

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 039.324/2023-0

Natureza(s): Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério das Comunicações; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. INCLUSÃO DIGITAL. FRAGILIDADES NA POLÍTICA PÚBLICA. NÃO ATENDIMENTO AOS PARÂMETROS DE CONECTIVIDADE UNIVERSAL E SIGNIFICATIVA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução (peça 36) da Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações), com os ajustes de forma pertinentes, nos seguintes termos:

I INTRODUÇÃO

I.1 Objeto de Auditoria

- 1. Trata-se de Relatório de Auditoria Operacional (Anop), que tem por objeto avaliar aspectos relacionados à governança, estratégia e gestão das ações e programas afetos às políticas públicas de inclusão digital a cargo do governo federal.*
- 2. O trabalho foi autorizado por meio do Acórdão 2.264/2023-TCU-Plenário (TC 032.882/2023-8), sob relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.*

I.2 Antecedentes

- 3. O Tribunal de Contas da União (TCU) vem acompanhando as políticas públicas do setor de telecomunicações, especialmente aquelas relacionadas à promoção da inclusão digital e à expansão da infraestrutura de banda larga.*
- 4. Em 2015, foi realizado um levantamento cujo objetivo foi compreender as políticas públicas do governo federal voltadas para a inclusão digital, TC 007.688/2015-6, de relatoria do Ministro Bruno Dantas. Esse trabalho demonstrou a relevância da banda larga para o crescimento econômico e social e para a inclusão digital, bem como identificou um modelo para funcionamento da política pública de inclusão digital, baseado em três pilares: i) alfabetização do indivíduo para uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC); ii) infraestrutura que assegure a disponibilidade de acesso; e iii) conteúdo adequado às demandas dos usuários. O relatório apresenta uma importante definição sobre a exclusão digital:*
36. A partir dessa perspectiva mais abrangente, a exclusão digital deve ser vista como uma condição relativa, mutável no tempo, impactada por diversos fatores e, portanto, não se refere a uma noção dicotômica de ser ou não ser excluído, mas de gradação resultante de uma série de barreiras ao acesso equitativo: deficiências de infraestrutura, carências educacionais, baixa renda, inadequação de conteúdo, barreiras comportamentais, além das deficiências física, sensorial e motora.

5. No trabalho, foram identificadas fragilidades em aspectos essenciais da política de inclusão digital, relacionados à infraestrutura, política de acesso, conteúdo adequado para inclusão e capacitação do cidadão para utilização das TIC. Também foram identificadas falhas no processo de gestão, com destaque para as deficiências na articulação dos diversos atores envolvidos nas ações governamentais.

6. No ano seguinte, o Tribunal realizou auditoria operacional no Programa Cidades Digitais, TC 023.835/2016-8, de relatoria do Ministro Bruno Dantas. Em decorrência dessa fiscalização, foi prolatado o Acórdão 1.898/2017-TCU-Plenário, que demonstrou a subutilização da rede viabilizada por esse programa, a falta de dados relacionados à manutenção da infraestrutura e a falta de estratégia de sustentabilidade econômica das redes instaladas no longo prazo. Nesse acórdão, recomendou-se ao então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) que elaborasse estratégia inclusiva dos municípios mais pobres, excluídos digitalmente, de forma a alcançar a redução das desigualdades regionais.

7. Ressalta-se que, em 2018, o TCU realizou um levantamento sobre a Política Pública de Banda Larga, TC 032.508/2017-4, de relatoria da Ministra Ana Arraes. Como resultado dessa auditoria, foi emitido o Acórdão 2.053/2018-TCU-Plenário. Dentre as orientações presentes nessa decisão, merecem destaque as recomendações direcionadas ao MCTIC para que, ao alocar recursos na política de banda larga, adotasse critérios que contribuíssem para diminuir as desigualdades sociais e regionais, além de elaborar um plano nacional de banda larga de médio e longo prazos.

9.3. recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações que:

9.3.1. na alocação de recursos da política pública de banda larga, utilize critérios que promovam redução das desigualdades sociais e regionais, de acordo com o art. 3º, inciso III, da Constituição Federal;

9.3.2. estabeleça em normativo a ordem de prioridade dos compromissos de investimentos a serem realizados na infraestrutura de banda larga;

9.3.3. elabore plano nacional de banda larga de médio e longo prazos, com previsão de fontes de financiamento e de recursos necessários à sua implementação, com definição de ações, metas, indicadores, prazos, responsáveis por ações, competências de atores envolvidos, instâncias de coordenação, mecanismos de monitoramento e avaliação e previsão da periodicidade de sua atualização, dada a previsão dos arts. 1º, inciso I, 7º, inciso II, e 24, incisos I, II, V, VI e VII, do Decreto 8.877/2016;

9.3.4. considere, nas ações e planos de governo referentes à banda larga, como também nos processos de elaboração dos Planos Plurianuais, as ações multissetoriais e interfederativas relacionadas à banda larga, a fim de evitar sobreposição e/ou desperdício de recursos públicos;

9.3.5. estabeleça em normativo a publicação de relatório anual de acompanhamento e avaliação das ações de banda larga, tendo em vista a verificação do alcance de metas e resultados.

8. Dando sequência aos trabalhos de fiscalização sobre a infraestrutura de conexão à internet, em 2019, foi finalizada uma auditoria operacional com o objetivo de avaliar o Programa Amazônia Conectada, TC 029.775/2016-7, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, em relação aos pilares de infraestrutura, alfabetização e conteúdo, necessários para a inclusão digital. Essa fiscalização identificou falhas na estrutura de governança do programa que poderiam comprometer a sua sustentabilidade econômica e operacional. Verificaram-se problemas em pelo menos três componentes do modelo de governança definido no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU: a) planos e objetivos; b) capacidade organizacional e recursos; e c) coordenação e coerência. Constatou-se na auditoria que esse programa tem o foco na instalação de infraestrutura e deixa em segundo plano a alfabetização digital e o conteúdo adequado.

9. Em 2020, foi realizado um levantamento sobre o Plano Nacional de Internet das Coisas, TC 028.109/2020-1, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, com o objetivo geral de conhecer as políticas públicas e os programas do governo federal relacionados à Internet das Coisas (IoT), assim como a organização e funcionamento das estruturas governamentais responsáveis por tais

políticas e programas. As informações resultantes do relatório foram encaminhadas aos ministérios e órgãos responsáveis, com o intuito de colaborar na implementação do referido plano.

10. Em decorrência de Solicitação do Congresso Nacional, o Tribunal realizou uma auditoria operacional, TC 010.200/2022-3, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, para avaliar a atuação do Ministério das Comunicações e da Anatel relativa aos compromissos regulatórios. Como resultado dessa fiscalização foi proferido o Acórdão 740/2023-TCU-Plenário. Nessa fiscalização ficou evidenciado que a política pública relacionada ao setor de telecomunicações tem sido executada principalmente por meio de compromissos regulatórios, sem conexão com um planejamento estratégico estatal de longo prazo, o que inviabiliza enfrentar todos os problemas existentes.

11. Essa abordagem fragmentada na formulação das políticas públicas, no momento da criação de um instrumento específico, não consegue tratar de maneira abrangente e sistêmica os diversos problemas relacionados à qualidade dos serviços, à inclusão digital e às disparidades no acesso aos serviços de telecomunicações. Observou-se que, apesar dos progressos na infraestrutura de telecomunicações, a inclusão digital e a redução das desigualdades sociais e regionais na sociedade brasileira continuam sendo desafios significativos que o Estado precisa enfrentar, motivo pelo qual este trabalho se mostra relevante e oportuno.

I.3 Objetivo e escopo

12. O objetivo da auditoria foi avaliar a estrutura de governança do governo federal relacionada à política pública de inclusão digital (institucionalização, planos e objetivos, coordenação, capacidade organizacional e recursos, transparência e participação), bem como avaliar o direcionamento e o foco quanto às dimensões da conectividade significativa, com o intuito de verificar em que medida as ações em curso contribuem para a redução dos excluídos digitais.

13. A avaliação foi estruturada a partir da definição das seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Qual a estrutura de governança das Políticas Públicas de Inclusão Digital do governo federal e se existem riscos e oportunidades de melhorias?

Questão 2: Quais são as prioridades e o direcionamento do governo federal relativos às principais Políticas Públicas de Inclusão Digital e sua contribuição para a redução da exclusão digital quanto às dimensões da conectividade significativa?

14. Não compôs o escopo da auditoria a avaliação da efetividade de programas e ações do governo federal de maneira individualizada. Além disso, não foram incluídas a análise da política pública voltada ao desenvolvimento do Governo Eletrônico, nem as políticas públicas de outros eixos da estratégia digital do governo federal que não estejam diretamente relacionados à inclusão digital ou áreas correlatas. As ações de educação midiática desenvolvidas pela Secretaria de Comunicação (Secom) da Presidência da República também não foram examinadas, por terem uma relação apenas indireta/reflexa com o eixo das habilidades digitais.

15. Por fim, em razão de haver fiscalização específica em andamento sobre o tema (TC 008.035/2024-5, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia), não integraram o escopo desta fiscalização trabalhos de avaliação da Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (Enec). Os possíveis aspectos da estratégia, apesar de mencionados neste trabalho, são analisados com mais profundidade no processo específico.

I.4 Critérios

16. Utilizaram-se como principais critérios de auditoria as seguintes referências legais, normativas e de boas práticas:

- a) *Achieving universal and meaningful digital connectivity* (UIT/ONU);
- b) *Ações de comunicação do Poder Executivo Federal – Decreto 6.555/2008;*
- c) *Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise ex-Ante; Guia Prático de*

análise Ex Post; Análise - Guia prático para aplicação da Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas;

- d) Competências da Casa Civil da Presidência da República – Lei 14.600/2023 e Decreto 11.329/2023;*
- e) Competências do Ministério das Comunicações - Decreto 11.335/2023, Anexo I e Decreto 12.282/2024;*
- f) Conectividade Significativa: Propostas para medição e o retrato da população no Brasil (Cetic.br/NIC.br);*
- g) Constituição Federal de 1988;*
- h) Declaração de Líderes do G20 – Rio de Janeiro - 2024;*
- i) Estratégia Nacional de Escolas Conectadas – Decreto 11.713/2023;*
- j) Exclusão Digital - O abismo digital no Brasil (PWC e Instituto Locomotiva)*
- k) Governança de políticas públicas - Decreto 9.203/2017;*
- l) Instituição do Grupo de Trabalho Interministerial para produzir subsídios para elaboração de proposta do Plano Nacional de Inclusão Digital – Decreto 11.542/2023;*
- m) Lei de Acesso à Informação - Lei 12.527/2011;*
- n) Lei Geral das Telecomunicações – Lei 9.472/1997;*
- o) Marco Civil da Internet - Lei 12.965/2014;*
- p) Novo PAC – Decreto 11.632/2023;*
- q) Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027 – Lei 14.802/2024;*
- r) Políticas Públicas de Telecomunicações - Decreto 9.612/2018;*
- s) Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas – TCU – 2014.*

17. Ao longo do relatório, tais critérios são justificados e detalhados, na medida em que são aplicados nos achados de auditoria.

