

Alves, Elder Patrick Maia

Working Paper

Estado digital: Serviços digitais públicos e assimetrias federativas

Texto para Discussão, No. 3096

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Alves, Elder Patrick Maia (2025) : Estado digital: Serviços digitais públicos e assimetrias federativas, Texto para Discussão, No. 3096, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília,
<https://doi.org/10.38116/td3096-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/316158>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3096

**ESTADO DIGITAL:
SERVIÇOS DIGITAIS PÚBLICOS
E ASSIMETRIAS FEDERATIVAS**

ELDER P. MAIA ALVES



**ESTADO DIGITAL:
SERVIÇOS DIGITAIS PÚBLICOS
E ASSIMETRIAS FEDERATIVAS**

ELDER P. MAIA ALVES¹

1. Professor do Instituto de Ciências Sociais (ICS) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal de Alagoas (Ufal); e pesquisador bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail:* elder.alves@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

RAFAEL GUERREIRO OSÓRIO

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Alves, Elder P. Maia

Estado digital : serviços digitais públicos e assimetrias federativas /

Elder P. Maia Alves. – Brasília, DF: Ipea, 2025.

38 p.: il., gráfs. - (Texto para Discussão ; n. 3096).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Serviços Públicos Digitais. 2. Desigualdades Sociodigitais. 3. Assimetrias Federativas. 4. Capacidades Estatais. 5. Instrumentos e Mecanismos de Coordenação Interfederativa. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 352.130285

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

ALVES, Elder P. Maia. **Estado digital**: serviços digitais públicos e assimetrias federativas. Brasília, DF: Ipea, abr. 2025. 38 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3096). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3096-port>

JEL: O; O3; O38.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3096-port>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO 6

1 INTRODUÇÃO 8

2 DESIGUALDADES SOCIODIGITAIS NO BRASIL 12

3 ASSIMETRIAS FEDERATIVAS E DIFERENTES
CAPACIDADES ESTATAIS: OS SERVIÇOS DIGITAIS
PÚBLICOS OFERTADOS PELO GOVERNO FEDERAL..... 16

4 SERVIÇOS DIGITAIS PÚBLICOS OFERTADOS PELOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS 25

4.1 Serviço digital público municipal de realização de
matrículas escolares *online*..... 29

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 34

REFERÊNCIAS 35

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 36

SINOPSE

Inicia-se este trabalho realizando a descrição e a análise das desigualdades sociodigitais. Em seguida, analisam-se os serviços digitais públicos ofertados pelo governo federal e, por fim, exploram-se esses serviços quando ofertados pelos municípios. Por meio de um conjunto de dados secundários e primários, constatou-se que os municípios brasileiros ofertam um conjunto de serviços digitais públicos que são, em sua grande maioria, de caráter finalístico, tais como consultas médicas e matrículas escolares. Essa oferta está inscrita em uma moldura ampla, que determina a oferta e a qualidade desses serviços. Tal moldura é composta por três fatores: i) as desigualdades sociodigitais; ii) as assimetrias federativas; e iii) as diferentes capacidades estatais existentes entre a União, os estados e os municípios. Constatou-se que a oferta dos serviços digitais públicos está em um estágio avançado por parte do governo federal, embora com algumas dificuldades e problemas, mas bastante irregular e incipiente entre os municípios – embora nestes tenha também avançado. Esse aspecto ocorre, principalmente, porque a coordenação interfederativa realizada pelo governo federal para construir o governo digital no Brasil utilizou poucos mecanismos característicos da lógica de mercado, tais como incentivos financeiros e a facilitação de crédito.

Palavras-chave: serviços públicos digitais; desigualdades sociodigitais; assimetrias federativas; capacidades estatais; instrumentos e mecanismos de coordenação interfederativa.

ABSTRACT

We began this work by describing and analyzing socio-digital inequalities. Next, an analysis of the supply of public digital services offered by the federal government is made. Finally, we analyzed the supply of public digital services offered by municipalities. Through a set of secondary and primary data, we found that Brazilian municipalities offer a set of public digital services, which are, for the most part, of a final nature, such as medical consultations and school registrations. This offer is part of a broad framework, which determines the supply and quality of these services. This framework is made up of three factors: i) socio-digital inequalities; ii) federative asymmetries; and iii) and the different state capacities that exist between the Union, states and municipalities. It was found that the provision of public digital services is at an advanced stage by the federal government, although with some difficulties and problems, but quite irregular and incipient among municipalities – although it has also advanced. This aspect occurs mainly because the inter-federative coordination carried out by the federal government to build the digital government in Brazil used few mechanisms characteristic of market logic, such as financial incentives and credit facilitation.

Keywords: digital public services; socio-digital inequalities; federative asymmetries; state capacities; instruments and mechanisms of inter-federative coordination.

APRESENTAÇÃO

Este texto para discussão faz parte de um conjunto que totaliza cinco documentos, os quais são estudos iniciais sobre o processo de pesquisa e avaliação do uso das tecnologias de informação e comunicação, bem como das novas tecnologias digitais no setor público brasileiro. Para marcar o campo a que esses textos para discussão pertencem, foram utilizadas as palavras iniciais “Estado digital” em todos os títulos. Essa escolha é proposital, buscando enfatizar a centralidade do conceito. Nos últimos anos, instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial têm promovido o uso do termo *transformação digital do Estado* para delimitar o campo de digitalização pública. No entanto, sua origem está fortemente associada a noções de reestruturação administrativa, eficiência e redução de custos,¹ enquanto a melhoria do atendimento aos cidadãos é frequentemente secundarizada. Trata-se de questão conceitual que ainda precisa ser enfrentada, já que o foco apenas em eficiência pode, por exemplo, resultar no aumento da exclusão de grupos tradicionalmente vulnerabilizados e silenciados.

É inegável que adaptar o setor público ao mundo digital exige discussões sobre reorganização de processos de gestão, redução de hierarquias e maior investimento em modelos horizontais, centrados na coordenação e no desenvolvimento de capacidades. Contudo, é essencial assegurar que o desenvolvimento dessa transformação se baseie em princípios éticos e de inclusão social, criando *frameworks* regulatórios robustos que permitam o desenvolvimento sustentável dessa transformação. A tecnologia, por si só, não garante uma gestão efetiva; é necessária uma mudança cultural para torná-la responsiva às necessidades de uma sociedade complexa, diversa e em constante mudança como a brasileira.²

Para abordar o Estado digital e contextualizá-lo na administração pública brasileira, é necessário adotar uma perspectiva sociotécnica. Isso significa que a digitalização do Estado deve ser analisada não apenas como um avanço tecnológico, mas também considerando fatores sociais, como o acesso desigual à internet e as barreiras de letramento digital. Esse olhar requer, entre outros aspectos, análises voltadas à articulação (ou à desarticulação) e à governança interfederativa e intersetorial – temas que surgem de forma preliminar em alguns dos textos para discussão, mas que demandam maior aprofundamento.

Além da dimensão interna de como o Estado incorpora tecnologias e otimiza processos, é essencial compreender como se dá a intermediação do acesso aos serviços e benefícios governamentais e a participação nos próprios processos de decisão e

1. Para mais detalhes sobre esse debate, ver Dunleavy *et al.* (2006).

2. Para se aprofundar no debate sobre digitalização do setor público, ver Terlizzi (2021).

TEXTO para DISCUSSÃO

na definição de prioridades no contexto do Estado digital. Devemos considerar aqui o impacto sobre populações vulneráveis, para que a digitalização não amplie ainda mais as desigualdades sociais existentes. Em outras palavras, precisamos entender como a digitalização altera as relações socioestatais. Esse é um ponto de atenção importante para garantir que a migração para o ambiente digital, mediado por redes e dispositivos, não crie novas formas de exclusão ou barreiras de acesso.

É necessário ampliar o debate e avaliar o impacto, nas políticas públicas, dos processos de desinformação e de construção de realidades de nichos – quando se acessam apenas conteúdos que reforçam compreensões limitadas e dificultam a construção de consensos sociais mínimos – que acabam por minar a confiança nas instituições e na própria produção científica. Assim, questões como a participação social, a democratização do acesso a direitos, bem como a transparência da ação pública, devem ser pauta permanente.

Ao reconhecer que o Estado digital não pode ser desenvolvido isoladamente, tem-se como pressuposto que as soluções tecnológicas requerem não apenas uma abordagem integrada, mas também um aprofundamento analítico e o enriquecimento das perspectivas envolvidas. O atual estágio de desenvolvimento tecnológico, por exemplo, depende amplamente de grandes multinacionais de tecnologia – conhecidas como *big techs* –, o que pode gerar novas dependências e riscos relacionados à soberania digital.

A agenda de análise da atuação governamental na realidade mediada pela tecnologia é tema multifacetado, demandando metodologias e abordagens adequadas para compreender a atualidade e contribuir para o debate sobre a consolidação de um Estado digital brasileiro inclusivo e sustentável.

Boa leitura!

Denise Direito

Especialista em políticas públicas e gestão governamental e coordenadora de Estudos da Governança e Implementação da Transformação Digital (Cogit) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail:* denise.direito@ipea.gov.br.

Antônio Brito

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail:* antonio.brito@ipea.gov.br.

Túlio Chiarini

Analista em ciência e tecnologia do Centro de Pesquisa em Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS) na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail:* tulio.chiarini@ipea.gov.br.

REFERÊNCIAS

DUNLEAVY, P. *et al.* New public management is dead – long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

TERLIZZI, A. The digitalization of the public sector: a systematic literature review. **Rivista Italiana di Politiche Pubbliche**, v. 16, n. 1, p. 5-38, 2021

1 INTRODUÇÃO

Este texto para discussão tem como objetivo descrever e analisar três aspectos interdependentes: i) as desigualdades sociodigitais no Brasil; ii) as assimetrias federativas; e iii) as diferentes capacidades estatais entre o governo federal e os municípios, envolvendo a oferta dos serviços digitais públicos. Dificilmente, a compreensão de um desses aspectos pode ocorrer sem que se abordem e analisem os outros aspectos.

De acordo com o *Digital 2024: global overview report*,³ em 2023, dos 8 bilhões de habitantes do planeta, nada menos do que 66,2% (5,3 bilhões de seres humanos) acessaram regularmente a internet, e 69,4% (5,5 bilhões de pessoas) dispunham de dispositivos digitais móveis. Ainda, 62,3% da população mundial (5 bilhões de pessoas) possuíam ao menos uma rede social ativa. Os dados e indicadores de acesso, manuseio e uso da internet evidenciam uma intensa profusão da conectividade e da hiperconectividade nos últimos vinte anos em todo o mundo. À medida que ocorreu uma candente expansão do acesso, do manuseio e do uso da internet, também ocorreu uma migração, em diversos países, das atividades e dos serviços públicos para o ambiente digital. Esse fenômeno resultou na emergência e consolidação do governo digital.⁴

O impacto das mais recentes transformações digitais exigiu que o governo brasileiro realizasse revisões e diagnósticos constantes acerca da transformação digital no setor público. Com efeito, em 2023, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no âmbito do Projeto Governo Digital OCDE, publicou a *Revisão do Governo Digital do Brasil: rumo à transformação digital do setor público* (OCDE, 2023). Nesse documento, figuram seis dimensões de transformações que marcam a transição do governo eletrônico (*e-government*) para o governo digital. O quadro 1 apresenta essas seis dimensões e as suas respectivas definições. Neste se observa, de maneira sintética, de acordo com a OCDE, a necessidade de adoção do governo digital.

3. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2024-global-overview-report>.

4. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2024-brazil>.

