326-347, 2018.

LEITE, L. O.; REZENDE, D. A. **E-gov.estratégico: governo eletrônico para gestão do desempenho da administração pública**. Editora Appris. 2017.

LÉVY, P. **A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço**. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

MEDEIROS, B. P. *et al.* O uso do ciberespaço pela administração pública na pandemia da COVID-19: diagnósticos e vulnerabilidades. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 650-662, 2020.

MEIRELLES, Fernando de Souza. **Informática: novas aplicações com microcomputadores**. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1994.

SANTOS, E. M.; REINHARD, N. Disponibilização e uso de serviços de governo eletrônico no Brasil: a visão dos usuários. *In*: PINHO, J. A. G. (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: EDUFBA, 2012. p. 119-136

SANTOS, E. M.; REINHARD, N. Serviços de governo eletrônico: um panorama do uso no Brasil. *In*: PINHO, J. A. G. (Ed.). **Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia** [online]. Salvador: EDUFBA, 2016, pp. 223-245. <https://doi.org/10.7476/9788523218775.0010>.

SCHWAB, K.; MALLERET, T. **COVID-19: The great reset**. World Economic Forum Publications, 2020.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. Cengage Learning, 2020.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SENADO FEDERAL. **Governo Digital esbarra em acesso à internet, alertam debatedores em comissão**. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/14/governo-digital-esbarra-em-acesso-a-internet-alertam-debatedores-em-comissao>. Acesso em: 03 set. 2022.

SERPRO. **Servidores federais iniciam primeira pós-graduação em governo eletrônico**. Disponível em <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-antigas/servidores-federais-iniciam-primeira-pos-graduacao-em-governo-eletronico>. Publicado em 17 de junho de 2011. Acesso em 24 jul. 2022.

TAKAHASHI, T. **Sociedade da informação no Brasil: livro verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. Disponível em: <https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/434/1/Livro%20Verde.pdf>. Acesso em 24 jul. 2021.

TRUE, J. L.; BRYAN, D. J.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking. *In*: SABATIER, P. (ed.) **Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview Press, 2007.

WORLD BANK. A definition of e-Government. World Bank's E-government Website. 2015. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/brief/e-government>. Acesso em: 02 set. 2022.