1.5 Metodologia

18. Foram utilizadas principalmente as seguintes técnicas de auditoria: análise documental; pesquisa em sistemas informatizados; entrevistas; confronto de informações e documentos; análise quantitativa e qualitativa de dados.

19. Coletaram-se informações acerca do tema mediante pesquisa na legislação, na literatura, em documentos e sistemas informatizados do Poder Executivo e do Comitê Gestor da Internet.

20. Realizaram-se diligências aos Ministérios das Comunicações, da Educação, da Saúde, da Agricultura e Pecuária, da Ciência Tecnologia e Inovação e à Casa Civil da Presidência da República na etapa de planejamento, bem como entrevistas preliminares com gestores do Ministério das Comunicações e do Ministério da Educação na mesma etapa da auditoria. Na etapa de execução da auditoria, foi feita nova diligência ao MCom, à Casa Civil e ao MEC, bem como entrevista com instituições e profissionais do setor, a exemplo de Instituto de Defesa do Consumidor (Idec), do Comitê Gestor da Internet no Brasil e da Secretaria de Telecomunicações do MCom.

21. Ao longo da execução, aplicaram-se os procedimentos estabelecidos na matriz de planejamento (peça 83, apêndice A), após aplicação das técnicas de Análise de Stakeholders (peça 80), Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Riscos – DVR (peça 81). Dados, informações e documentos necessários à investigação foram solicitados por meio de diligências e ofícios de requisição encaminhados aos responsáveis e a outros atores envolvidos. As informações obtidas e as constatações decorrentes foram organizadas em uma matriz de achados (peça 106), ademais de

ter sido realizada *Árvore de Problemas Ishikawa* (peça 104) para ajudar a elaborar os encaminhamentos.

22. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

1.6 Organização do relatório

23. De forma a facilitar a leitura e em atendimento às orientações constantes do Manual de Auditoria Operacional do TCU, organizou-se o conteúdo deste relatório, além desta Introdução, em outros cinco capítulos.

24. O Capítulo II contém a visão geral do objeto, incluindo, a importância e a definição da inclusão digital e as dimensões da conectividade significativa, o histórico de ações do governo federal relacionados ao assunto, o cenário dos excluídos digitais, os principais atores e as fontes de recursos da política pública.

25. O Capítulo III trata do achado: Falhas nas dimensões de governança da política pública de inclusão digital, o qual é dividido em:

- a) As iniciativas governamentais de inclusão digital não se apresentam devidamente estruturadas, formalizadas e institucionalizadas;
- b) Falhas na coordenação entre as estruturas de governança das políticas públicas de inclusão digital;
- c) Ineficiência de mecanismos de participação social na formulação e implementação de políticas públicas de inclusão digital;
- d) Dificuldade no acesso a informações sobre as ações e programas de inclusão digital;

26. O Capítulo IV aborda o achado de auditoria relativo a: Programas e ações do governo federal existentes não combatem a exclusão digital no Brasil.

27. Finalmente, os Capítulos V e VI apresentam, respectivamente, as conclusões e propostas de encaminhamento.

28. Constam, ainda, quatro apêndices ao relatório: (i) O Apêndice A, que apresenta os comentários dos gestores ao relatório preliminar de auditoria, os quais, fizeram ressalvas exclusivamente sobre as propostas de determinação e recomendação decorrentes do item III.1., o apêndice também inclui a análise da equipe de auditoria sobre esses comentários; (ii) o Apêndice B, que apresenta um resumo consolidado das ações e programas relacionados à inclusão digital a cargo do governo federal; (iii) o Apêndice C, que apresenta a classificação dos programas nas dimensões de conectividade universal e significativa adotada no relatório e (iv) o Apêndice D, que lista os entrevistados.

II VISÃO GERAL

II.1 Importância da Inclusão Digital

29. A inclusão digital emergiu como um pilar fundamental para o desenvolvimento sustentável e equitativo do país, especialmente em uma era em que a digitalização permeia todos os aspectos da vida cotidiana. A transformação digital não apenas redefine as relações comerciais e sociais, mas também democratiza o acesso a serviços públicos essenciais, tornando a inclusão digital não apenas desejável, mas necessária.

30. Dados recentes da União Internacional de Telecomunicações (UIT) indicam que a internet já conecta mais de 5 bilhões de usuários globalmente, isto é, mais de 60% da população mundial. Este cenário é refletido no mercado de trabalho global, conforme uma pesquisa do Fórum Econômico Mundial, que projeta uma transformação significativa nesse ambiente. Profissões

tradicionais, que representavam 15,4% da força de trabalho em 2020, devem reduzir sua participação para 9% até 2025. Em contrapartida, carreiras vinculadas à economia digital, como especialistas em dados e inteligência artificial, estão previstas para quase dobrarem sua representatividade, de 7,8% para 13,5%, no mesmo período.

31. Adicionalmente, uma pesquisa realizada pela consultoria PricewaterhouseCoopers (PwC) em parceria com o Instituto Locomotivas revela uma percepção crescente entre os brasileiros sobre a obsolescência de empregos tradicionais devido à digitalização, pois 50% das pessoas acreditam que seus empregos se tornarão obsoletos em até uma década. Esta pesquisa também destaca um déficit projetado de 530 mil profissionais qualificados na área digital no Brasil até 2025.

32. Além desses fatos, durante a pandemia de COVID-19, as formas de pagamento digital e por aproximação experimentaram um crescimento significativo, e políticas de ensino remoto foram implementadas em diversos países. Ademais, governos já haviam migrado programas sociais para o ambiente online, incluindo a adoção, pelo Brasil, da Estratégia Brasileira de Governo Eletrônico.

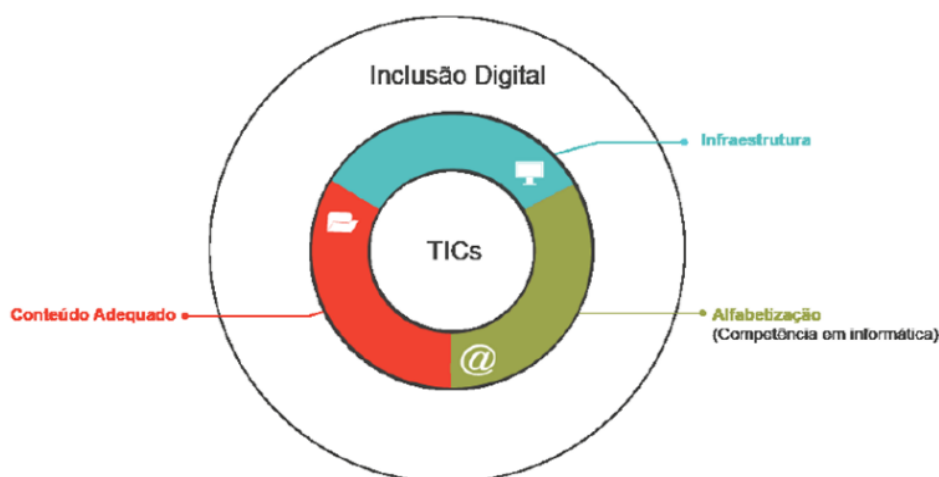
33. Esses dados revelam a importância econômica e social que a inclusão digital representa para os países e os desafios a serem enfrentados em torno disso, especialmente em relação aos excluídos digitais.

II.2 Definição de Inclusão Digital

II.2.1 Os pilares da Inclusão Digital (TCU, 2015)

34. Conforme informado anteriormente, em 2015, o Tribunal de Contas da União realizou uma fiscalização, na modalidade levantamento, TC 007.688/2015-6, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, com o objetivo de compreender as políticas públicas e programas do Governo Federal relacionados à inclusão digital, além de identificar potenciais ações de controle. Nesse trabalho, adotou-se a definição de inclusão digital utilizada na Estratégia de Inclusão Digital do Governo do Reino Unido de 2014, segundo o qual a inclusão digital consistiria no suprimento à população de três pilares: alfabetização, infraestrutura e conteúdo adequado (Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/government-digital-inclusion-strategy/government-digital-inclusion-strategy#1>; acesso em 16/10/2024).

Figura 1 – Pilares de uma política pública de inclusão digital



Fonte: TCU (2015)

35. Nesse contexto, alfabetização digital seria essencial para viabilizar o acesso a informações e permitir às pessoas adquirirem conhecimento, habilidades, aptidões, aumentar sua rede social, disseminar conteúdo e produzir inovações, tudo isso contribuindo para sua empregabilidade. Em relação à infraestrutura, sua definição estava associada ao acesso e se referia à capacidade de

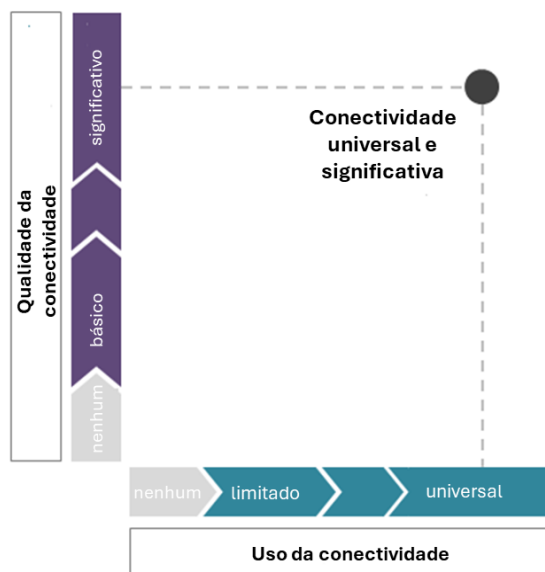
conectar-se à internet, além de estar relacionada a diversos fatores como política de preços, condições de renda da população e limitações da própria infraestrutura. Sobre o conteúdo, a fiscalização registrou que essa dimensão estava relacionada à oferta de conteúdos adequados e personalizados às necessidades dos usuários, refletindo as demandas da sociedade.