QUADRO 1**Do governo eletrônico (e-government) para o governo digital: seis dimensões do governo digital**

Dimensão 1	Dimensão 2	Dimensão 3	Dimensão 4	Dimensão 5	Dimensão 6
De uma administração centrada no usuário para uma administração conduzida pelo usuário. Um governo que adota abordagens e toma medidas para que os cidadãos e as empresas possam definir e comunicar as suas próprias necessidades para conduzir a elaboração de políticas e serviços públicos.	De reativo a proativo na elaboração de políticas públicas e prestação de serviços. Um governo que formula políticas públicas e serviços em antecipação aos processos de desenvolvimento econômico e social e em respeito às necessidades dos usuários, proporcionando um serviço aos usuários antes de ser solicitado. Isso também se aplica à liberação de dados sob a forma de dados abertos (de forma proativa) ao invés de ser reativo aos pedidos de acesso à informação pública.	De um governo centrado na informação para um setor público orientado por dados. Um governo que é capaz de antecipar as tendências sociais e compreender as necessidades dos usuários, transformar a formação, o fornecimento e o monitoramento de políticas públicas e serviços por meio da gestão e da utilização de dados.	Da digitalização de processos existentes ao processo por concepção digital. Um governo que considera todo o potencial das tecnologias digitais e dos dados desde o início do processo de formulação de políticas e de serviços, a fim de mobilizar novas tecnologias para repensar, reestruturar e simplificar processos internos e procedimentos a fim de fornecer o mesmo setor público eficiente, sustentável e orientado para o cidadão, independentemente do canal utilizado pelo usuário para interagir com as autoridades públicas.	De um governo provedor de serviços para um governo como plataforma para cocriação de valor público. Um governo que utiliza tecnologias digitais e dados para permitir a colaboração com e entre as partes interessadas da sociedade, a fim de aproveitar sua criatividade e suas capacidades para enfrentar os desafios de um país.	Do acesso à informação para a abertura como padrão. Um governo que se compromete de forma proativa na divulgação de dados em formatos abertos e a tomar ações para tornar seus processos apoiados por tecnologias digitais, a menos que haja uma justificativa legítima para não o fazer.

Fonte: OCDE (2023).

TEXTO para DISCUSSÃO

Das seis dimensões arroladas no quadro 1, este texto enfatiza as dimensões 1, 4 e 5. Nestas, figura diretamente a necessidade de oferta e uso dos serviços digitais públicos no Brasil, nas três esferas político-administrativas: federal, estadual e municipal. As dimensões e definições mobilizadas no quadro 1 permitem assinalar que o governo eletrônico (*e-government*) difere do governo digital em dois aspectos fundamentais: i) a maior necessidade de a população dispor de serviços digitais públicos ágeis e eficazes, a qualquer hora, em qualquer lugar e em qualquer dispositivo; e ii) a expansão da conectividade e da hiperconectividade por parte das diversas camadas da sociedade brasileira, especialmente por meio dos dispositivos digitais móveis com acesso à internet (*smartphones*). Ambos têm como causa comum o fato de que, cada vez mais, na vida cotidiana, as corporações digitais, as empresas e as organizações governamentais ofertam atividades e soluções digitais simples e eficazes, promovendo uma participação direta dos usuários em serviços e diversas atividades, como comércio, comunicação, informação, entretenimento, transporte, trabalho, saúde, educação, cultura e política.

Os trabalhos desenvolvidos pela OCDE, assim como os documentos produzidos pelo próprio governo brasileiro, revelam que, em grande medida, o Brasil foi pioneiro na construção, primeiramente, do governo eletrônico, depois, na estruturação do governo digital, especialmente na esfera federal e, mais ainda, na alçada de atuação do Poder Executivo federal. Esse pioneirismo é evidenciado em uma extensa linha do tempo, que se inicia no ano 2000 (com a adoção da política do *e-governo*) e chega até 2024, com a publicação do Decreto nº 12.069, de 21 de junho de 2024, que instituiu a Estratégia Nacional de Governo Digital (ENGd) e a Rede Nacional de Governo Digital (Rede Gov.br), para o período de 2004 a 2027.

No entanto, nos últimos cinco anos, assinalando uma transformação mais acentuada em direção ao governo digital, o Poder Executivo federal publicou um acervo de instrumentos normativos que, em conjunto, demonstram que o tema do governo digital passou a figurar em sua agenda. Entre esses instrumentos, os principais são: i) a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD); ii) a Lei nº 14.129/2021, que institui o governo digital (Lei do Governo Digital); e iii) o próprio Decreto nº 12.069/2024, que instituiu a ENGd. Em face desses instrumentos, ainda em 2019, o governo federal criou, no âmbito do Ministério da Economia, a Secretaria de Governo Digital (SGD), responsável por formular as políticas destinadas à simplificação dos procedimentos administrativos e à oferta de soluções aos usuários (cidadãos e empresas) na forma de serviços digitais públicos. A partir de 2023, a SGD passou a integrar a estrutura administrativa do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Os serviços digitais públicos podem ser definidos como a oferta de soluções *online* (de caráter educacional, jurídico, financeiro, de saúde, mobilidade urbana, moradia, transporte, limpeza urbana, entre outros) destinadas aos usuários (pessoas físicas

e jurídicas). Anteriormente, até pouco tempo, exigia-se que esses mesmos usuários fossem presencialmente a algum órgão público.

No Brasil, a oferta dos serviços digitais públicos ganhou maior materialidade, funcionalidade e profusão nos últimos cinco anos, principalmente os serviços criados e ofertados pelo governo federal. É o que evidencia, por exemplo, o advento da plataforma Gov.br, que, por meio do Decreto nº 9.756/2019, permitiu a integração, em um só domínio, dos diversos serviços digitais. De acordo com Mitkiewicz (2024), em 2022, 624 domínios e endereços oficiais haviam migrado para um único endereço, que, nesse mesmo ano, alcançou a marca de 2 bilhões de visualizações. Como assinala o autor, com o advento e a centralização da plataforma Gov.br, chegou-se, em 2022, ao número de 4.129 serviços ofertados aos usuários.

A conta Gov.br é um ambiente que estabelece três níveis específicos de segurança: i) bronze; ii) prata; e iii) ouro. Cada um desses níveis permite ao usuário acessar e utilizar serviços menos e mais sensíveis. Em 2019, havia 1,9 milhão de contas Gov.br regulares e ativas, número que chegou a 161 milhões em janeiro de 2024 – crescimento vertiginoso em apenas quatro anos. Dessas, mais de 80 milhões (49,7%) de contas eram ouro; quase 25 milhões, prata (15,5%); e 56,1 milhões, bronze (34,8%).

Essa significativa expansão da oferta dos serviços digitais públicos federais, acompanhada de uma correspondente profusão dos usos, permitiu que o Brasil alcançasse algumas posições de destaque quanto à construção do governo digital em âmbito global. De acordo com o indicador de maturidade digital, elaborado pelo Banco Mundial, em 2022, o Brasil figurou na segunda colocação geral entre 198 países. Para a Organização das Nações Unidas (ONU), por sua vez, também em 2022, o Brasil ocupou a 14ª posição no índice de serviços *online*, colocação de destaque entre 193 países. No entanto, em que pese esse avanço na oferta dos serviços digitais públicos no Brasil, há hoje três grandes obstáculos ou barreiras – que se traduzem em relevantes desafios – para que esses serviços alcancem maior capilaridade, profusão e funcionalidade e possam, de fato, ser incorporados às rotinas práticas e operacionais dos diferentes usuários espalhados pelo território nacional. São eles: i) as profundas desigualdades sociodigitais; ii) as assimetrias federativas; e iii) as distintas capacidades estatais existentes entre os entes federados, especialmente entre a União e os municípios.

Em face desses aspectos e dos objetivos apresentados, este texto está dividido em três partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira (seção 2) situa o panorama do primeiro grande obstáculo para a efetivação plena da oferta e dos serviços digitais públicos, notadamente por parte dos municípios. A segunda parte (seção 3) aborda a oferta dos serviços digitais públicos realizada pelo governo

TEXTO para DISCUSSÃO

federal. Esse aspecto é necessário para que se constatem as assimetrias federativas e as diferentes capacidades estatais, notadamente entre a União e os municípios, na oferta dos serviços digitais públicos. Por fim, a terceira parte (seção 4) examina as singularidades da oferta dos serviços digitais por parte dos municípios, especialmente daqueles com mais de 100 mil habitantes, concentrando-se na oferta do serviço de matrícula escolar na rede de educação básica dos municípios.

2 DESIGUALDADES SOCIODIGITAIS NO BRASIL

As desigualdades sociodigitais concernem à estreita correlação existente entre as desigualdades *offline* (assimetrias de renda, raça, gênero, escolaridade e região entre as mais diferentes camadas da sociedade) e as desigualdades *online* (assimetrias de acesso e uso da internet de acordo a renda, a raça, a escolaridade, o gênero, a faixa etária e a região). As desigualdades *offline* se confundem inteiramente com as desigualdades *online*, formando um único amálgama (Dijk, 2006).

De acordo com o *Digital 2024: global overview report*,⁵ em 2023, a média diária global de tempo de uso da internet foi de seis horas e quarenta minutos; no Brasil, essa média sobe para nove horas e treze minutos, deixando o país na segunda colocação geral quanto a esse indicador, superado apenas pela África do Sul, com nove horas e vinte e quatro minutos. Quanto ao tempo médio de acesso e permanência nas redes sociais, por sua vez, o Brasil figura na terceira colocação, com três horas e trinta e sete minutos, superado apenas por Quênia e África do Sul, com três horas e quarenta e três minutos e três horas e quarenta e um minutos, respectivamente.

Os dados demonstram o quão presente está a internet na rotina da sociedade brasileira. No entanto, conforme demonstra a ONU, em 2021, entre 120 países pesquisados, o Brasil ocupava a 69ª posição no indicador de capacidade de acessar a internet, superado por países vizinhos como Chile, Colômbia, Argentina, Peru e Paraguai. Capacidade de acessar a internet mensura o quanto as classes e os grupos sociais em um determinado país, principalmente aqueles mais vulneráveis e que dispõem de menor renda e escolaridade, podem acessar a internet. Trata-se, portanto, de um indicador que afere os diferentes níveis de acesso à internet por parte da população, logo, traduz melhor a desigualdade digital ou sociodigital.

Esse indicador revela a profundidade das *desigualdades sociodigitais* no Brasil. Por um lado, as médias gerais, ancoradas em comparações globais, evidenciam como

5. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2024-global-overview-report>.

a sociedade brasileira acessa bastante a internet e a utiliza intensamente (hiperconectividade) para diversos fins. Por outro lado, alguns indicadores, como a capacidade de acessar a internet, demonstram como esse acesso e uso são muito desiguais. Algumas classes e camadas têm acesso pleno, constante e intenso; outras, por sua vez, têm acesso irregular, difícil e inconstante.

Em 2023, de acordo com o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), 84% da população brasileira com mais de 10 anos de idade dispunha de acesso à internet, taxa que foi de 34% em 2008 – crescimento de 147,8% em dezesseis anos, crescimento médio anual de 9,23%. Todavia, no que tange à variável *renda*, em 2023, as classes A, B e C praticamente universalizaram o seu acesso à internet, mas as classes D e E ainda não (CGI.br, 2024a). Elas obtiveram um acesso de 67%. Como os estratos D e E correspondem a 52% da população brasileira (110 milhões de pessoas), apenas entre esses dois estratos, 28 milhões de pessoas com mais de 10 anos não tiveram acesso à internet.

As desigualdades sociodigitais ficam bastante evidentes quando relacionadas ao uso dos serviços públicos *online*. Em 2023, esses serviços (ofertados pelo governo federal, estadual e municipal) foram bem mais utilizados pelos usuários que dispõem do ensino superior completo (87%) e pelos usuários que pertencem aos estratos de renda A e B. Entre os estratos de renda D e E, o uso foi bem menor, de 56% (CGI.br, 2024b). Significa que, no âmbito da sociedade brasileira, apenas nesses dois últimos estratos, estima-se que 40 milhões de pessoas não utilizaram os serviços públicos *online*. A principal causa: dificuldade de acesso à internet decorrente de seu custo.