II.2.2 O conceito de Conectividade Universal e Significativa

36. Durante a pandemia de COVID-19, nos anos de 2020 e 2021, o isolamento social destacou a necessidade de as pessoas estarem digitalmente conectadas, com uma conexão de qualidade, para realizar diversas atividades, como trabalho, estudo, manutenção de contatos sociais e acesso a informações, já que muitas dessas atividades precisaram ser adaptadas para o contexto. No entanto, em 2021, mais de um terço da população mundial, cerca de 2,9 bilhões de pessoas, permanecia desconectada da internet. Nos países mais pobres, conforme a Organização das Nações Unidas (ONU), menos de 30% da população utilizava a internet.

37. Diante desse desafio, a ONU, através da União Internacional de Telecomunicações, adotou indicadores para medir o nível de conectividade digital de uma população, com base no conceito de conectividade universal e significativa, conforme o documento “Alcançando conectividade digital universal e significativa – Definir uma linha de base e metas para 2030” (título traduzido - UIT, 2021). O documento destaca que, para maximizar seu impacto na sociedade e na economia, a conectividade digital deve ser tanto universal, no sentido de uso e disponibilidade para os usuários, quanto significativa, no que diz respeito à qualidade. Ademais, o documento estabelece métricas que avaliam o uso da conectividade, classificando-o em uma progressão de nenhum, limitado a universal, e a qualidade da conectividade, categorizando-a de nenhuma, básica a significativa.

Figura 2 - As duas dimensões da conectividade



Fonte: Adaptado de UIT, 2021

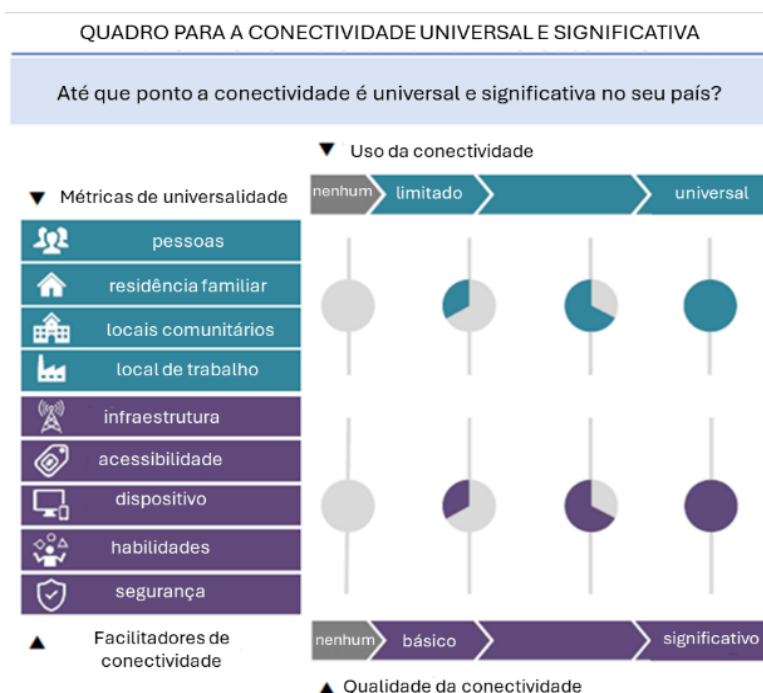
38. Seguindo as diretrizes da UIT, o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br) no Brasil elaborou o livro “Conectividade Significativa: propostas para medição e o retrato da população no Brasil”. Neste livro, são apresentadas as seguintes definições para os conceitos mencionados:

“Conectividade universal” significa conectividade para todos. “Conectividade significativa” é um nível de conectividade que permite aos usuários terem uma experiência online segura, satisfatória, enriquecedora e produtiva a um custo acessível. As duas dimensões são complementares: nem a conectividade universal de baixa qualidade nem a conectividade significativa para poucos produzirão benefícios significativos para toda a sociedade. Ao mesmo tempo, as duas dimensões obviamente reforçam-se mutuamente: mais uso pode levar a uma conectividade mais significativa e

vice-versa. (NIC.br, 2024, p. 49-50).

39. O livro propõe a utilização de métricas para avaliar o grau de alcance da conectividade, focando na universalidade e na qualidade. As métricas de universalidade abrangem pessoas, famílias, comunidades e empresas, com as três últimas representando os principais locais de conexão: em casa, em locais comunitários, como escolas, e no trabalho. Para medir a qualidade da conectividade, são definidos facilitadores como infraestrutura, acessibilidade, dispositivos, habilidades digitais e segurança e proteção.

Figura 3 - Estrutura para conectividade universal e significativa

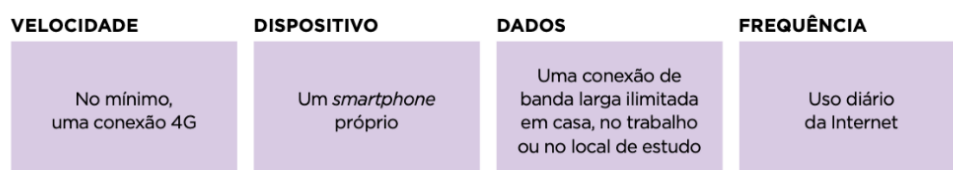


Fonte: Adaptada da UIT, 2021

40. Segundo o livro do NIC.br, utilizando-se da abordagem conceitual e metodológica de “conectividade significativa” descrita anteriormente, no Brasil, apesar do avanço do acesso à internet observada ao longo da série histórica da pesquisa TIC Domicílios, rumo a uma universalização pela população, há ainda muito a ser feito para alcançar uma conectividade verdadeiramente significativa, como será mostrado adiante.

41. No trabalho “Advancing meaningful connectivity: Towards active and participatory digital societies” (Disponível em: <https://globaldigitalinclusion.org/wp-content/uploads/2022/12/Advancing-Meaningful-Connectivity.pdf>; acesso em 1/11/24), citado no estudo do NIC.br, a definição de conectividade significativa foca na adoção de quatro pilares fundamentais relacionados à qualidade e ao uso da internet. Para cada um desses pilares, o estudo define os parâmetros ideais para alcançar a conectividade significativa. Os pilares e seus respectivos parâmetros estão apresentados na figura abaixo.

Figura 4 – Pilares da Conectividade Significativa



Fonte: NIC.br, 2024, p. 31

42. De acordo com o documento, esse marco referencial “permite que os formuladores de políticas públicas estabeleçam metas tangíveis em cada um dos quatro elementos de conectividade significativa para definir parâmetros de referência e acompanhar seu progresso” (NIC.br, 2024, p. 31).

43. Para que seja alcançada uma conectividade significativa, há necessidade de uma visão holística para as políticas de banda larga, de modo a fechar a chamada “brecha de possibilidades digitais”, atentando-se para os componentes Universal, no sentido da disponibilidade de internet; Significativa, quanto às habilidades e direitos adequados para permitir a participação online; Acessível Financeiramente, pois o acesso caro limita seu uso com base na condição financeira do usuário; e Banda Larga, posto que a qualidade da banda larga impacta a experiência e as possibilidades. A figura a seguir apresenta esses componentes, que deveriam ser levados em consideração pelos formuladores de políticas públicas, incluindo as situações de desigualdades no ambiente conectado.

Figura 5 – Componentes para uma visão holística das políticas públicas de banda larga

UNIVERSAL	SIGNIFICATIVA	ACESSÍVEL FINANCEIRAMENTE	BANDA LARGA
A Internet deve estar disponível para que todos possam usá-la e se beneficiar dela. Isso inclui reduzir as disparidades de gênero, ruralidade e etárias para garantir que os projetos de transformação digital sejam inclusivos e estejam disponíveis para todos.	Além da infraestrutura, as pessoas precisam de habilidades e direitos adequados para participar online. Precisam de políticas públicas e marcos referenciais adequados, que ofereçam segurança de rede, segurança pessoal e ecossistemas de conteúdo local, a fim de incentivarem a participação de novos usuários no mundo online.	O acesso não pode ser tão caro a ponto de estar disponível apenas para alguns ou para uma parcela limitada, com base em sua situação financeira. Os dispositivos e as tarifas de dados precisam ser suficientemente acessíveis em vários níveis de renda para que a conectividade seja significativa para todos nós.	A qualidade da conectividade impacta a experiência do usuário e as possibilidades dessa tecnologia de transformar vidas. Para ser significativa, a banda larga precisa ter, no mínimo, velocidade do tipo 4G, com um ponto de acesso ilimitado em casa, no trabalho ou em um local de estudo. Todos devem ter um <i>smartphone</i> que possam usar diariamente e de forma independente.

Fonte: NIC.br, 2024, p. 34

44. Por fim, é importante destacar que, embora o conceito de conectividade universal e significativa adotado pela UIT não incluía, em sua métrica, aspectos relacionados ao conteúdo, diferentemente dos pilares de inclusão digital definidos pelo TCU em 2015, o conteúdo continua sendo um elemento essencial para a inclusão digital. A disponibilização de informações relevantes e adequadas às necessidades dos usuários é fundamental para garantir uma experiência digital completa e enriquecedora. Assim, mesmo que a UIT não tenha incorporado esse aspecto em sua definição, o conceito de conteúdo permanece crucial para assegurar que a conectividade digital atenda plenamente às expectativas e demandas dos usuários.

II.3 Histórico de ações governamentais relacionadas às dimensões da inclusão digital de 1997-2024

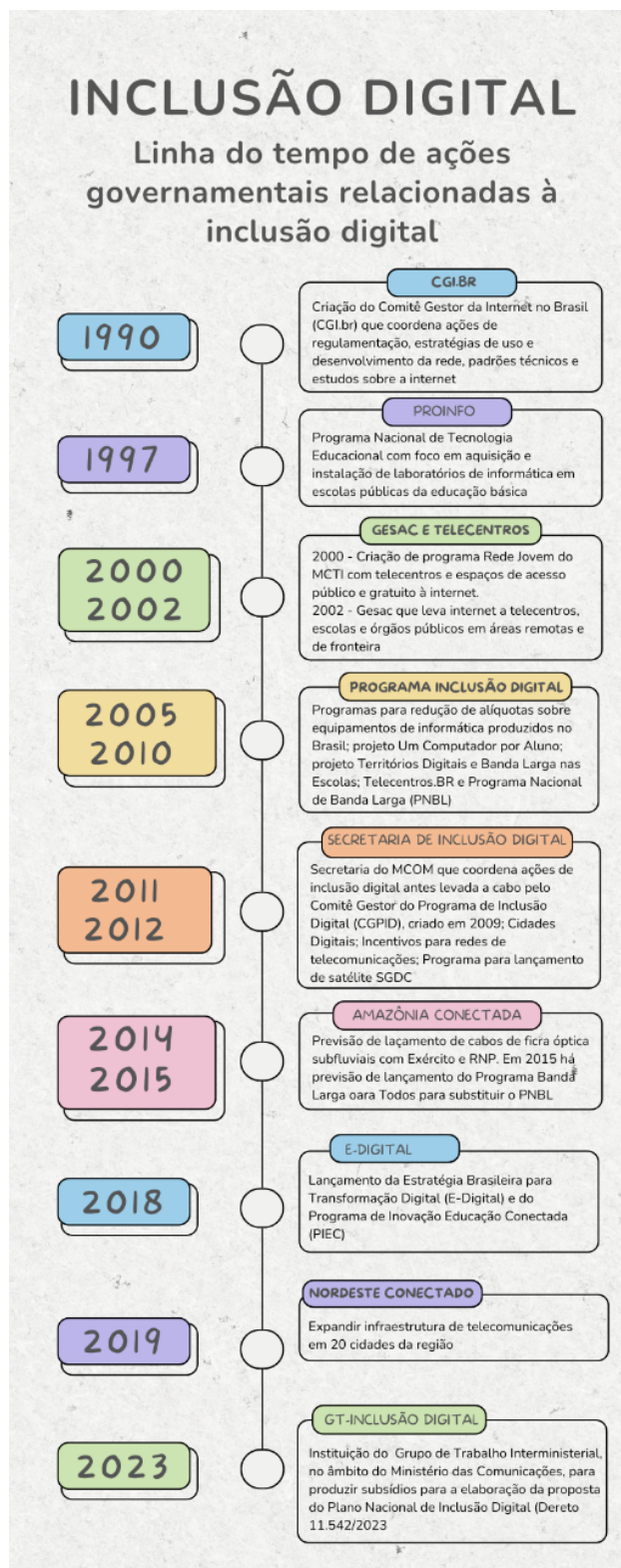
45. A evolução dos esforços para promover a inclusão digital no Brasil está intimamente ligada ao avanço da internet no território nacional, destacando-se ações importantes como a criação do Comitê Gestor da Internet (CGI). Ao longo dos anos, a inclusão digital tem sido abordada principalmente por meio de programas destinados a ampliar a conectividade para a população, exemplificados por iniciativas como o Gesac, Amazônia Conectada e Nordeste Conectado.

46. Apesar desses esforços, a análise realizada pelo TCU em 2015, por meio do já citado Relatório de Levantamento sobre Políticas Públicas de Inclusão Digital, identificou falhas no processo de gestão, especialmente no que diz respeito à articulação entre os diversos atores envolvidos nas ações governamentais, resultando em iniciativas fragmentadas e com riscos de redundâncias. Em um movimento que parece ser um novo esforço de coordenação, em 2023, o governo federal, através do Decreto 11.542/2023, instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial

para o Plano Nacional de Inclusão Digital. Todavia, até a conclusão deste relatório, o grupo ainda não havia sido efetivamente instaurado.

47. A sequência temporal apresentada a seguir destaca alguns dos principais programas e marcos significativos sobre o tema.

Figura 6 – Principais ações e programas governamentais relacionados à Inclusão Digital



Fonte: Elaboração própria (TCU)

II.4 Cenário dos excluídos digitais

48. A exclusão digital pode acarretar uma série de problemas para o desenvolvimento econômico e social de um país. Nesse sentido, sem uma estratégia eficaz de inclusão digital, uma parcela significativa da população pode ficar à margem da sociedade digital, sem acesso a serviços públicos digitais (governo eletrônico), oportunidades de educação online, empregos no setor de tecnologia e sem a capacidade de participar plenamente na economia digital. Isso pode agravar as desigualdades existentes, limitar o acesso a informações e conhecimento e restringir a capacidade de inovação e competitividade do país no cenário global. Dessa forma, uma política pública robusta de inclusão digital é crucial para garantir que todos os cidadãos possam se beneficiar das oportunidades oferecidas pela era digital, contribuindo assim para o desenvolvimento inclusivo e sustentável do país.

49. No Brasil, alguns dados indicam que ainda é necessária a intervenção estatal para enfrentar a questão da exclusão digital. A pesquisa TIC Domicílios 2023 revelou que a presença de computadores e o acesso à internet nas residências estão diretamente ligados à localização geográfica e ao nível socioeconômico dos moradores. Essa disparidade é evidente, pois apenas 10% das classes socioeconômicas mais baixas (DE) possuem computadores com internet, 56% têm esse acesso somente por outros dispositivos, e 33% não têm acesso a nenhum dos dois. Em contraste, na classe A, a disponibilidade de computador com internet atinge 97% dos domicílios.

50. Além disso, entre os doze milhões de lares no país que não têm acesso à internet, as principais razões para essa ausência incluem o alto custo (55%), a falta de familiaridade ou habilidade dos moradores com a tecnologia (50%) e a falta de interesse por parte dos moradores (49%).

51. A pesquisa define como usuário de internet o indivíduo com dez anos ou mais que acessou a internet nos últimos três meses, seguindo parâmetros internacionais e considerando a realidade dos países no início da série histórica. Embora essa definição possa não refletir com precisão o perfil atual de um usuário, a pesquisa oferece outras métricas para preencher essa lacuna. Um exemplo é o índice de frequência de uso, que mostra que 95% dos usuários acessam a internet todos os dias ou quase todos os dias. Especificamente, 100% das pessoas da classe A utilizam a internet com essa frequência, enquanto nas classes DE, 90%, fazem o mesmo.

52. Adicionalmente, aproximadamente 10% dos brasileiros com idade de dez anos ou mais nunca navegaram na Internet, o que equivale a cerca de 20 milhões de pessoas. Esse grupo é majoritariamente composto por indivíduos com sessenta anos ou mais (42%), pertencentes às classes socioeconômicas DE (22%) e com educação até o nível do Ensino Fundamental (18%). As razões mais comuns para não usar a internet incluem a falta de habilidade com computadores (67%) e desinteresse (65%).

53. Outrossim, a desigualdade na apropriação dos benefícios proporcionados pela internet se apresenta como um problema crítico. Mesmo entre aqueles que superaram a barreira do acesso, a utilização efetiva e significativa da internet varia consideravelmente. A pesquisa TIC Domicílios, ao longo de sua série histórica, tem evidenciado essa desigualdade, associando-a a aspectos qualitativos da conectividade. Isso sugere que, embora o acesso à internet seja uma condição necessária, ele não é suficiente para garantir uma apropriação plena e equitativa dos recursos digitais.

54. Para abordar essa questão de forma mais detalhada, o livro do NIC.br, “Conectividade Significativa: propostas para medição e o retrato da população no Brasil”, citado anteriormente, oferece um estudo específico sobre a mensuração da conectividade significativa no país. No caso do Brasil, a pesquisa identificou quatro dimensões principais: Acessibilidade financeira, Acesso a equipamentos, Qualidade da conexão e Ambiente de uso, juntamente com os respectivos indicadores de conectividade significativa, conforme ilustrado na Figura 7, abaixo. Essa abordagem busca fornecer uma compreensão mais abrangente dos fatores que influenciam a conectividade efetiva e equitativa.

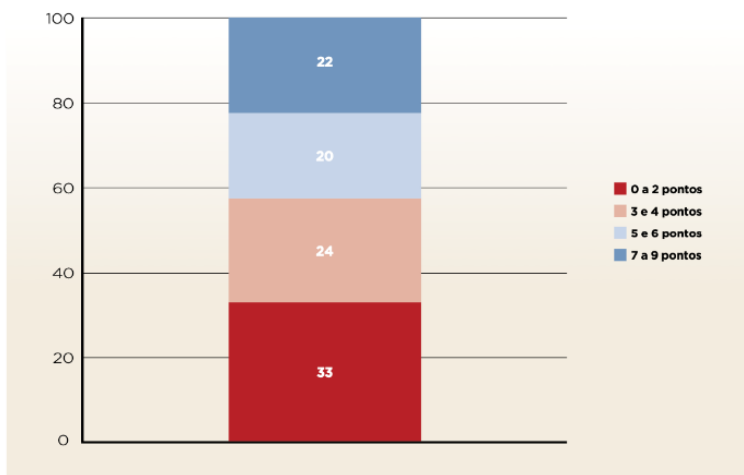
Figura 7 – Níveis de Conectividade Significativa



Fonte: NIC.br, 2024, p. 98

55. Como pode ser visto no lado direito da figura, foi estabelecida uma escala com quatro faixas de conectividade significativa. Analisando-se os indicadores, entre os brasileiros com 10 anos ou mais, apenas 22% estão na escala mais alta (entre 7 e 9 pontos) de conectividade significativa, que representa a maioria dos condicionantes mínimos para garantir o aproveitamento da rede. O grupo com o nível mais baixo (até 2 pontos) representa o maior grupo, com 33% da população, sendo que o percentual de pessoas nesse nível da região Norte é de 44% e no Nordeste, 48%. Por sua vez, 24% estão no nível 3 ou 4. Isso quer dizer que pelo menos metade da população brasileira está em situação de baixa conectividade significativa, ou seja, de 0 a 4 pontos na escala.

Figura 8 – Distribuição da população de 10 anos ou mais por níveis de conectividade significativa no Brasil
Total da população (%)



Fonte: NIC.br, 2024, p. 103

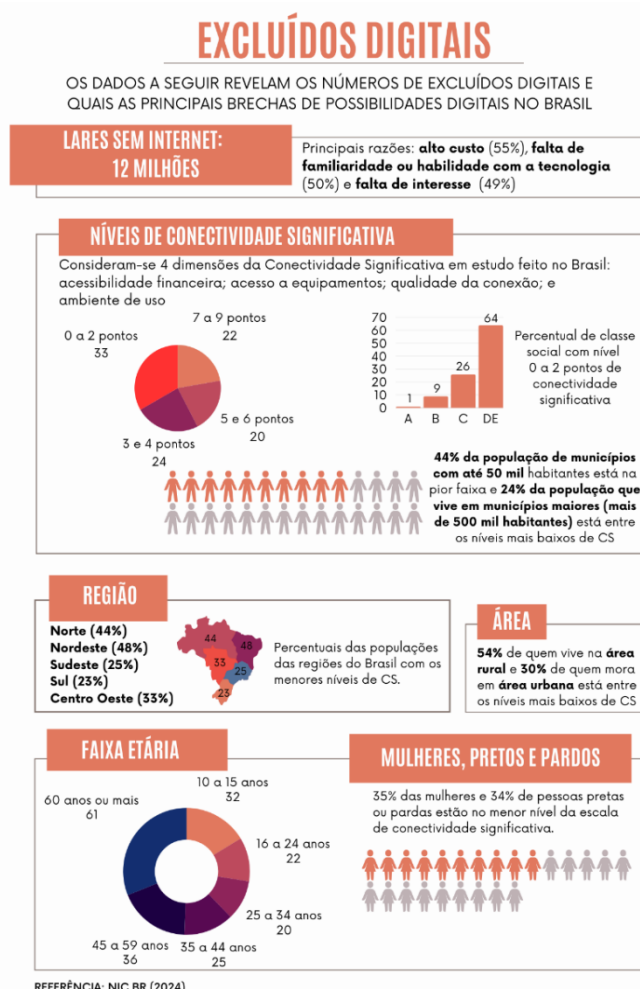
56. Em termos territoriais, as desigualdades regionais marcam também os níveis de conectividade significativa, bem como a área urbana e rural e o porte do município. Assim, se 30% de quem reside em área urbana está no pior nível de conectividade significativa, 54% de quem vive na área rural está nessa condição, 44% da população de municípios com até 50 mil habitantes está na pior faixa e 24% da população que vive em municípios maiores (mais de 500 mil habitantes) está entre os mais desfavorecidos.