As desigualdades sociodigitais no Brasil ficam ainda mais pronunciadas quando são relacionadas ao conceito de *conectividade significativa*, e às métricas e aos indicadores que resultaram deste. Tal conceito busca ultrapassar os dados relativos ao simples acesso e aos indicadores de frequência, concentrando a ênfase na qualidade do uso. De acordo com a Organização Internacional de Tecnologia (OIT), o conceito é definido como sendo “um nível de conectividade que permite aos usuários terem uma experiência *online* segura, satisfatória, enriquecedora e produtiva a um custo acessível” (CGI.br, 2024b).

Diante desse conceito, o CGI.br criou e aplicou uma escala específica, contendo os níveis de conectividade significativa (CGI.br, 2024b). A escala vai de 1 a 9, distribuída em quatro níveis: de 0 a 2 pontos (indivíduos com o pior escore em termos de conectividade significativa); de 3 a 4 pontos (indivíduos pertencentes a um grupo vulnerável); de 5 a 6 pontos (grupo ao qual pertencem os indivíduos que estão em condições intermediárias); e de 7 a 9 pontos (grupo que abriga os indivíduos que experimentam as melhores condições de conectividade significativa). Para a construção dessa escala foram utilizadas quatro dimensões e oito indicadores, organizados da seguinte

TEXTO para DISCUSSÃO

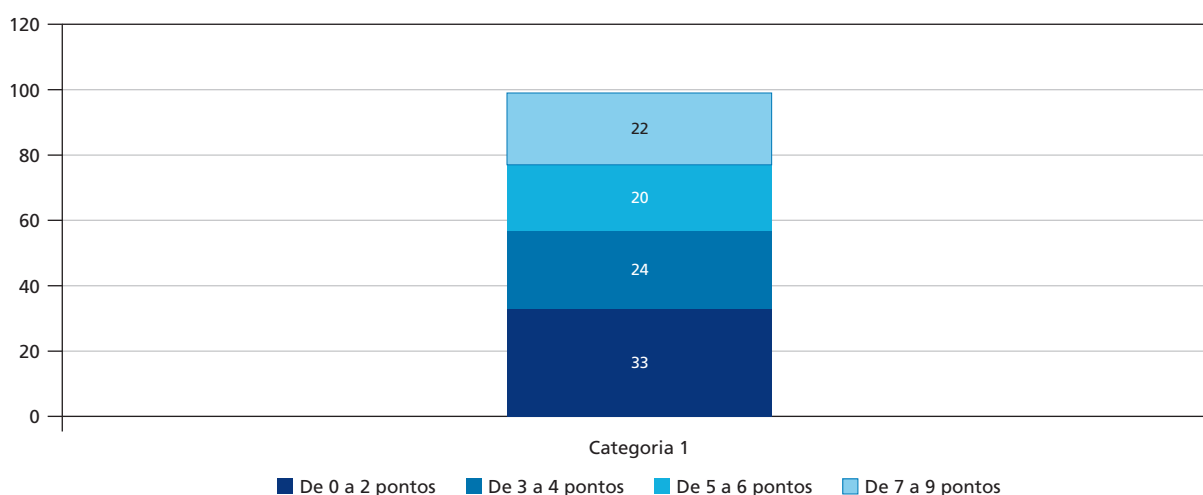
forma: i) acessibilidade financeira (custo da conexão domiciliar e plano de celular); ii) acesso a equipamentos (computador no domicílio e uso diversificado de dispositivos); iii) qualidade da conexão (tipo de conexão domiciliar e velocidade da conexão domiciliar); e iv) ambiente de uso (frequência de uso da internet e locais de uso diversificados).

De acordo com essa metodologia, 33% da população brasileira (70 milhões de pessoas) pertencem ao menor nível de conectividade significativa (de 0 a 2 pontos), e outros 24% figuram no segundo nível (de 3 a 4 pontos), o qual é ainda vulnerável e insuficiente. Com efeito, 57% da população brasileira (120 milhões de pessoas) figuram nos dois menores níveis da escala de conectividade significativa. Não há dúvida que esse grande contingente de pessoas tem dificuldades de utilização dos serviços digitais públicos ofertados pelo governo digital. Nesse contexto, apenas 22% da população (46,6 milhões) figuram no primeiro nível e, de fato, praticam uma conectividade significativa. Esse último grupo dispõe dos meios, das funcionalidades e das habilidades necessárias para acessar e utilizar regularmente os serviços digitais ofertados pelo governo digital no Brasil, em seus três níveis federativos.

GRÁFICO 1

Distribuição da população com 10 anos ou mais de idade por níveis de conectividade significativa: total da população

(Em %)



Fonte: CGI.br (2024b).

Seguindo esse trajeto, os dados evidenciam que, entre os indivíduos que dispõem do ensino superior, nada menos do que 59% estão situados no nível mais elevado da conectividade significativa, ao passo que, entre aqueles que dispõem apenas do ensino fundamental I, o percentual cai para somente 3%. Entre os indivíduos que dispõem de baixa

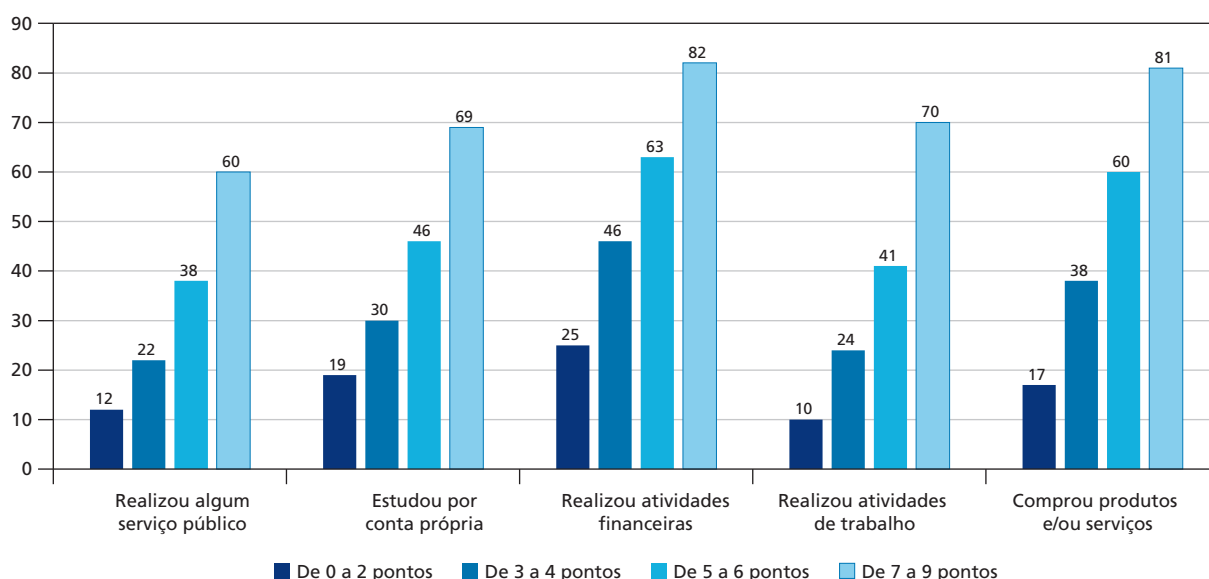
escolaridade, o percentual daqueles que figuram no menor nível da conectividade significativa chega a 68% (fundamental I) e 44% (fundamental II). Por sua vez, no que tange à variável *renda*, os estratos A e B figuram com percentuais elevados no maior nível de conectividade significativa, 83% e 53%, respectivamente. Contudo, entre os usuários de internet, apenas 1% de todo o contingente da população brasileira pertencente aos estratos D e E figura no maior nível de conectividade significativa.

No Brasil, os indicadores de acesso, uso, frequência de acesso, tipo de dispositivo utilizado, tecnologia disponível, local de acesso, plano de dados e habilidades digitais revelam inequívocas *desigualdades sociodigitais* entre as variáveis de renda, raça, gênero, faixa etária e região, especialmente quando relacionadas ao conceito de conectividade significativa e às suas métricas. De acordo com a OIT, existem três grandes grupos de atividades realizadas na internet: i) comunicação e entretenimento; ii) busca de informações; e iii) atividades transacionais. Em cada um desses grupos figuram cinco indicadores, totalizando quinze. No âmbito das atividades transacionais, os indicadores são: i) realizou algum serviço público; ii) realizou atividades financeiras; iii) realizou atividades de trabalho; iv) estudou por conta própria; e v) comprou produtos ou serviços. O indicador *realizou algum serviço público* foi praticado por 60% do grupo que figura na primeira escala (de 7 a 9 pontos) da conectividade significativa, ao passo que apenas 12% dos que figuram no menor nível (de 0 a 2 pontos) realizaram algum serviço digital público.

GRÁFICO 2

Níveis de conectividade significativa, por atividades transacionais realizadas na internet nos últimos três meses entre os usuários de internet – Brasil (2023)

(Em %)



Fonte: CGI.br (2024b).

TEXTO para DISCUSSÃO

Sabe-se que, no âmbito dos usuários de internet no Brasil, 23% figuram no menor nível da escala de conectividade significativa, o que corresponde a 40,9 milhões de pessoas. Desses, apenas 12% realizaram algum serviço público no ambiente digital *online*, o que corresponde a apenas 4,9 milhões de pessoas. Em contrapartida, também no âmbito dos usuários de internet, dos 26% que figuram no maior nível da escala de conectividade significativa (46,2 milhões de pessoas), 60% realizaram algum serviço digital público, o que corresponde a 27,7 milhões de pessoas. Nesse mesmo diapasão, dos 23% que figuram no segundo maior nível da escala (40,9 milhões de brasileiros), 38% realizaram serviços públicos no ambiente digital *online*, o que corresponde a 15,5 milhões de pessoas. Mais uma vez, são esses dois grupos – o primeiro e o segundo grupos superiores na escala de conectividade significativa, que compreendem 43,2 milhões de brasileiros – que, de fato, utilizam os serviços do governo digital no Brasil, em âmbito federal, estadual e municipal.

3 ASSIMETRIAS FEDERATIVAS E DIFERENTES CAPACIDADES ESTATAIS: OS SERVIÇOS DIGITAIS PÚBLICOS OFERTADOS PELO GOVERNO FEDERAL

Em 2020, o governo federal lançou a Estratégia de Governo Digital (EGD), focada no aprimoramento dos serviços digitais ofertados pelo Poder Executivo federal. Trata-se de um plano nacional diretamente relacionado aos órgãos e instituições do governo federal. De acordo com a EGD, o governo digital deve estar ancorado em seis dimensões: i) governo centrado no cidadão; ii) governo integrado; iii) governo inteligente; iv) governo confiável; v) governo transparente e aberto; e vi) governo eficiente. Das dimensões arroladas, interessa para este texto duas específicas: governo centrado no cidadão e governo integrado.

Em 24 de setembro de 2024, o governo federal publicou o Decreto nº 12.198, que instituiu a Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD) para o período de 2024 a 2027. Trata-se de uma atualização da EGD, lançada em 2020. De acordo com o Painel de Serviços,⁶ da Central de Qualidade, inscrita no módulo de transformação digital do governo federal, do total de 4.834 serviços públicos federais que podem ser realizados de maneira digital, 90% já foram digitalizados (4.350). Desses, até junho de 2024, 1.311 (30,1%) estavam integrados à avaliação dos usuários (empresas e cidadãos). Conforme essa mesma fonte, até o final de junho de 2024, haviam sido realizadas 27.156.588

6. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/estrategianacional>.

avaliações dos serviços digitais públicos oferecidos pelo governo federal, distribuídos por 221 órgãos federais.

No âmbito da Central de Qualidade, há o *ranking* de avaliação e satisfação dos serviços digitais ofertados na esfera federal, figurando nesses *rankings* as notas atribuídas pelos usuários a 1.221 serviços e 86 órgãos. Dos 1.221 serviços digitais federais avaliados pelos usuários durante o período de junho de 2023 a maio de 2024, os dez serviços mais acessados e avaliados foram delineados na tabela 1. Em conjunto, esses dez serviços somaram o total de 18,6 milhões de acessos e avaliações.