57. Em parâmetros sociodemográficos, os dados mostram diferentes níveis de conectividade significativa nas faixas etárias, no gênero e na raça, com 61% da população com 60 anos ou mais, 35% das mulheres e 34% de pessoas pretas ou pardas no menor nível da escala de conectividade significativa. Em dados socioeconômicos, 64% das pessoas da classe DE e 43% dos domicílios com beneficiário de programas sociais estão no nível mais baixo.

58. Conforme a pesquisa, as pessoas menos escolarizadas, das classes socioeconômicas mais vulneráveis, beneficiárias de programas sociais e fora da força de trabalho ou à procura de emprego são justamente aquelas com as piores condições de conectividade. Para redução dessas condições, é fundamental o desenho de políticas públicas focadas na redução da desigualdade de acesso à rede e na conectividade de qualidade.

59. A figura a seguir sintetiza os dados relacionados à exclusão digital no Brasil e às brechas digitais relacionadas a dimensões da conectividade significativa adotada, com enfoque nas camadas da população que se apresentam no nível 0 a 2 da escala de conectividade significativa, considerados como excluídos digitais pelo estudo realizado pelo NIC.br.

Figura 9 – Excluídos Digitais no Brasil

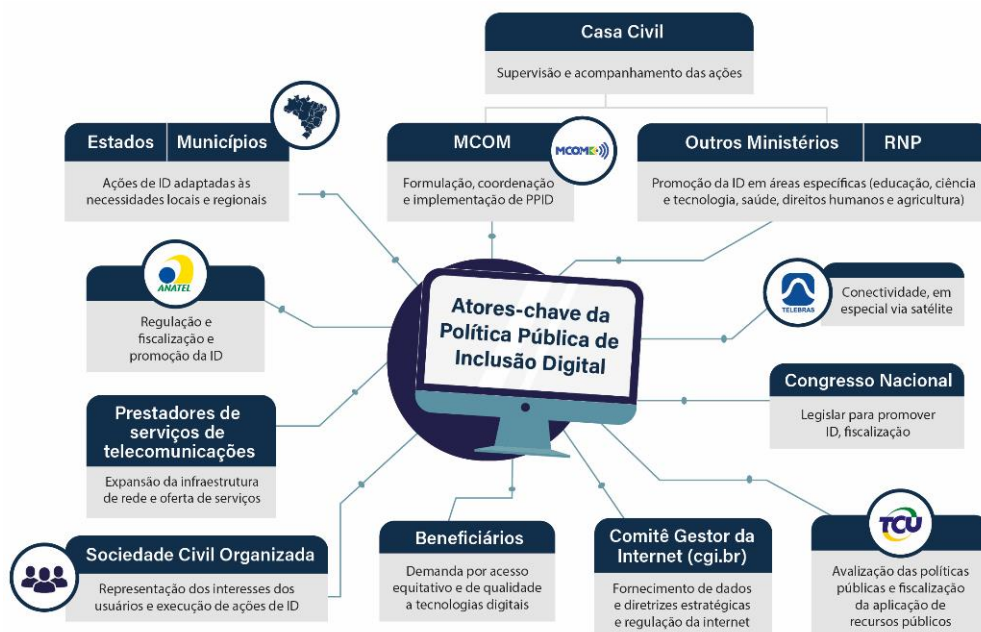


Fonte: Elaboração própria (TCU), a partir de dados constantes em NIC.br, 2024.

II.5 Principais Stakeholders

60. A inclusão digital, como discutido nos tópicos anteriores, é um campo dinâmico e complexo, caracterizado pela interação de uma vasta gama de atores, cada um contribuindo com perspectivas e interesses específicos. A efetividade das ações de inclusão digital envolve esforços do governo, do setor privado, da sociedade civil e dos cidadãos. Os principais atores envolvidos na política de inclusão digital estão resumidos na figura a seguir e detalhados na peça 80.

Figura 10 - Atores-chave da Política Pública de Inclusão Digital (PPID)



Fonte: Elaboração própria (TCU)

61. Dentro da estrutura governamental, o Ministério das Comunicações, conforme designado na Lei 14.600/2023 e nos Decretos 11.335/2023 e 12.282/2024, é encarregado da política nacional de conectividade e inclusão digital. O MCom tem a responsabilidade de formular, executar e articular as políticas nacionais relacionadas a essa área. Além disso, o ministério possui a função de liderar o Grupo de Trabalho Interministerial em Inclusão Digital (GTI-ID), responsável por elaborar proposta do Plano Nacional de Inclusão Digital.

62. A Casa Civil da Presidência da República, exercendo sua função de órgão centralizador de coordenação e supervisão, tem papel fundamental na implementação coesa e alinhada das políticas de inclusão digital com os objetivos do governo. Ela coordena tanto os Comitês de Gestão de Programas de Aceleração do Crescimento (CGPAC) quanto o Grupo Executivo de Programas de Aceleração do Crescimento (Gepac), que são essenciais para estabelecer prioridades, definir metas e alocar orçamentos para iniciativas de inclusão digital e conectividade.

63. Ainda, dentro da estrutura governamental, diversos ministérios atuam na inclusão digital conforme suas áreas de atuação. O Ministério da Educação dedica-se à inclusão digital no contexto educacional, com destaque para a Estratégia Nacional de Educação Conectada (Enec), enquanto o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação fomenta a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico. O Ministério da Saúde implementa iniciativas de saúde digital e o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania coordena esforços de inclusão digital com foco em direitos humanos. Além disso, o Ministério da Agricultura e Pecuária promove a inclusão digital no setor agrícola.

64. Outras entidades como a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) e o Comitê Gestor da Internet (CGI) são fundamentais nas políticas de inclusão digital. A RNP apoia a conectividade em instituições educacionais e de pesquisa, promovendo a inclusão digital no setor acadêmico. O CGI, responsável por recomendar padrões técnicos para a internet e coordenar a alocação de

endereços IP e o domínio “.br”, também contribui para a realização de pesquisa e divulgação de dados sobre o uso da internet no Brasil.

65. Para o financiamento de iniciativas de inclusão digital, é fundamental o papel dos recursos estatais e de fundos setoriais, como o do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), que são destinados ao desenvolvimento de ações de conectividade. A administração desse fundo fica a cargo de seu comitê gestor, coordenado pelo MCom.

66. Os prestadores de serviços de telecomunicações têm um papel crucial na ampliação da infraestrutura de internet. Além de promoverem interesses econômicos e comerciais que impulsionam o desenvolvimento tecnológico e a expansão da cobertura de rede, em determinadas situações, eles também lançam iniciativas voltadas para a inclusão digital. É notável, ainda, a contribuição dos pequenos provedores na promoção da conectividade em áreas distantes dos grandes centros urbanos.

67. Ainda entre os provedores, sendo uma empresa estatal, a Telebras tem um papel importante na realização dos objetivos governamentais, particularmente na promoção da conectividade em regiões remotas, com ênfase no uso de tecnologia via satélite.

68. A Anatel desempenha um papel fundamental na regulação do setor de telecomunicações no Brasil, implementando as políticas públicas que promovem o acesso universal aos serviços de telecomunicações. Como agência reguladora, a Anatel é responsável pela concessão de licenças para operadoras, fiscalização da qualidade dos serviços prestados e promoção de medidas que garantam a competição justa no setor.

69. O Congresso Nacional desempenha um papel na proposição de legislações essenciais para a promoção da inclusão digital e na fiscalização das atividades do governo federal. Nesse contexto, o TCU também atua monitorando o uso de recursos públicos em iniciativas de inclusão digital e avaliando a eficácia das políticas públicas implementadas.

70. Estados e municípios desempenham papéis complementares na promoção da inclusão digital, adaptando e implementando políticas e programas que atendem às necessidades específicas de suas populações e regiões.

71. A sociedade civil organizada é representada por entidades como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), o Instituto de Referência em Internet e Sociedade (Iris), Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes), entre outros, que realizam iniciativas de inclusão digital e/ou defendem os interesses dos beneficiários das políticas públicas, pleiteando aprimoramentos e a adequada atenção às necessidades da população.

72. Por fim, os cidadãos, além de serem beneficiários das políticas públicas de inclusão digital, representam os principais interessados em garantir que essas políticas os alcancem e satisfaçam suas necessidades.

II.6 Fontes de recursos da Política Pública de Inclusão Digital

73. A eficácia na implementação de políticas públicas está diretamente ligada à disponibilidade de recursos financeiros alocados. Portanto, esta seção do relatório abordará, de maneira geral, a alocação de recursos para a inclusão digital nos últimos anos, com um foco mais específico no orçamento mais recente (2024) destinado pelo Ministério das Comunicações a essas políticas. Além disso, explorará outras fontes de financiamento para essas iniciativas, como o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações e compromissos de investimentos, incluindo aqueles provenientes do leilão do 5G.

II.6.1 Recursos e Evolução Orçamentária (2016-2024)

74. Os recursos destinados à implementação das ações e programas de inclusão digital são incorporados aos instrumentos de planejamento orçamentário do governo. Por meio do Plano Plurianual (PPA), que define diretrizes, objetivos e metas governamentais para um ciclo de quatro anos, o governo federal tem delineado metas específicas para as políticas de inclusão digital em

cada período. O quadro a seguir sintetiza os três PPAs mais recentes, destacando os programas finalísticos e objetivos vinculados à inclusão digital.

Figura 11– Principais programas finalísticos relacionados a ID por PPA



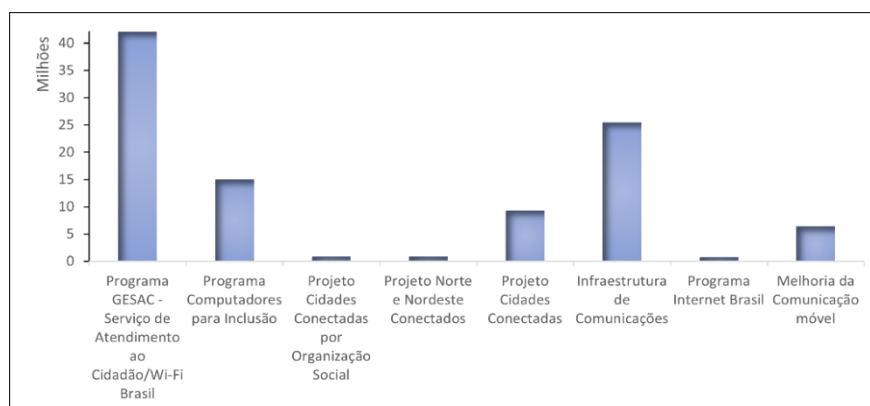
Fonte: Elaboração própria (TCU)

75. No PPA 2016-2019, o programa “2025 - Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia” teve como objetivos expandir o acesso à internet em banda larga e incentivar a produção e distribuição de conteúdos digitais criativos. Por sua vez, no PPA de 2020-2023, o programa-chave foi renomeado para “2205 - Conecta Brasil”, e apresentou o objetivo de promover o acesso universal e ampliar a qualidade dos serviços de comunicações do país. Já no PPA 2024-2027, a inclusão digital passou a constar no programa “2305 - Comunicações para Inclusão e Transformação”, que introduziu objetivos específicos como promover a inclusão digital e a conectividade significativa e o desenvolvimento das habilidades digitais da sociedade.

76. Observa-se que, com as mudanças de gestão, tanto a nomenclatura dos programas quanto as ações propostas sofrem alterações. Essa variabilidade nos nomes e na numeração dos programas e ações orçamentárias torna mais complexo o rastreamento dessas iniciativas ao longo do tempo. Apesar desses obstáculos, é possível identificar que investimentos estão sendo feitos para promover a inclusão digital.

77. Em relação ao orçamento de 2024, a figura a seguir ilustra a distribuição dos recursos orçamentários destinados aos programas de Inclusão Digital informados pelo Ministério das Comunicações (peça 22, item não digitalizável), totalizando aproximadamente R\$ 100 milhões, conforme dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) em outubro do referido ano. Os programas que se destacam pela maior alocação de recursos são o Gesac/Wi-fi Brasil, Infraestrutura de Comunicações e Computadores para a Inclusão.

Figura 12 - Dotação orçamentária atualizada dos programas do MCom



Fonte: Elaboração própria (TCU) a partir de dados extraídos do Painel do Orçamento Federal – Siop

II.6.2 Outros recursos

78. Além do orçamento geral da União, outras fontes de recursos para os programas de inclusão digital incluem, o Fust e compromissos de investimentos decorrentes de contrapartidas regulatórias.

79. O fundo foi instituído pela Lei 9.998/2000, com o propósito de alocar recursos para financiar os custos associados à universalização dos serviços de telecomunicações que não sejam passíveis de recuperação por meio da gestão eficiente desses serviços.

80. Originalmente, o fundo tinha como principal objetivo a universalização da comunicação por meio da telefonia fixa. Entretanto, com as modificações introduzidas pela Lei 14.109/2020 e a regulamentação estabelecida pelo Decreto 11.004/2022, novas possibilidades para a aplicação dos recursos do Fust foram delineadas. Essas possibilidades estão detalhadas nos artigos 1º e 2º do referido decreto, que estão transcritos a seguir.

Art. 1º O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - Fust, instituído pela Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, tem por finalidade estimular a expansão, o uso e a melhoria da qualidade das redes e dos serviços de telecomunicações, reduzir as desigualdades regionais e estimular o uso e o desenvolvimento de novas tecnologias de conectividade para a promoção do desenvolvimento econômico e social.

Art. 2º Os recursos do Fust serão destinados aos seguintes objetivos:

I - estimular: (...)

d) a conectividade e a inclusão digital, para garantir à população o acesso às redes de telecomunicações, aos sistemas e aos serviços baseados em tecnologias da informação e comunicação; (...)

II - promover o desenvolvimento econômico e social; e

III - dotar as escolas públicas brasileiras, em especial as situadas fora da zona urbana, de acesso à internet em banda larga em velocidade adequada às suas atividades.

81. Tal alteração indica que os recursos destinados ao fundo podem contribuir para a democratização do acesso à internet. Apesar de ter sido criado em 2000, os recursos do Fust se tornaram efetivamente disponíveis apenas em 2022.

82. As diretrizes para a utilização atual dos recursos do fundo foram delineadas pela Portaria MCom 6.098/2022, a qual estabelece os objetivos estratégicos para o período de 2022 a 2027. Entre os objetivos encontram-se: “dotar as escolas públicas brasileiras, em especial as situadas fora da zona urbana, de acesso à internet em banda larga em velocidade adequada às suas atividades” (art. 1º, inciso I), “expandir a cobertura do Serviço Móvel Pessoal (SMP), com tecnologia 4G ou superior, em áreas rurais sem atendimento” (art. 1º, inciso II) e “promover a conectividade de pessoas em situação de vulnerabilidade social por meio de subsídios” (art. 1º, inciso VIII).

83. Constata-se que, embora haja previsão para a aplicação dos recursos do Fust em diversas finalidades, os esforços atuais têm se concentrado predominantemente na infraestrutura de rede de acesso de alta capacidade. Segundo dados da agência de notícias do BNDES, publicados em outubro de 2024, o banco atingiu a marca de R\$ 1,1 bilhão em operações com recursos reembolsáveis do fundo desde setembro de 2023, destinados a projetos de conectividade em escolas e implantação de redes de alta velocidade. (Disponível em: [https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/BNDES-atinge-a-marca-de-R\\$-11-bilhao-em-operacoes-com-recursos-do-Fust/](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/BNDES-atinge-a-marca-de-R$-11-bilhao-em-operacoes-com-recursos-do-Fust/); acesso em 2/12/2024).

84. A modalidade de financiamento reembolsável, que representa a maior parte dos recursos do Fust, consiste na concessão de empréstimos com juros reduzidos para projetos padronizados voltados à expansão e/ou melhoria das redes e serviços de telecomunicações. Essas condições são diferenciadas para escolas públicas, unidades de saúde, favelas e áreas rurais selecionadas, além de projetos relacionados a datacenters, situações emergenciais e comercialização de máquinas e equipamentos. Ressalte-se que esses recursos retornam ao fundo após o período de financiamento.

85. Há também a possibilidade de financiamento por meio de recursos não reembolsáveis, que não retornam ao fundo. Nessa modalidade, o BNDES, como agente financeiro que recebeu os recursos do Fust, e de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo comitê gestor do fundo, lançou o edital Escolas Conectadas - Seleção Pública BNDES-FUST 1/2024, em maio de 2024, prevendo a disponibilização de R\$ 63 milhões para soluções de conectividade em escolas.

86. Além disso, por meio do edital 166/2024/MCom, o Ministério das Comunicações promoveu a renúncia fiscal, outra possibilidade de utilização dos recursos do fundo, conforme disposto no art. 6º-A da Lei 9.998/2000. Com os recursos provenientes dessa renúncia, as operadoras de telecomunicações destinaram parte da receita que seria devida ao fundo para aplicação em projetos de conectividade específicos para escolas selecionadas pelo MEC. Segundo notícia publicada no sítio eletrônico da Teletime, os projetos de conectividade para 16 mil instituições de ensino terão um valor total de R\$ 534 milhões até o ano de 2026 (Disponível em: <https://teletime.com.br/17/10/2024/fust-tera-renuncia-de-r-534-milhoes-para-conexao-de-16-mil-escolas/>; acesso em 14/11/2024).

87. Outra fonte de financiamento mencionada para as políticas de inclusão digital provém dos compromissos de investimento. Conforme abordado anteriormente, foi conduzida uma auditoria operacional com o objetivo de avaliar os compromissos de investimento e sua abrangência, conforme estipulado em atos regulatórios, TC 010.200/2022-23, sob relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. Neste relatório, a equipe de auditoria destacou que:

10. O Ministério das Comunicações e a Anatel, nos últimos anos, intensificaram a inclusão de compromissos de abrangência e outros compromissos de investimentos em diversos instrumentos regulatórios, em troca de recursos públicos que seriam arrecadados pelo Estado, como, por exemplo, os valores a serem recebidos por outorgas de radiofrequência e valores referentes ao pagamento de multas por descumprimento de obrigações regulamentares.

11. Foram estabelecidos vários compromissos em detrimento da arrecadação pela União. Dentre outros, podemos citar os compromissos associados à concessão da telefonia fixa, definidos nos Planos Gerais de Metas de Universalização (PGMU); o Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE), que foi resultado da troca da instalação de Postos de Serviços de Telecomunicações pela conectividade das escolas públicas urbanas do Brasil; compromissos estabelecidos nos editais de licitação de radiofrequências do 3G, 4G e 5G e sobras; a execução do Programa Norte Conectado; compromissos estabelecidos nos TACs da Tim, Algar e Vivo; obrigações de fazer, que ocorrem quando a Anatel, em vez de aplicar uma multa, impõe a obrigação da realização de investimentos. (grifos constam no original)

88. Verifica-se que os compromissos de investimentos têm sido utilizados como parte do financiamento das políticas de telecomunicações. Entre os programas atualmente em execução, conforme listado pelo Ministério das Comunicações, destacam-se os compromissos decorrentes do leilão do 5G, que se apresentam como fontes de recursos para financiar a conectividade de escolas públicas, com R\$ 3,10 bilhões de contrapartida regulatória, e o programa Amazônia Integrada e Sustentável, com R\$ 1,3 bilhão, destinados à implantação de infovias.

89. A análise das fontes de recursos para as políticas de inclusão digital revela a complexidade e diversidade dos mecanismos de financiamento que sustentam essas iniciativas. O orçamento geral da União é uma fonte importante para a maioria dos programas coordenados pelo Ministério das Comunicações. Por sua vez, os compromissos de investimento, com um maior volume de recursos, e que funcionam como contrapartidas regulatórias, apresentam limitações devido à sua natureza temporária, o que pode comprometer a continuidade das iniciativas a longo prazo. Por outro lado, o Fust se apresenta como uma fonte potencialmente sustentável de recursos, embora sua utilização tenha sido direcionada a políticas específicas.