TABELA 1

Serviços digitais federais mais acessados e avaliados (jun. 2023-maio 2024)

Serviço	Total de acessos e avaliações	Órgão	Colocação
Declaração de imposto de renda	5,5 milhões	RFB	1º
Emitir extrato de pagamento do INSS	3,6 milhões	INSS	2º
Consultar restituição de imposto de renda	2,6 milhões	RFB	3º
SUS Digital	1,4 milhão	MS	4º
Realizar cadastro do MEI	1,2 milhão	Memp	5º
Assinatura eletrônica	1,1 milhão	MGI	6º
Emitir certidão de antecedentes criminais	1,1 milhão	MJSP	7º
Emitir extrato de contribuição do INSS	837 mil	INSS	8º
Consultar e solicitar valores a receber	674 mil	BCB	9º
Realizar baixa do CNPJ do MEI	655 mil	Memp	10º

Elaboração do autor.

Obs.: RFB – Receita Federal do Brasil; INSS – Instituto Nacional do Seguro Social; SUS – Sistema Único de Saúde; MS – Ministério da Saúde; MEI – microempreendedor individual; Memp – Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública; BCB – Banco Central do Brasil; e CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.

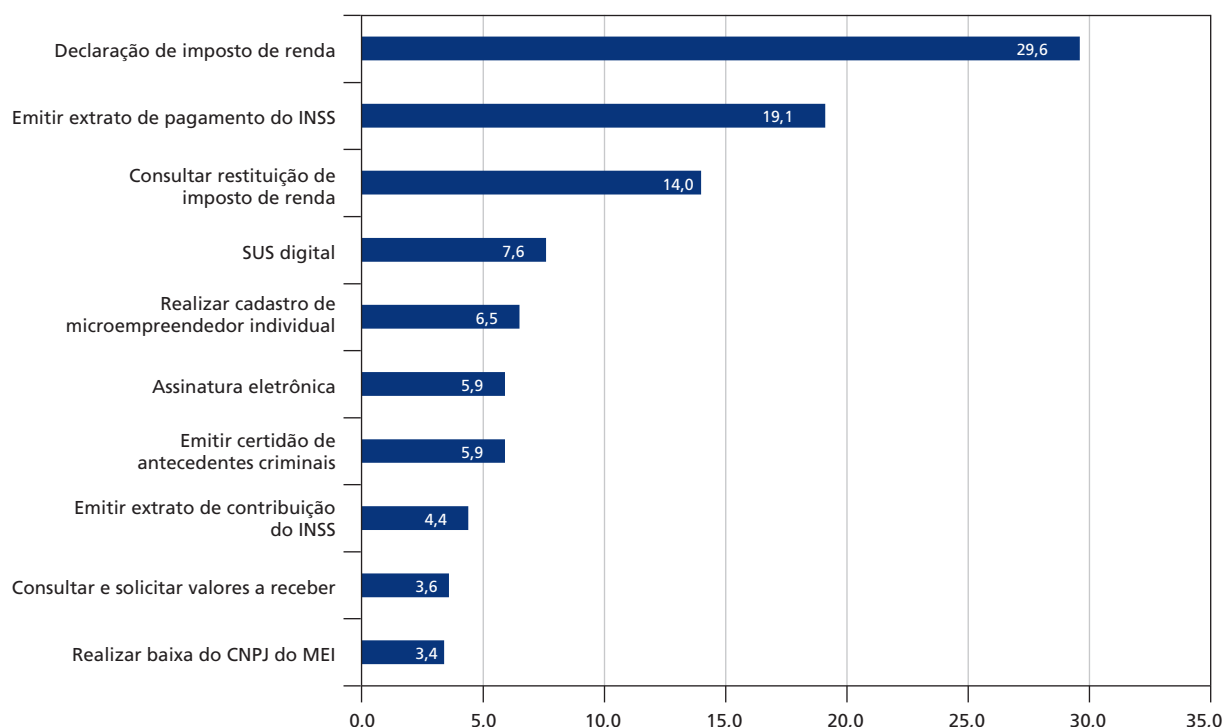
Observa-se que os serviços federais acessados e avaliados são mais de natureza tributária, previdenciária, financeira e criminal, inseridos em temas e áreas, em geral, que são mais de competência da União. O gráfico 3 demonstra a participação percentual desses serviços entre os dez mais acessados e avaliados. Como se pode observar, os dois serviços digitais diretamente relacionados à declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física – IRPF (declaração do imposto de renda e consultar restituição do imposto de renda) responderam por 43,6% (8,1 milhões) dos acessos e avaliações entre junho de 2023 e maio de 2024.

TEXTO para DISCUSSÃO

GRÁFICO 3

Participação de cada serviço digital federal: dez mais acessados e avaliados (jun. 2023-maio 2024)

(Em %)



Elaboração do autor.

Os dados indicam que os serviços públicos digitais oferecidos pelo governo federal são utilizados por um perfil socioeconômico distinto daqueles que utilizam os serviços digitais municipais finalísticos, como o agendamento de consultas médicas e a realização de matrículas na rede pública de educação. No caso do imposto de renda, os dados da RFB revelam que as pessoas que declaram o IRPF são também aquelas que dispõem de maior renda mensal e maior escolaridade, logo, pertencem aos grupos superiores da conectividade significativa (CGI.br, 2024b). No entanto, há um serviço, ou melhor, uma plataforma de serviços ofertada pelo governo federal que abarca estratos mais vulnerabilizados da sociedade brasileira. Trata-se do Meu INSS. Conforme assinala Jesus *et al.* (2023), o valor médio geral pago, em 2023, a todos os beneficiários do INSS foi de R\$1.600,02. Os autores destacam que, no Brasil, a renda média dos beneficiários da previdência social esteve sempre próxima do salário mínimo, e aproximadamente 70% dos beneficiários recebem o piso nacional. Esses rendimentos situam a maioria dos usuários do Meu INSS nos estratos de renda D e E.

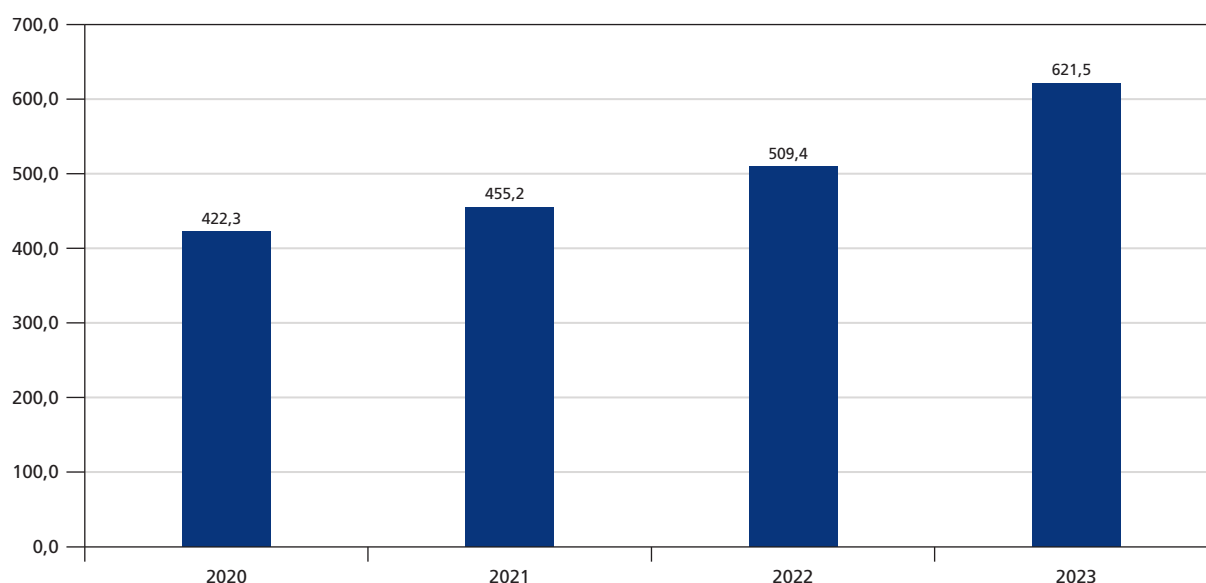
Conforme destacam Alcântara *et al.* (2024), o Meu INSS é a maior plataforma de serviços digitais ofertada pelo governo federal, na qual figuram cerca de noventa serviços específicos. Entre os mais acessados estão: i) a solicitação da aposentadoria por tempo de idade e contribuição; ii) o salário-maternidade; iii) a pensão por morte; iv) o auxílio-doença; v) o seguro-desemprego; vi) a certidão de tempo de contribuição; vii) o cadastramento ou a renovação de procuração ou representante legal; viii) a solicitação de pagamento de benefício; ix) o recurso de revisão de benefício; e x) a emissão de extrato de benefício (serviço que figura como o segundo mais acessado, conforme destaca o gráfico 3, com 19,1% de acessos).

Todos os serviços disponibilizados pelo Meu INSS são acessados através da conta Gov.br, cujo *login* é o mesmo para acessar e utilizar esse e diversos outros serviços disponibilizados pelo governo federal. De acordo com Barreto, Leite e Guerra (2024), em 2023, a média diária de acesso ao Meu INSS foi de 1,2 milhão. Desde 2020, impulsionada pelo efeito da pandemia da covid-19, a quantidade de acessos vem aumentando significativamente. Em 2020, foram pouco mais de 422,3 milhões de acessos, número que saltou para 621,5 milhões, em 2023 – aumento de 47,2% em apenas quatro anos (crescimento médio anual de 11,8%).

GRÁFICO 4

Número de acessos à plataforma de serviços digitais Meu INSS (2020-2023)

(Em 1 milhão)



Fonte: Barreto, Leite e Guerra (2024).

TEXTO para DISCUSSÃO

No total, entre 2020 e 2023, foram mais de 2 bilhões de acessos ao Meu INSS, registrando uma média anual de mais de 502 milhões de acessos. Conforme destacam Barreto, Leite e Guerra (2024, p. 28), a implementação do aplicativo Meu INSS trouxe grandes ganhos para a população, “pois permitiu acesso às informações e a requerimentos previdenciários sem a necessidade de deslocamento para uma unidade física”. Esse aspecto revela uma grande capacidade estatal por parte do governo federal, traduzida na materialização de recursos tecnológicos, financeiros, humanos e operacionais de que os governos municipais não dispõem, mesmo aqueles mais populosos e com maiores capacidades estatais.

No entanto, o volume de acessos e o uso dos serviços digitais ofertados pelo Meu INSS expõem duas assimetrias. A primeira, já abordada anteriormente, revela que, embora a plataforma tenha sido bastante utilizada, há muitas dificuldades de uso por parte da população mais idosa, especialmente as camadas que dispõem de poucas habilidades digitais, que residem nos espaços e zonas rurais e possuem pouca escolaridade, além de integrarem as camadas sociais que simplesmente não têm acesso à internet, justamente o contingente que figura no menor nível da conectividade significativa. A segunda assimetria, tornada evidente por meio dos dez serviços digitais mais acessados e ofertados pelo governo federal (nomeadamente os serviços relacionados à declaração e restituição do imposto de renda e os serviços disponíveis no Meu INSS), constata as grandes disparidades entre as capacidades estatais do Poder Executivo federal e dos demais entes federativos, especialmente quando se coteja a União com os municípios.

Os municípios e os estados brasileiros não dispõem das mesmas capacidades estatais que a União para ofertar os serviços digitais públicos. Diante desse aspecto, no dia 21 de junho de 2024, por meio do Decreto nº 12.069, o governo federal, através do MGI, lançou a ENGD, para o período de 2024 a 2027 e a Rede Gov.br. Em seu art. 2º, o Decreto nº 12.069/2024 assinala que: “A Estratégia Nacional de Governo Digital articulará e direcionará estratégias de transformação digital da administração pública na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, observado o disposto no art. 2º da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021” (Brasil, 2024).

Se a EGD, lançada em 2020, estava restrita à esfera federal, a ENGD busca envolver diretamente os estados e os municípios. Com a ENGD, o governo criou a Rede Gov.br. Mesmo antes da edição do Decreto nº 12.069/2024, na prática, a rede já existia e amparava-se na Portaria nº 23, de 14 de abril de 2019, que estabeleceu as diretrizes, as competências, as atribuições e os procedimentos para que os entes federativos realizem a adesão à rede. Conforme assinala a própria rede, o processo de adesão é voluntário por parte do ente federado (Brasil, 2024, art. 11, inciso I) e contava, em junho

de 2024, com a adesão das 27 Unidades Federativas e de 1.035 municípios (incluindo todas as capitais), número que representa 18,6% do total dos municípios brasileiros.

No total, os municípios que aderiram à rede correspondem a 108,1 milhões de pessoas, cerca de 51% da população brasileira. O maior percentual de adesão à rede se encontra na região Norte, com 65,3%, seguida pela região Sudeste, com 59,6%. A região Nordeste possui 54,6 milhões de habitantes; destes, 23,8 milhões vivem em municípios vinculados à rede (43,6% da população total). A região Norte, por sua vez, abriga 17,3 milhões de habitantes; destes, 11,3 milhões residem em municípios que aderiram à rede (65,3%). A região Centro-Oeste abriga 16,1 milhões de pessoas; destas, 8,6 milhões residem em municípios pertencentes à rede (53,7% da população). Já a região Sudeste abriga 84,8 milhões de pessoas; destas, 50,5 milhões vivem em cidades que pertencem à rede (59,6% do total). Por fim, a região Sul possui 29,9 milhões de pessoas; destas, 13,8 milhões vivem em municípios vinculados à rede (46,2% do total).

A partir da lista disponibilizada de municípios que aderiram à rede, construiu-se um comparativo, por Unidade Federativa, entre o total da população e o total da população dos municípios que aderiram à rede. Como evidencia a tabela 2, em muitos estados, o contingente da população dos municípios que aderiram à rede ainda é relativamente baixo se comparado à população total. No âmbito de cada Unidade Federativa, há aquelas nas quais os municípios aderiram mais. Em alguns casos, como Pará, Rio de Janeiro e São Paulo (esses dois últimos dispõem das maiores capacidades estatais entre as Unidades Federativas brasileiras), há a adesão de municípios bastante populosos, o que resulta em uma maior participação populacional.

TABELA 2

Comparativo entre a população brasileira e a população dos municípios que aderiram à Rede Gov.br, por Unidade Federativa

Estado	População por estado	População dos municípios que aderiram	Percentual comparado à população total
Acre	830.018	417.283	50,3
Alagoas	3.127.683	1.769.461	53,4
Amazonas	4.207.715	2.237.246	53,2
Amapá	733.508	12.847	1,75
Bahia	14.141.626	5.909.706	41,7
Ceará	8.794.957	4.555.266	51,8
Espírito Santo	3.833.712	2.029.640	52,9
Goiás	7.055.228	2.878.341	40,8

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Estado	População por estado	População dos municípios que aderiram	Percentual comparado à população total
Maranhão	6.775.152	1.805.879	26,6
Mato Grosso	2.757.013	1.435.433	52,1
Mato Grosso do Sul	3.658.649	1.532.756	41,9
Minas Gerais	20.538.718	7.868.603	38,3
Paraná	11.444.380	4.479.392	39,3
Paraíba	3.974.687	1.592.955	40,1
Pará	8.121.025	6.849.769	84,3
Pernambuco	9.058.931	4.089.826	45,1
Piauí	3.271.199	1.732.894	53
Rio Grande do Norte	3.302.729	1.226.432	37,1
Rio Grande do Sul	10.880.506	5.090.293	46,8
Rio de Janeiro	16.055.174	11.696.772	66,6
Rondônia	1.581.196	759.948	48
Roraima	636.707	475.823	74,6
Santa Catarina	7.610.361	4.279.172	56,2
Sergipe	2.361.657	1.110.153	47
São Paulo	44.411.238	28.925.682	65,1
Tocantins	1.511.460	578.045	38,3

Fonte: Rede Gov.br, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/rede-nacional-de-governo-digital>.

Elaboração do autor.

As assimetrias entre as diferentes capacidades estatais, sobretudo quando se comparam os serviços digitais públicos ofertados pelo governo federal com os serviços ofertados pelos municípios, podem explicar os diferentes estágios entre o governo digital em âmbito federal e o governo digital em âmbito municipal. No entanto, há outros fatores complementares. Um deles é o próprio formato organizacional da coordenação interfederativa exercida pelo governo federal. De acordo com Bonduki (2024), entre 2016 e 2023, o governo federal exerceu uma *coordenação suave* no que tange à indução das políticas públicas voltadas à adoção dos governos digitais por parte dos estados brasileiros. Pode-se assinalar que essa coordenação suave também vale para os municípios. Nesse intervalo temporal, o governo federal investiu mais no mecanismo de coordenação de rede para realizar um tipo de coordenação suave, no âmbito do federalismo brasileiro, com os governos subnacionais.

Talvez, para reforçar essa coordenação e acelerar a adoção dos governos digitais por parte dos municípios, seja necessário investir mais em mecanismos de coordenação de mercado. Em geral, em países federativos, os governos centrais dispõem de mecanismos de coordenação e instrumentos normativos de coordenação que permitem realizar a coordenação interfederativa. É possível assinalar, a partir de autores como Bonduki (2024), que os mecanismos são modelos amplos e se referem ao desenho organizacional adotado para coordenar a implementação de uma determinada política, que envolve, necessariamente, os entes federados.

Os mecanismos de coordenação podem ser: i) hierárquicos; ii) de mercado; e iii) de rede. O primeiro enfatiza mais a autoridade constituída e a legitimidade que o governo central dispõe e busca exercer. O segundo, por sua vez, foca as trocas, vantagens e estímulo à competição, como as contrapartidas financeiras e os empréstimos concedidos para os entes federados. Por fim, o terceiro ressalta a cooperação e a solidariedade entre os entes. Dependendo do tipo de instrumento utilizado pelo governo central, esses três principais modelos de mecanismos de coordenação podem se combinar e agir simultaneamente. Já os instrumentos de coordenação se referem a algo mais específico e instrumental, como leis, decretos, regras, planejamento estratégico e conselhos.

Por exemplo, o Decreto nº 12.069/2024 do governo federal, que lançou a ENGD para o período de 2024 a 2027 e instituiu a Rede Gov.br, é, simultaneamente, um mecanismo e um instrumento. É um mecanismo porque, já em seu nome, opta por uma coordenação interfederativa em rede, e é um instrumento porque, mediante um dispositivo normativo legal (o decreto), define os conceitos, as ações e os objetivos. Como se vê, o governo federal, especialmente a partir de 2019, optou mais pelo mecanismo de rede, como a criação da Rede Gov.br.

Os mecanismos e os instrumentos de coordenação interfederativa enfrentam desafios práticos contextuais apresentados pela realidade prática e cotidiana vivida pelos entes federados, que podem ser nomeados de variáveis contextuais, tais como: i) o contexto socioeconômico local; ii) a agência política das lideranças; e iii) a capacidade estatal local. Individualmente, esses fatores contextuais abrigam diversos itens, como os aspectos demográficos, o tamanho dos governos locais, a capacidade fiscal e administrativa, a relação entre os Executivos dos governos subnacionais com o governo central, a disseminação do uso da internet, a existência de empresas estatais responsáveis pelo processamento de dados, entre outros (Bonduki, 2024).

Desse modo, há sempre uma interação estreita entre os mecanismos de coordenação interfederativa (rede, mercado e hierarquia), os dispositivos de coordenação (leis, decretos, regras, conselhos, planejamento estratégico etc.) e as variáveis contextuais

TEXTO para DISCUSSÃO

(o contexto socioeconômico local, a agência política das lideranças subnacionais e a capacidade estatal local). Para que a coordenação interfederativa obtenha os resultados desejados, é preciso considerar sempre a relação entre essas três dimensões. Dessa interação pode resultar uma maior ou menor adesão por parte dos entes federados. Essa adesão, conforme defende Bonduki (2024), pode ser de seis tipos distintos: i) desafio aberto; ii) evasão total ou abstenção; iii) conformidade sem monitoramento; iv) interação limitada e acomodação; v) negociação e barganha intensa; e vi) avanço da agenda programática própria do ente com ajustes. Mediante essa tipologia, Bonduki (2024) propõe uma escala que situa os níveis de adesão dos entes subnacionais à coordenação exercida pelo governo central.

FIGURA 1
Níveis de adesão à coordenação

Menor coordenação				Maior coordenação		
Desafio aberto	Evasão total ou abstenção	Resistência	Adesão limitada	Negociação e barganha intensa	Agenda própria com ajustes	Pleno alinhamento
Entes desafiam abertamente o curso de ação proposto e rechaçam a coordenação.	Entes ignoram a proposta federal e se abstêm de participar. Rejeição à agenda ou problema como formulados.	Entes aderem exclusivamente ao que é obrigatório e são extremamente seletivos em aderir ao que não o é.	Entes aceitam a coordenação sem negociar os termos dela. Poucas interações e pouca proatividade em alcançar objetivos comuns.	Entes aceitam a agenda, se envolvem na formulação de soluções e utilizam a situação de interdependência para negociar os termos da coordenação.	Entes aceitam a coordenação e alteram suas políticas para se adequar ao curso de ação proposto.	Entes estão alinhados à política federal sem necessidade de realização de ajustes. Adesão completa.

Fonte: Bonduki (2024).

No caso brasileiro, a coordenação interfederativa exercida com vistas à adoção e consolidação do governo digital por parte dos entes federativos seguiu, até agora, muito mais uma combinação entre o mecanismo de rede e o mecanismo de hierarquia, cujos dispositivos utilizados estão descritos adiante.

- 1) Adesão à Rede Gov.br.
- 2) Oferta de soluções compartilhadas, em especial o *login* Gov.br.
- 3) Observância da Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021).
- 4) Utilização do Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei nº 13.460/2017).
- 5) Observância da LGPD (Lei nº 13.709/2018).

- 6) Observância da EGD do governo federal.
- 7) Utilização do guia de dez passos para transformação digital de estados e municípios.
- 8) Realização de capacitações em governo digital ofertadas pela SGD e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Ao observar individualmente cada um dos itens que compõem os instrumentos de coordenação, constata-se que o tipo de coordenação interfederativa adotado utilizou muito pouco os mecanismos de mercado. Entre os 46 itens presentes nos oito principais instrumentos de coordenação, 15 (32,7%) são típicos do mecanismo de coordenação em rede e outros 23 (50%) são típicos do mecanismo de coordenação hierárquica, sendo apenas 4 (8,7%) característicos da coordenação de mercado. Por exemplo, no instrumento 1 e 3 (Lei do Governo Digital e adesão à Rede Gov.br), dos 19 elementos presentes, 6 se enquadram no mecanismo de coordenação em rede, 9 se encaixam no mecanismo de hierarquia e apenas 4 se referem ao mecanismo de mercado.

Devido às diferentes capacidades estatais, é recomendável que a coordenação interfederativa adote instrumentos característicos dos mecanismos de mercado, tais como empréstimos financeiros para que os municípios possam ofertar novos serviços digitais públicos ou aprimorar os já existentes. Outro instrumento pode ser a facilitação do crédito nos bancos públicos para essa finalidade específica, além de visitas regulares de missões técnicas especializadas de servidores e gestores federais para os municípios.