90. Passada a Visão Geral do Objeto, os próximos capítulos apresentam os achados de auditoria.

III FALHAS NAS DIMENSÕES DE GOVERNANÇA DA POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO DIGITAL

91. O presente capítulo tem como objetivo avaliar se a estrutura de governança das políticas públicas de inclusão digital do governo federal está adequadamente estruturada, se as ações estão formalizadas, institucionalizadas e articuladas. Além disso, busca identificar os problemas existentes e as oportunidades de melhoria nesse contexto.

92. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU (2014), a governança é definida como a “capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas objetivas”, e implica o aperfeiçoamento da interação entre atores diversos, de forma a articular seus interesses e garantir a transparência e a accountability da atuação governamental (TCU, 2014, p. 27). Sendo assim, o conceito de governança estaria ligado tanto à capacidade operacional da burocracia estatal, quanto à criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas.

93. Ainda segundo o mesmo Referencial:

são consideradas políticas públicas não apenas aquelas explícitas em atos normativos, como por exemplo as constantes dos programas e planos governamentais (plurianuais, nacionais, setoriais, regionais, organizacionais), mas, também, outras ações concretas e diretrizes, emanadas de atores políticos/governamentais, mesmo que não regulamentadas em ato normativo, que orientam a ação, ou inação, estatal e da sociedade quanto ao tratamento de problemas públicos.

94. A Figura 13 ilustra os componentes do modelo do TCU para avaliação de governança em políticas públicas. Os círculos coloridos indicam as dimensões analisadas nas políticas de inclusão digital no contexto desta fiscalização.

Figura 13 - Componentes da política pública de inclusão digital consideradas dentro do modelo do TCU para avaliação de governança em políticas públicas



Fonte: Elaboração própria (TCU) a partir do Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU (2014)

95. Os resultados das análises desenvolvidas são apontados nas seções seguintes, que descrevem as deficiências observadas.

III.1. As iniciativas governamentais de inclusão digital não se apresentam devidamente estruturadas, formalizadas e institucionalizadas

96. Durante a execução desta auditoria, foi constatada a ausência de uma estratégia nacional que contenha diretrizes, princípios norteadores e objetivos claros para a política pública de

inclusão digital, além de falta de metas formais e de indicadores que permitam a avaliação da política. A ausência desses elementos prejudica o alcance da inclusão digital prevista no artigo 2º, inciso VII, da Lei 9.472/1997, Lei Geral das Telecomunicações, que dispõe que cabe ao Poder Público criar condições para ampliação da conectividade e da inclusão digital.

97. *Até o presente momento, no entanto, a inclusão digital no âmbito do governo federal vem sendo tratada de maneira parcial, por meio de estratégia específica do setor de educação e por ações e programas esparsos por diferentes atores. Observou-se carência de projeções oficiais para a redução dos excluídos digitais no curto, médio e longo prazos, assim como de mapeamento de fatores e dos riscos a eles associados, que possam prejudicar essa redução da exclusão.*

98. *De acordo com o Decreto 9.203/2017, é diretriz da governança pública direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades (art. 4º, inciso I).*

99. *Para que seja possível alcançar uma boa governança pública, um dos mecanismos que deve ser utilizado é a “estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido” (Decreto 9.203/2017, art. 5º, inciso II).*

100. *O Decreto 10.531/2020, por sua vez, institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 e estabelece que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão considerar, em seus planejamentos e suas ações, as diretrizes, os desafios e as orientações elencadas no anexo ao decreto. Uma das diretrizes definidas para a estratégia é aprimorar a governança pública, com foco na entrega efetiva de serviços ao cidadão e na melhoria do ambiente de negócios, garantindo a soberania e promovendo os interesses nacionais. Um dos desafios é melhorar a governança do setor público, aumentando a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações de governo.*

101. *Ainda de acordo com o referido decreto, para o desenvolvimento da economia digital do país, as orientações são: (1) ampliar o acesso da população à internet e às tecnologias digitais, com qualidade de serviço e economicidade; (2) incentivar o desenvolvimento da economia digital, aumentando o apoio à difusão de tecnologias emergentes (interconectividade, automação, energias, nanotecnologia, novos materiais e biotecnologias e edição gênica, por exemplo) e as suas aplicações no País; e (3) propiciar as condições necessárias para que os setores produtivo e público utilizem dados abertos para a geração de valor econômico, a melhoria dos serviços e a criação de empregos, por meio de análise de dados, big data/analytics, inteligência artificial e outras aplicações tecnológicas. Todas essas orientações passam, inicialmente, por um ambiente incluído digitalmente.*

102. *Destaque-se que entre as áreas de competência do Ministério das Comunicações prevista na Lei 14.600/2023 está a política nacional de conectividade e de inclusão digital. Porém, o que se observou no decorrer desta fiscalização é que não existe uma política nacional de inclusão digital, mas ações e programas voltados para áreas específicas e para dimensões específicas, que também serão mais bem detalhadas no capítulo IV deste relatório.*

103. *O Decreto 9.612/2018 inclui, entre os objetivos gerais das políticas públicas de telecomunicações, promover a inclusão digital (art. 2º, inciso I, alínea b). Por sua vez, o mesmo decreto institui a competência do Ministério das Comunicações, em relação a essas políticas públicas, de “detalhar seus objetivos e suas diretrizes e divulgar seus resultados” (art. 7º, inciso I) e de “definir as diretrizes, as estratégias, as ações e os mecanismos de monitoramento e acompanhamento” (art. 7º, inciso II).*

104. *Mais recentemente, o Decreto 12.282/2024, que dispõe sobre as competências, no âmbito da administração pública federal, relacionadas aos compromissos realizados a partir do aporte de recursos decorrentes de leilões de autorização para o uso de radiofrequência, estabelece em seu artigo 2º que o Ministério das Comunicações definirá as diretrizes e as estratégias para execução de políticas públicas de inclusão digital além de outros temas afetos à pasta.*

105. O Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas do TCU (2014), esclarece que as políticas públicas devem possuir coesão interna, os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas. Que, assim, a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas.

106. Já o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020) elenca como boas práticas de desenho e institucionalização de políticas públicas:

- a) oficializar e regulamentar a política pública por meio de ato normativo apropriado e com a devida observância do princípio da administração pública;
- b) explicitar de forma clara os objetivos da política pública;
- c) definir metas objetivas de entrega de produtos, de desempenho e de alcance de resultado.

107. O roteiro Política Pública em Dez passos (TCU, 2020) salienta a necessidade de que a política pública apresente objetivos claros, logicamente coerentes, específicos, mensuráveis, apropriados (relevantes), realistas (alcançáveis) e delimitados no tempo. Também ressalta que a estruturação da governança e da gestão envolve a institucionalização de estruturas de coordenação e coerência, de gestão operacional, de gestão de riscos e controle interno, de monitoramento, de avaliação e de accountability.

108. No decorrer deste trabalho, além da evidência de que ainda não existe o detalhamento dos objetivos e das diretrizes da política pública de inclusão digital, como visto na visão geral desta fiscalização, o conceito de inclusão digital pode abranger diferentes dimensões e perspectivas, cuja definição se mostra fundamental para estabelecimento posterior dos objetivos, diretrizes e metas. No entanto, tampouco existe a definição do que o governo federal considera como inclusão digital, bem como quais as dimensões consideradas para o desenvolvimento da política.

109. Em resposta à diligência (peça 87) questionando qual a definição adotada pelo Ministério das Comunicações sobre a inclusão digital, bem como os critérios para o estabelecimento da política pública, o MCom informou que “não há definição em regulamento ou normativo vigente do conceito de inclusão digital”. Mencionou ainda que,

Na Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997), a inclusão digital é abordada de forma mais branda, enfatizando a importância do acesso às telecomunicações como um meio de garantir a cidadania e a igualdade de oportunidades. A lei menciona que o desenvolvimento das telecomunicações deve promover o acesso universal, contribuindo para a inclusão social e digital da população (peça 100, p. 9).

110. Para ser considerada uma política pública não é necessário ser explicitada em ato normativo. Porém, mesmo que não regulamentada, dada a complexidade do cenário nacional de exclusão digital, há de serem definidas orientações claras, pelos atores políticos/governamentais, do que se entende por política de inclusão digital, a fim de que a sociedade tenha clareza de qual o tratamento dado aos problemas públicos dentro desta temática, que é transversal.

111. Também em resposta à primeira diligência (peça 4), o MCom informou que, dentre as atividades desempenhadas pela pasta sobre o planejamento, a coordenação, a execução, gestão e acompanhamento das políticas públicas de inclusão digital, estão:

A formulação de políticas, diretrizes, objetivos e metas relativos à inclusão digital; articulação com órgãos e instituições internos e externos; planejamento, coordenação, execução, acompanhamento e articulação na área de inclusão digital; gestão de parcerias, convênios, contratos, acordos, protocolos e instrumentos congêneres; acompanhamento da política de desfazimento de bens eletrônicos; análise de pedidos, atendimento e monitoramento de pontos de inclusão digital; desenvolvimento de projetos de infraestrutura de telecomunicações e tecnologias da informação e comunicação (peça 21, p. 4, sem grifos no original).

112. A equipe de auditoria buscou identificar estratégias que pudessem servir como referências de boas práticas em políticas de inclusão digital. No cenário internacional, um bom exemplo vem da Finlândia, um país em que o acesso à banda larga é um direito legalmente assegurado a todos os cidadãos. Este compromisso legislativo reflete a importância que a nação nórdica atribui à inclusão digital e à conectividade como pilares fundamentais para o desenvolvimento social e econômico. A Finlândia se distingue não somente pela competência digital avançada de sua população, mas também pela implementação consistente de políticas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) que são tanto equilibradas quanto abrangentes. Essas políticas têm desempenhado um papel crucial no estabelecimento do país como um modelo de sucesso no âmbito digital.

113. Além de consolidar as conquistas já obtidas, a Finlândia demonstra um olhar atento ao futuro digital, evidenciado pelo lançamento de um roteiro estratégico para o longo prazo. Este roteiro, desenvolvido pelo Ministério dos Transportes e Comunicações do país, traça os objetivos estratégicos que se almeja alcançar até o ano de 2030. Com uma base firmada em valores europeus, a “Bússola Digital da Finlândia” articula uma visão nacional, estabelecendo metas claras em quatro áreas críticas: desenvolvimento de habilidades digitais, expansão da infraestrutura, fomento aos negócios e aprimoramento dos serviços públicos. Além disso, o plano enfatiza a importância de desenvolver e fortalecer uma gestão transversal da digitalização, um esforço que foi concebido em estreita cooperação com uma ampla gama de stakeholders.

114. Embora os países de alta renda frequentemente estejam à frente quanto à conectividade e acesso a tecnologias digitais, é importante destacar que iniciativas significativas de inclusão digital têm sido realizadas com sucesso em países em desenvolvimento.