4 SERVIÇOS DIGITAIS PÚBLICOS OFERTADOS PELOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

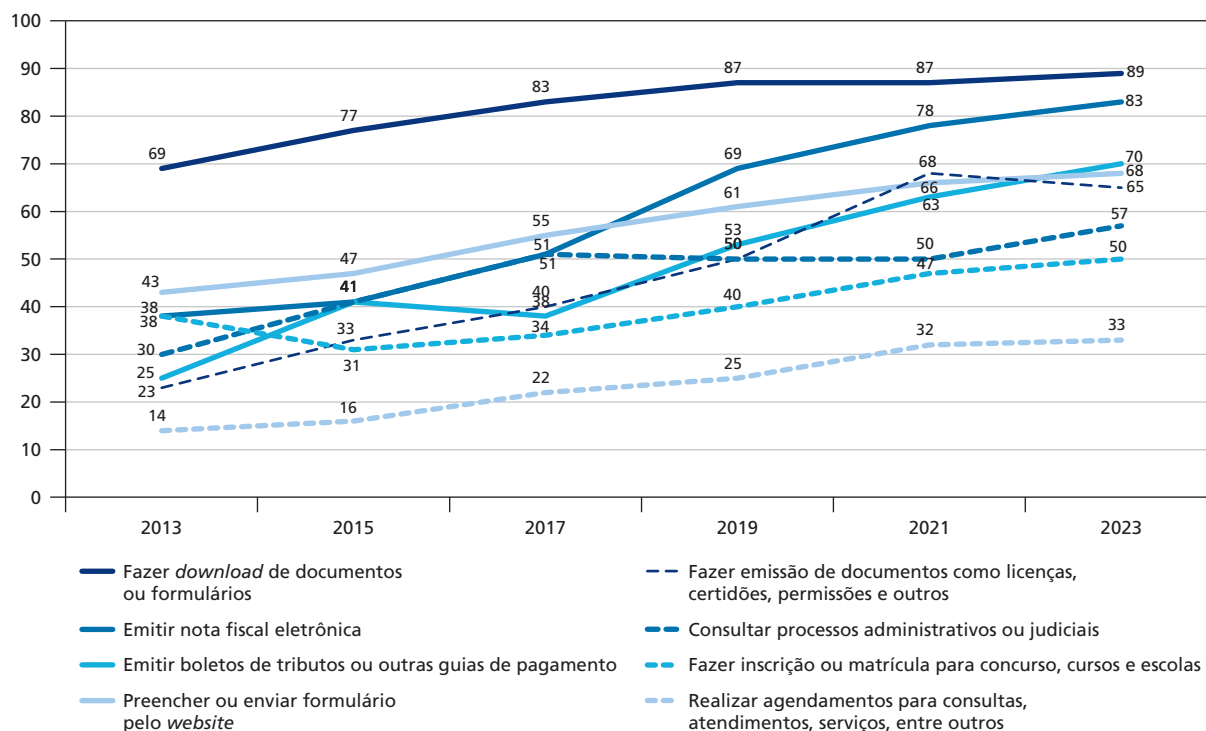
Conforme demonstra pesquisa do CGI.br (2024b), entre 2013 e 2023 registrou-se uma elevação na oferta dos serviços públicos municipais por meio do *website* das prefeituras. Por exemplo, em 2013, apenas 25% dos municípios emitiam boletos de tributos ou outras guias de pagamento, percentual que saltou para 70%, em 2023. O serviço *online* de agendamento de consultas, atendimentos e serviços cresceu de 14%, em 2013, para 33%, em 2023 – crescimento médio anual de 13,7%. Já o serviço *online* de inscrições e matrículas para concursos, escolas e cursos saiu de 38%, em 2013, para 50%, em 2023 – crescimento médio anual de 3,3%. Embora a série histórica apresentada pelo gráfico 5 demonstre um crescimento contínuo, essa expansão foi bastante insuficiente e aquém das necessidades dos usuários, especialmente no caso dos serviços mais demandados e de caráter finalístico, como educação e saúde.

TEXTO para DISCUSSÃO

GRÁFICO 5

Total de prefeituras que possuem *website*, por tipo de serviço disponibilizado (2013-2023)

(Em %)



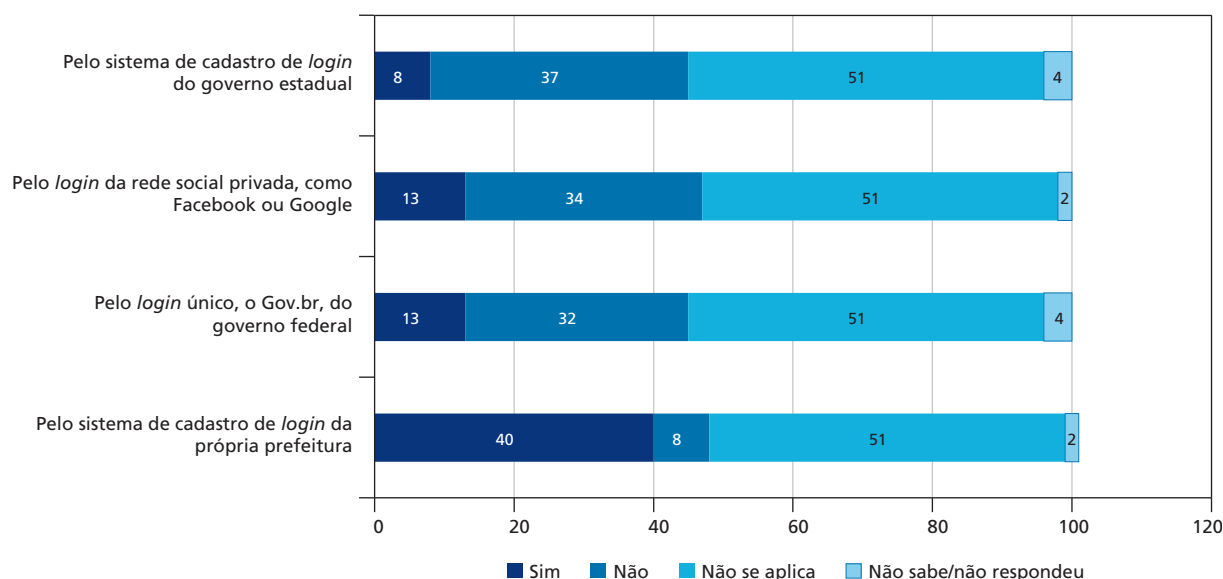
Fonte: CGI.br (2023).

Tanto no âmbito da EGD, lançada em 2020, quanto da ENGD, lançada em junho de 2024, assim como no caso da estratégia federal, publicada em setembro de 2024, destaca-se a dimensão do governo integrado. Essa dimensão abarca um indicador imprescindível para a mensuração e análise da oferta e utilização dos serviços digitais, notadamente no âmbito dos municípios: o cadastro ou *login* único de acesso aos serviços públicos municipais.

De acordo com CGI.br (2024c), 40% das prefeituras municipais brasileiras exigem e solicitam *login* para cadastrar e solicitar algum serviço público. Outras 13% utilizam o *login* do governo federal (Gov.br) para solicitar tais serviços. No caso do primeiro aspecto (*login* próprio do município), 51% informaram que não se aplica, ou seja, a prefeitura não dispõe de um *login* único e integrado para acessar o *website* da prefeitura e solicitar algum serviço.

GRÁFICO 6**Total de prefeituras que exigem *login* ou cadastro para acessar algum serviço online, por forma de cadastro (2023)**

(Em %)



Fonte: CGI.br (2024b).

Os dados revelam que, do total de municípios brasileiros, apenas 13% (724 cidades) permitem a utilização da conta Gov.br para acessar os seus serviços. Inclusive, das 27 capitais, apenas 5 permitem que os usuários utilizem a conta Gov.br para acessar e utilizar os seus serviços. Como essa conta é a principal plataforma de acesso e utilização dos serviços digitais públicos, esse aspecto revela que tais serviços ainda não estão integrados entre os entes federativos, o que dificulta em demasia a interoperabilidade, que concerne à capacidade de os diversos sistemas de dados e informações se comunicarem e interagirem entre si. Significa que, no limite, seguindo os passos da metodologia de Bonduki (2024), é possível enquadrar os 32% dos municípios brasileiros (1.782 cidades) que não adotam o *login* do Gov.br nos níveis de adesão de *evasão total* ou *abstenção* ou *resistência*.

Uma vez que os municípios, inclusive os de pequeno porte, assim como os estados, permitiam o uso da conta Gov.br para acessar os seus serviços, uma única forma de identificação seria utilizada e universalizada, tornando possível, assim, a integração dos sistemas. Entre as capitais, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Salvador adotaram a conta e o *login* do Gov.br. Por sua vez, no âmbito dos estados, o uso da conta já estava em processo de adoção pelos governos de Santa Catarina, Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, além do Distrito Federal (CGI.br, 2024b).

É possível ventilar algumas hipóteses quanto a essa dificuldade de integração e universalização da conta Gov.br. Entre elas, a mais plausível é que, uma vez que se

TEXTO para DISCUSSÃO

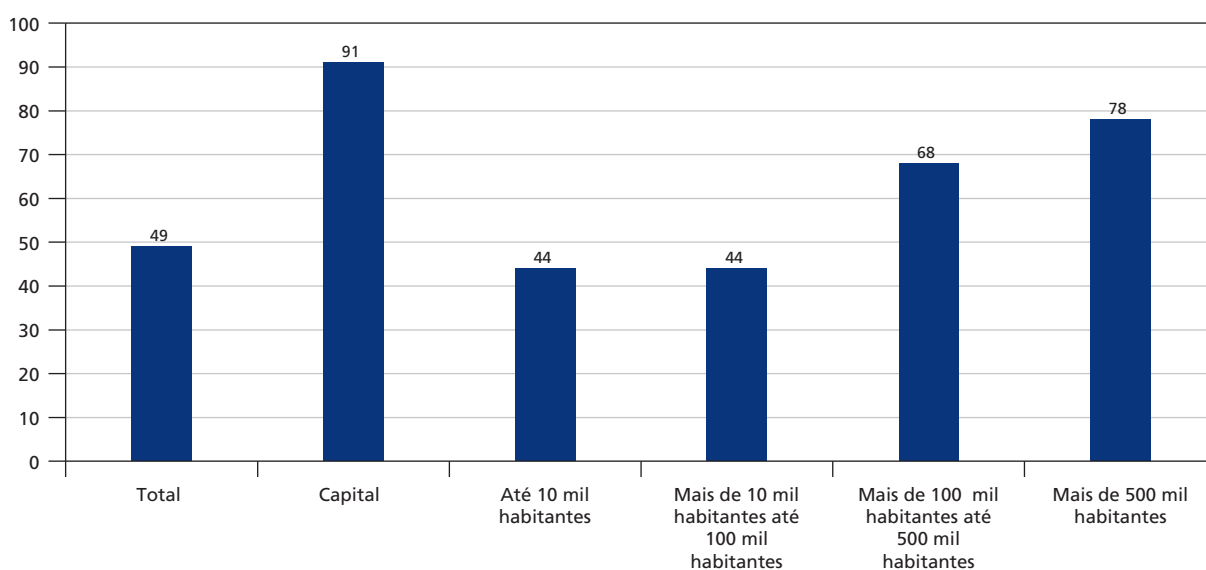
permita o acesso aos serviços digitais somente através dessa conta, os governos estaduais e municipais perderiam o controle político-administrativo sobre os dados e eventuais ganhos políticos relacionados à eficácia das prestações dos serviços por meio dos seus *websites*. Do mesmo modo, os governos subnacionais também podem temer que, uma vez que os usuários encontrem dificuldades operacionais ou o sistema apresente instabilidade, as críticas e reclamações recaiam sobre eles, e não sobre o governo federal, que, a rigor, está mais distante do território e dos problemas imediatos locais, como a poda de árvores, a manutenção da iluminação pública, a coleta do lixo, o agendamento das consultas médicas e a realização das matrículas escolares.

Conforme assinala CGI.br (2024c), em 2023, 49% das cidades exigiam o cadastro de um *login* próprio para acessar e realizar os seus serviços. Entre os municípios que abrigam uma população entre 100 mil e 500 mil habitantes, essa exigência sobe para 68%. Entre os municípios com mais de 500 mil habitantes, 78% exigem o cadastro por meio de um *login* específico. Entre os municípios que dispõem de contingentes populacionais menores, por sua vez, esses percentuais caem bastante. Entre as cidades com até 10 mil habitantes, apenas 44% exigiam a realização de um cadastro e um *login* específicos. A exigência e disponibilização de um *login* específico é um aspecto que contribui para a criação e consolidação de um vínculo digital-institucional direto, prático, rápido, eficiente e personalizado entre os usuários (cidadãos e empresas) e a gestão municipal.

GRÁFICO 7

Prefeituras, por exigência que o cidadão realize *login* ou cadastro para acessar algum serviço online (2023)

(Em %)



Fonte: CGI.br (2024b).

4.1 Serviço digital público municipal de realização de matrículas escolares *online*

Uma forma razoavelmente eficaz e segura de analisar a oferta e utilização dos serviços digitais públicos em âmbito municipal é esquadrihar a oferta desses serviços nos municípios que dispõem de mais de 100 mil habitantes. Do total de 5.570 municípios brasileiros, 319 abrigam 100 mil ou mais habitantes. Embora represente apenas 5,74% do total de municípios, as cidades com mais de 100 mil habitantes abrigam mais de 118 milhões de pessoas – cerca de 57% de toda a população brasileira. A título de escolha metodológica, optou-se por cruzar o porte populacional dos municípios com a oferta de um serviço digital público específico: a matrícula na rede municipal de educação básica.

A matrícula escolar é um serviço finalístico imprescindível e essencial. Sem ela, as famílias têm dificuldade de assegurar o direito fundamental e básico à educação no Brasil. Em 2023, a educação pública foi um dos serviços públicos *online* mais procurados ou realizados pelos usuários de internet no Brasil (CGI.br, 2024b). Nesse contexto, no âmbito da educação, a matrícula é o serviço mais demandado e utilizado diretamente pelas famílias. No Brasil, os municípios são os responsáveis exclusivos pela oferta das matrículas na educação infantil (creche e pré-escola), uma etapa, hoje, imprescindível da educação escolar básica no Brasil, compartilhando com os estados a oferta do ensino fundamental I e II, do 1º ao 5º ano, e do 6º ao 9º ano, respectivamente.

No Brasil, em 2023, das 47,3 milhões de matrículas existentes na educação básica brasileira, 80% foram registradas na rede pública. No que se refere à dependência administrativa, conforme assinala o Censo Escolar 2023 (Inep, 2024), a esfera municipal foi responsável por 49,3% das matrículas, seguida pela esfera estadual, que registrou 30%. Esse dado revela a absoluta centralidade dos municípios na oferta e realização das matrículas na educação básica brasileira.

A Rede Gov.br dispõe de um banco de dados construído para aferir o grau de digitalização dos 5.570 municípios brasileiros. Esse banco foi organizado a partir de duas grandes dimensões (gestão; e infraestrutura e oferta) e 71 indicadores. No caso da oferta, a rede informa que há 53 serviços digitais públicos municipais ofertados. Como o referido banco de dados dispõe de informações apenas referente ao ano de 2019, para realizar a comparação entre esse último ano e o ano de 2024, foi preciso verificar a oferta das matrículas *online* em cada um dos 319 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes.

Desse modo, entre os meses de junho e agosto de 2024 foram consultados os *websites* institucionais de 319 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. Esse trabalho de consulta a esse amplo conjunto de municípios permitiu realizar uma

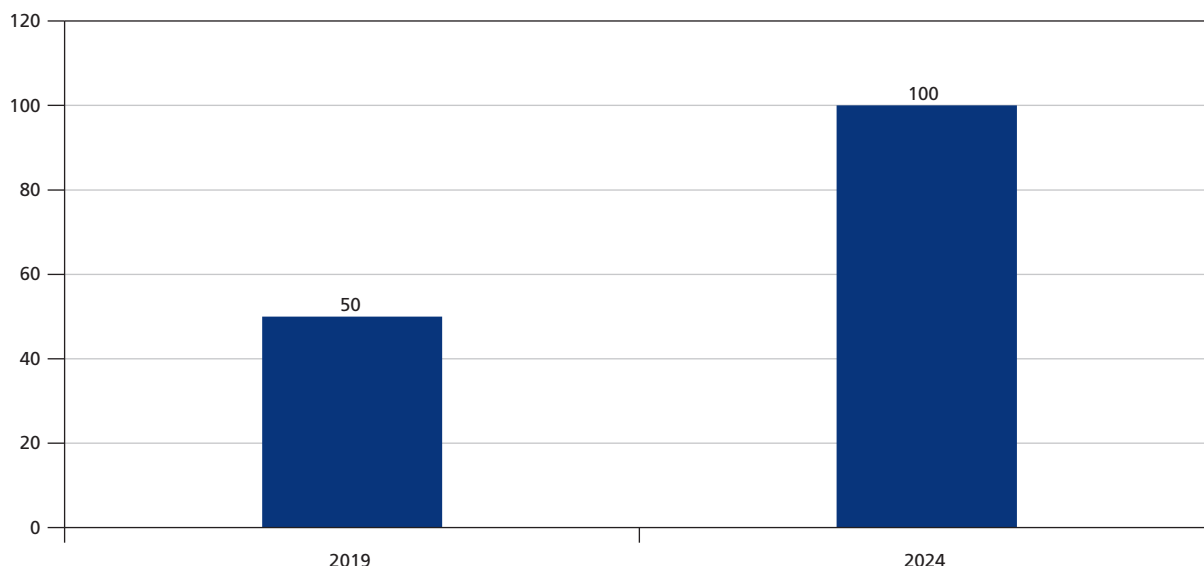
TEXTO para DISCUSSÃO

comparação entre a oferta de matrículas *online* no ano de 2019 (ano da base de dados da Rede Gov.br) e o ano letivo de 2024 (ano da última oferta de matrícula na rede pública municipal de ensino). A título de comparação, em 2019, dos 30 municípios brasileiros mais populosos, que dispunham de mais de 650 mil habitantes, 50% não ofereciam esse serviço; em 2024, por sua vez, todos o ofertavam.

GRÁFICO 8

Trinta municípios brasileiros mais populosos,¹ por disponibilização de serviço de matrícula *online* na rede municipal de educação (2019 e 2024)

(Em %)



Fonte: Rede Gov.br, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/rede-nacional-de-governo-digital>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Mais de 650 mil habitantes.

Obs.: Gráfico elaborado com base na consulta ao *website* de 319 municípios.

Se essa mesma comparação for realizada no escopo dos 60 municípios brasileiros mais populosos (inseridos no escopo dos 319 municípios com mais de 100 mil habitantes), que possuem mais de 400 mil habitantes, tem-se o seguinte resultado: em 2019, 26 municípios ofertavam o serviço de matrículas *online* e 34 não ofertavam. Já em 2024, todos os municípios com mais de 400 mil habitantes dispunham desse serviço. Ou seja, em 2019, apenas 43% desses municípios ofertavam a realização da matrícula *online*.

Observa-se, desse modo, um crescimento bastante significativo, um salto de mais de 100% em seis anos. Se a amostra for estendida para os 150 municípios mais populosos, que abrigam mais de 200 mil habitantes, tem-se a seguinte realidade: em 2019,

apenas 32,5% desses municípios ofertavam matrículas *online* na rede pública municipal; em 2024, por sua vez, esse número subiu para 92,5%. Observa-se que, à medida que a amostra aumenta e o contingente populacional dos municípios diminui, reduz-se a oferta das matrículas *online*.

Esse aspecto se deve às diferentes *capacidades estatais* mobilizadas pelos municípios mais e menos populosos, principalmente à disponibilidade de recursos financeiros, técnicos e administrativos para ofertar as matrículas por meio de sistemas digitais próprios e seguros. Em dez anos, praticamente foi universalizado o serviço de oferta de matrícula *online* nas redes de educação dos municípios com mais de 200 mil habitantes, saindo de apenas 12,9%, em 2014, para 92,5%, em 2024, crescimento médio anual de 7,2%. No que tange aos municípios com mais de 100 mil habitantes, também se registrou um crescimento acentuado: saindo de 29%, em 2019, para 70%, em 2023.

A rigor, essa é uma realidade positiva e necessária. No entanto, há um risco – bastante preocupante – de esses municípios, paulatinamente, restringirem as matrículas apenas ao ambiente digital. Não é o que acontece hoje, pois mais de 90% desses municípios permitem que as matrículas sejam realizadas *online* e presencialmente, ou a primeira etapa *online* e a segunda presencial. A manutenção dessa possibilidade da matrícula híbrida é muito relevante, caso contrário, um grande contingente de mães e responsáveis podem não realizar a matrícula justamente por falta de acesso ou dificuldades de acesso e manuseio das funcionalidades *online*, exatamente como os dados acerca da *desigualdade sociodigital* demonstraram, sobretudo quando se utilizam o conceito de conectividade significativa e a metodologia associada a ele.

Explorando esses aspectos, é oportuno cruzar e combinar os dados acerca da conectividade significativa com os dados sobre as matrículas na educação infantil (creche e pré-escola). Tome-se o caso dos municípios com mais de 200 mil habitantes situados nas regiões Norte e Nordeste. No Brasil, 66,7% de todas as matrículas na educação infantil (creche e pré-escola) estão localizadas na rede pública, em sua quase totalidade na esfera municipal. Nas regiões Norte e Nordeste, 76,1% e 88%, respectivamente, das matrículas na educação infantil estão vinculadas aos municípios.

Parcela significativa das crianças usuárias das matrículas *online* na educação básica brasileira pertencem a famílias com baixa escolaridade, cujos pais, em sua maioria, são pretos ou pardos (não brancos), membros dos estratos de menor renda, D e E, residentes, em grande parte, nas regiões Norte e Nordeste e que dispõem apenas do telefone celular (*smartphone*) para acessar e realizar atividades na internet. Logo, na impossibilidade de realizar a matrícula presencial ou alguma etapa da matrícula de modo presencial, essas crianças podem ter o seu direito à educação dificultado ou

TEXTO para DISCUSSÃO

inteiramente comprometido, uma vez que os responsáveis legais (mães, pais, avós, tios etc.) não dispõem das condições socioeconômicas, da infraestrutura e das habilidades necessárias para a efetivação das matrículas na modalidade *online*.

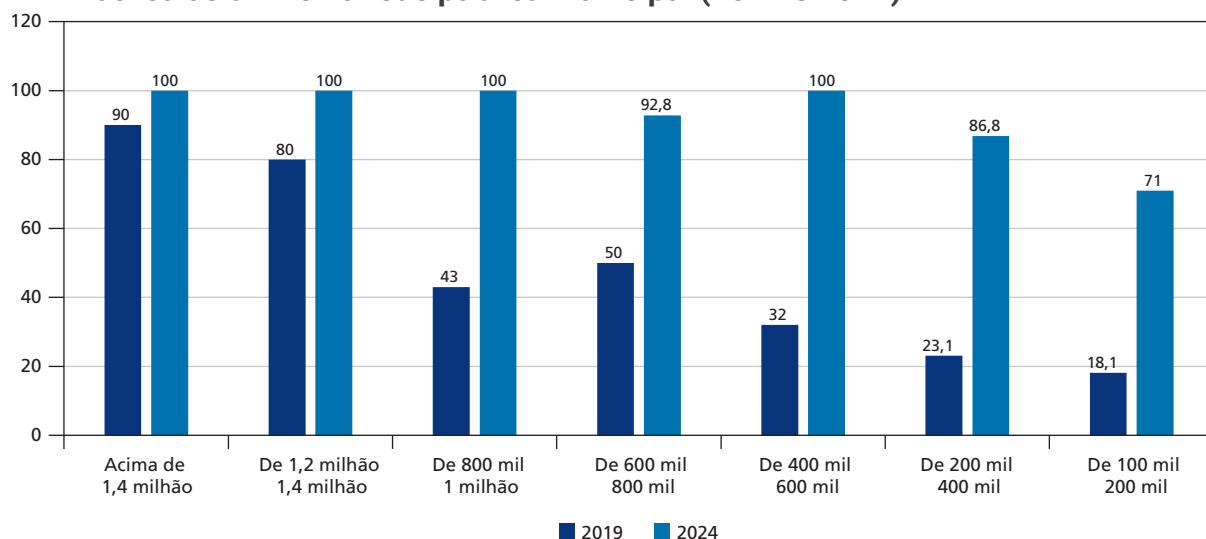
É possível enxergar um quadro mais nítido ao desagregar os 319 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes por grupos populacionais: i) de 100 mil a 200 mil habitantes; ii) de 200 mil a 400 mil habitantes; iii) de 400 mil a 600 mil habitantes; iv) de 600 mil a 800 mil habitantes; v) de 800 mil a 1 milhão de habitantes; vi) de 1 milhão a 1,2 milhão de habitantes; vii) de 1,2 milhão a 1,4 milhão de habitantes; e viii) acima de 1,4 milhão de habitantes. Diante desses grupos populacionais, é possível comparar a oferta da matrícula *online* entre os anos de 2019 e 2024. Conforme se pode observar no gráfico 9, quanto menos populoso é o município, menor é a oferta da matrícula *online* na rede pública municipal de ensino. Por exemplo, em 2024, entre os municípios que possuem de 100 mil a 200 mil habitantes, 71% ofertaram a matrícula *online* na rede pública municipal de educação, ficando outros 29% sem essa oferta.

Esse aspecto não constitui um problema em si, uma vez que, nessas cidades, há ainda um forte vínculo de territorialidade, vínculos familiares e redes de vizinhança e, portanto, de fortes laços de pessoalismo presencial (face a face). Mais preocupante é o dado que envolve as cidades que abrigam de 400 mil a 600 mil habitantes (grupo B), pois, nessas cidades que possuem escalas maiores e fluxos econômicos e profissionais mais intensos, a vida cotidiana depende muito mais das interfaces digitais e do acesso à internet. Vê-se que, nesses municípios, 86,8% ofertam matrículas *online* na rede pública de educação, mas 13,2% não o fazem. Conforme ressaltado anteriormente, o mais importante é que esses municípios não restrinjam as matrículas apenas aos dispositivos *online*, pois um grande contingente de famílias não dispõe de acesso à internet ou praticam uma conectividade significativa insuficiente para realizar as matrículas *online*.

A manutenção da possibilidade de realização da matrícula presencial, portanto, é ainda extremamente relevante para assegurar o exercício desse direito, especialmente entre as famílias pertencente aos estratos D e E e que dispõem de pouca escolaridade. Além desses aspectos, como se viu, essas famílias, que representam 52% da população brasileira, dispõem de pouco letramento digital e carecem das competências ou habilidades necessárias para realizar determinados serviços digitais, como as matrículas.

GRÁFICO 9

Porcentagem de municípios por grupos populacionais e por oferta de matrículas *online* na rede pública municipal (2019 e 2024)



Fonte: Rede Gov.br (2024).

Elaboração do autor.

Obs.: Gráfico elaborado com base na consulta ao *website* dos 319 municípios com mais de 100 mil habitantes.

A descrição urdida aliada aos dados mobilizados, principalmente nesta última parte, revelam que há uma acentuada assimetria entre as capacidades estatais da União e dos municípios no que tange à oferta dos serviços digitais públicos. Essa assimetria é potencializada pela dificuldade de o governo federal coordenar, em âmbito interferativo, a adoção dos governos digitais, especialmente quanto à oferta dos serviços digitais públicos.

Novamente, é preciso enfatizar que, talvez, para reduzir essas assimetrias, seja necessária a adoção de instrumentos da coordenação de mercado que operam como incentivos financeiros diretos ou tenham vantagens semelhantes. Esses incentivos são fundamentais; sem eles, devido à baixa capacidade estatal dos municípios, especialmente aqueles com até 200 mil habitantes, dificilmente esses entes federados irão acelerar o seu processo de transformação digital nos próximos anos, especialmente quanto à oferta dos serviços digitais públicos mais utilizados e de caráter finalístico, como matrículas e consultas médicas.

Bonduki (2024) explorou quatro instrumentos específicos de coordenação interferativa: i) a Rede Brasileira de Governo Digital; ii) a Lei do Governo Digital; iii) o Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos; e iv) a LGPD. Juntos, esses instrumentos

TEXTO para DISCUSSÃO

abrigam 37 elementos internos que estabelecem interfaces diretas com estados e municípios. Desse total, apenas 4 (10,8%) são mecanismos da coordenação de mercado. No caso dos municípios menores, com até 200 mil habitantes, e que dispõem de baixa capacidade estatal – sem incentivos claros e diretos, típicos dos mecanismos de mercado, tais como contrapartidas financeiras, empréstimos subsidiados e missões técnicas especializadas fornecidos pelo governo federal –, esses dificilmente irão avançar na constrição e consolidação do governo digital, especialmente na oferta dos serviços digitais públicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados primários coletados, especialmente aqueles obtidos nos 319 *websites* dos municípios com mais de 100 mil habitantes, combinados aos principais conceitos utilizados neste texto, permitem elaborar algumas conclusões, ainda que provisórias, acerca do governo digital em âmbito municipal, especialmente no que concerne a oferta e uso dos serviços públicos digitais. No Brasil, ocorreu, especialmente nos últimos cinco anos, uma significativa elevação da oferta dos serviços digitais públicos municipais, mas essa oferta é ainda insuficiente e bem inferior àquela disponibilizada pelo governo federal. Esse quadro pode ser alterado, conforme foi assinalado, caso o governo federal passe a adotar, nos próximos anos, mecanismos de coordenação característicos de mercado, tais como incentivos financeiros, concessão facilitada de créditos e destinação de missões técnicas especializadas por parte do governo federal que possam auxiliar os municípios.

Esse aspecto, no entanto, exige uma visada mais ampla, pois está imerso em um conjunto de fatores que dificultam o avanço da oferta dos serviços digitais públicos por parte dos municípios. Para compreender o panorama da oferta dos serviços digitais públicos por parte dos municípios brasileiros, é necessário aprofundar as dimensões estruturais abordadas nas seções 2 e 3.

Essas dimensões estruturais compõem uma complexa teia de aspectos socioeconômicos, organizacionais e institucionais formada por três fatores principais: i) a profunda *desigualdade sociodigital* que estrutura e condiciona o acesso e o uso da internet no Brasil, ancorada em variáveis como renda, raça, gênero, escolaridade, emprego e região; ii) as diferentes capacidades estatais envolvidas no processo de oferta dos serviços digitais públicos disponibilizados por parte da União e dos municípios; e iii) as especificidades e dificuldades federativas. Assim, a Constituição e as leis vigentes que regulam o federalismo brasileiro atribuem aos municípios a obrigação de ofertar os serviços finalísticos, como saúde básica e educação infantil e fundamental, mas que não dispõem das condições técnicas, tecnológicas, financeiras e organizacionais para tanto, mesmo os municípios de médio e grande porte.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, B. M. et al. “Meu INSS”: o avanço tecnológico em um cenário de exclusão digital. **Revista Tecnológica de Administração**, v. 1, n. 1, p. 1-12, 12 jul. 2024.
- BARRETO, B. B.; LEITE, I. C. F.; GUERRA, J. O valor gerado pelo aplicativo “Meu INSS” na prestação dos serviços ofertados pelo Instituto Nacional do Seguro Social. **Revista Tecnológica de Administração**, v. 1, n. 1, p. 13-29, 12 jul. 2024.
- BONDUKI, M. R. P. C. **Coordenação suave no federalismo**: efeitos de rede, plataformas e hierarquias como mecanismos da coordenação da transformação digital de governos estaduais no Brasil. 2024. 256 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2024.
- BRASIL. Decreto nº 12.069, de 21 de junho de 2024. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.br e institui a Estratégia Nacional de Governo Digital para o período de 2024 a 2027. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jun. 2024. Seção 1.
- CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros**: TIC Domicílios 2022. São Paulo: CGI.br, 2023a.
- CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso de internet por crianças e adolescentes no Brasil**: TIC Kids Online Brasil 2022. São Paulo: CGI.br, 2023b.
- CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros**: TIC Domicílios 2023. São Paulo: CGI.br, 2024a.
- CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET. **Conectividade significativa**: propostas para medição e o retrato da população no Brasil. São Paulo: NIC.br, 2024b.
- CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro**: TIC Governo Eletrônico 2023. São Paulo: CGI.br, 2024c.
- DIJK, J. van. **The network society**: social aspects of new media. Londres: Sage Publications, 2006.
- INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar da Educação Básica 2023**. Brasília: Inep, 2024.

TEXTO para DISCUSSÃO

JESUS, E. de et al. A modernização tecnológica e o impacto no acesso aos direitos previdenciários e assistenciais: uma análise sobre o INSS digital. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 10., 2023, São Luís. **Anais...** São Luís: Ufma, set. 2023.

MITKIEWICZ, F. A. C. Transformação digital: análise da implantação da plataforma Gov.br e da evolução da maturidade da política de governo digital no Brasil. *In*: KUBOTA, L. C. (Org.). **Digitalização e tecnologias da informação e comunicação**: oportunidades e desafios para o Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2024.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Revisão do Governo Digital do Brasil**: rumo à transformação digital do setor público. São Paulo: OCDE, 2023.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARBOSA, B. et al. (Org). **TIC, governança da internet, gênero, raça e diversidade**: tendências e desafios. São Paulo: CGI.br, 2024.

CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no setor público brasileiro**: TIC governo eletrônico. São Paulo: CGI.br, 2021.

COULDRY, N.; HEPP, A. **A construção mediada da realidade**. São Leopoldo: Editora Unisinos, jan. 2020.

DIMAGGIO, P. et al. Social implications of the internet. **Annual Review of Sociology**, v. 27, n. 1, p. 307-336, 2001.

GASSER, U.; PALFREY, J. **Nascidos na era digital**: entendendo a primeira geração de nativos digitais. São Paulo: Grupo A, 2011.

GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

HELSPER, E. J. A corresponding fields model for the links between social and digital exclusion. **Communication Theory**, v. 22, n. 4, p. 403-426, nov. 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2022**: PNAD Contínua. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

ITRAC – INFORMATION TECHNOLOGY RESEARCH AND APPLICATION CENTER. **Construção de ranking de satisfação dos serviços oferecidos pelo governo federal**. Brasília: Ministério da Economia; UnB, 2022.

JESUS, E. de. *et al.* A modernização tecnológica e o impacto no acesso aos direitos previdenciários e assistenciais. *In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS*, 10., 2021, virtual. **Anais...** Maranhão: UFMA, 2021.

LIVINGSTONE, S. Internet literacy: a negociação dos jovens com as novas perspectivas *on-line*. **MATRIZES**, v. 4, n. 2, p. 11-42, jan.-jun. 2011.

LUPTON, D. **Digital Sociology**. Londres: Routledge, 2015.

MOSSBERGER, K. *et al.* Unraveling different barriers to internet use: urban residents and neighborhood effects. **Urban Affairs Review**, v. 48, n. 6, p. 771-810, 2012.

NEMER, D. **Tecnologia do oprimido**: desigualdade e o mundano digital nas favelas do Brasil. Vitória: Mil Fontes, 2021.

NIC.BR – NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR. (Ed.). **Desigualdades digitais no espaço urbano**: um estudo sobre o acesso e o uso da internet na cidade de São Paulo. São Paulo: NIC.br; CGI.br, 2019.

PINHEIRO, S.; SANTOS, M.; CUNHA, L. Digitalização do trabalho no INSS: tensões e estratégias de regulação na implementação do novo modelo de atendimento. **Laboreal**, v. 14, n. 2, 2018.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Cláudio Passos de Oliveira

Denise Pimenta de Oliveira

Nayane Santos Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Vanessa Vieira

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.