115. Um exemplo é o Chile, que, em 2021, desenvolveu a “Estratégia de Transformação Digital-Chile Digital 2035”. Esse projeto foi o resultado de um esforço colaborativo liderado pela Comissão de Transportes e Telecomunicações do Senado chileno, com apoio técnico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e em parceria com a Chile Telcos e a Câmara de Infraestrutura Digital. Além disso, contou com a participação ativa de diversas entidades dos setores público e privado, instituições acadêmicas e representantes da sociedade civil, demonstrando um modelo de cooperação abrangente para o avanço digital.

116. Dentro dessa estratégia, o “Plano de Conectividade Efetiva”, que faz parte da Chile Digital 2035, delineia uma rota para alcançar a inclusão digital no país até o ano de 2035. Este plano é construído sobre cinco pilares fundamentais, cada um focado em elementos essenciais para assegurar o acesso universal a serviços digitais de qualidade.

117. O primeiro pilar é voltado para a ampliação da cobertura da banda larga até as regiões mais isoladas, garantindo internet de alta velocidade para todos. O segundo pilar tem como objetivo facilitar o acesso de empresas, especialmente as pequenas e médias, à conectividade de alta e ultra-alta velocidade, vital para sua integração na economia digital. A modernização e ampliação da infraestrutura digital para atender à crescente demanda por serviços digitais e inovações futuras compõem o terceiro pilar.

118. Adicionalmente, o plano chileno sugere a simplificação dos processos de licenciamento e a revisão de regulamentações para agilizar a implementação de projetos de conectividade. Por último, a atualização das regulamentações e o estímulo ao compartilhamento de infraestrutura entre operadoras são estratégias para maximizar a eficiência e reduzir custos.

119. Embora existam países que alcançaram avanços significativos na redução da exclusão digital, enfrentar esse desafio continua sendo complexo. Tal situação é notável até mesmo nos Estados Unidos, onde, apesar de seu elevado nível de desenvolvimento econômico, ainda se observam disparidades acentuadas em relação à inclusão digital, conforme destacado em relatório do Government Accountability Office (GAO).

120. Neste contexto, o GAO, órgão de auditoria do Congresso americano, divulgou, em maio de 2022, o relatório “National Strategy Needed to Guide Federal Efforts to Reduce Digital Divide”, indicando ser necessária uma estratégia nacional para orientar os esforços federais para reduzir a

exclusão digital. Nesse trabalho, o GAO realizou uma análise abrangente dos esforços federais em banda larga, revelando um cenário de fragmentação e sobreposição, com mais de cem programas geridos por quinze diferentes agências federais. Apesar de um investimento substancial de 44 bilhões de dólares de 2015 a 2020, a falta de acesso à banda larga permanece um desafio significativo, afetando desproporcionalmente comunidades com recursos limitados. O relatório destaca a falta de uma estratégia nacional com objetivos claros e medidas de desempenho para guiar e coordenar esses esforços.

121. Diante desses desafios, o GAO recomendou que a NTIA (Administração Nacional de Telecomunicações e Informação), órgão responsável pelas questões de telecomunicações do governo dos Estados Unidos, identificasse as principais limitações estatutárias ao alinhamento dos programas e desenvolvesse propostas legislativas para melhor alinhamento dos programas. Além disso, a instituição de controle instou o Escritório Executivo do Presidente a desenvolver e implementar uma estratégia nacional de banda larga, que incluía objetivos claros, papéis definidos e medidas de desempenho.

122. Nesse contexto, uma estratégia nacional formalizada pode ser fundamental para combater a exclusão digital. No âmbito da conectividade, a Estratégia Nacional das Escolas Conectadas, implementada pelo Decreto 11.713/2023, que busca coordenar ações para garantir a universalização da conectividade de qualidade nas escolas públicas de educação básica, tanto para fins pedagógicos quanto administrativos, representa uma tentativa de formalização de uma estrutura nesse sentido.

123. Conforme previsto no normativo, a Enec possui abrangência nacional, com a intenção de alcançar estabelecimentos de ensino da rede pública de educação básica em todo o território brasileiro. Essa característica visa garantir que ações se estendam a todas as partes do país, incluindo áreas rurais e comunidades remotas.

124. A política de conectividade nas escolas também prevê a necessidade de interlocução e colaboração entre diferentes níveis de governo: União, estados, Distrito Federal e municípios. A cooperação intergovernamental é considerada essencial para a implementação de políticas de inclusão digital, reconhecendo a importância de adaptar as ações às realidades locais, ao mesmo tempo em que se beneficia da coordenação e do apoio em nível nacional.

125. Além disso, a Enec envolve a participação de diversos ministérios e órgãos governamentais, incluindo o Ministério da Educação, Casa Civil da Presidência da República, Ministério das Comunicações, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Anatel e Telebras, entre outros. Essa abordagem multidisciplinar é projetada para abordar aspectos além da infraestrutura tecnológica, como pedagógicos, de gestão e de inovação.

126. Em resumo, a Estratégia Nacional de Escolas Conectadas é uma tentativa de abordagem unificada pelo poder público e seus diferentes órgãos sobre a política de conectividade nas escolas. No entanto, conforme mencionado anteriormente, a análise de sua efetividade e dos resultados alcançados está sendo realizada em outro trabalho, onde serão discutidos os aspectos positivos e as áreas que necessitam de melhorias (TC 008.035/2024-5).

127. Em alguns estados e municípios, foram observadas iniciativas voltadas para a promoção da inclusão digital, com o desenvolvimento de estratégias próprias. Embora a análise detalhada de programas estaduais e municipais não seja o foco desta auditoria, algumas dessas práticas, apesar de não terem sido avaliadas quanto à sua efetividade, apresentam uma estruturação que pode oferecer ideias úteis para a formulação de iniciativas e políticas em âmbito nacional.

128. Um exemplo é o estado do Ceará, que implementou o programa Ceará Conectado, instituído pela Lei 17.666/2021, com o objetivo de disponibilizar internet gratuita (wi-fi) em espaços públicos de todos os municípios cearenses.

129. Adicionalmente, desenvolveu o Cinturão Digital do Ceará, uma iniciativa executada pela Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará (Etice), que consiste na criação de uma infraestrutura de transmissão de dados de alta velocidade através da instalação de infraestrutura de rede de fibra ótica. O objetivo é fornecer internet de alta velocidade e qualidade para a

população do estado, alcançando as áreas mais remotas a preços acessíveis. O estado também disponibiliza uma lista dos locais que receberam a rede, permitindo verificar quais municípios já foram beneficiados.

130. Entre os municípios, também foram identificadas iniciativas em inclusão digital. Por exemplo, o município de São José, em Santa Catarina, que estabeleceu o Conselho Municipal de Inclusão Digital, responsável pela elaboração da Política Municipal de Inclusão Digital, incluindo a definição de diretrizes e metas, além do acompanhamento e fiscalização orçamentária. O conselho possui em sua composição representantes da sociedade civil, dos poderes executivo e legislativo, além de membros da comunidade acadêmica local (representantes de instituições de ensino).

131. Ademais, a cidade conta com o projeto “Inclusão Digital para Todos”, que tem como meta oferecer às pessoas a chance de desenvolver conhecimentos e habilidades necessárias para a autonomia na sociedade digital. Existe também um projeto com objetivos similares direcionado especificamente para o público idoso.

132. No município de São Paulo, a Lei 14.668/2008 criou a Política Municipal de Inclusão Digital, o Sistema Municipal de Inclusão Digital e o Fundo Municipal de Inclusão Digital. Essas iniciativas englobam o planejamento de ações proativas e sistemáticas executadas por Telecentros, que visam democratizar o acesso à internet. O objetivo é oferecer suporte, informação e capacitação às comunidades menos favorecidas, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade social. As atividades focam no desenvolvimento de habilidades e competências digitais, facilitando a integração na sociedade da informação, um aspecto crucial para o pleno exercício da cidadania.

133. A formulação dessa legislação, que estabelece as diretrizes estratégicas da política de inclusão digital com princípios como universalidade e acesso gratuito, envolvimento social na execução e administração das atividades e colaboração contínua com organizações não governamentais, aliada a um sistema encarregado do diagnóstico, implementação, monitoramento e controle dos projetos, além de um fundo destinado a assegurar o financiamento contínuo das iniciativas, apresenta uma abordagem que reúne elementos fundamentais para a promoção da inclusão digital.

Figura 14 – Lei 14.668/2008 do município de São Paulo/SP



Fonte: Elaboração própria (TCU)

134. As experiências internacionais e nacionais aqui abordadas são reconhecidas como boas práticas identificadas pela equipe de auditoria. É crucial entender que, embora essas práticas ofereçam diretrizes e insights valiosos, a aplicabilidade delas no âmbito da inclusão digital no Brasil demandaria uma análise detalhada das especificidades locais, incluindo aspectos culturais, socioeconômicos, geográficos e de infraestrutura. A adaptação dessas abordagens implica a necessidade de levar em conta uma série de fatores adicionais, que podem não ter sido discutidos neste texto.

135. Conforme análise detalhada constante neste relatório, o fato de a política pública de inclusão digital interagir com diversos setores e atores públicos de diferentes esferas aumenta a importância de uma estratégia nacional e um planejamento estruturado por parte do Poder

Executivo federal. No âmbito do governo federal, entende-se que um dos mecanismos a serem institucionalizados para viabilizar essa política nacional poderia ser, entre outros, a elaboração de diretrizes estratégicas por meio de um Plano Nacional de Inclusão Digital (PNID). O Decreto 11.542/2023, de 1º/6/2023, instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com a finalidade de produção de subsídios para a elaboração da proposta do PNID, a ser entregue ao MCom, para apreciação e aprovação.

136. As atribuições desse grupo foram especificadas no art. 2º do decreto, detalhadas a seguir:

Art. 2º Ao Grupo de Trabalho Interministerial compete:

I - elaborar diagnóstico da situação da inclusão digital no País;

II - definir estratégias a serem adotadas e metas a serem alcançadas com vistas à inclusão digital;

III - elaborar conjunto de indicadores e de métricas para avaliação do alcance dos objetivos a serem estabelecidos no Plano Nacional de Inclusão Digital; e

IV - elaborar relatório final que contemple os incisos I a III para subsidiar a elaboração da proposta do Plano Nacional de Inclusão Digital.

137. O normativo legal também define a composição do grupo, que deverá ser formado por três membros do Ministério das Comunicações, sendo um deles o coordenador, e três membros da Casa Civil da Presidência da República. O coordenador tem a prerrogativa de convidar representantes de outros órgãos e entidades, tanto públicos quanto privados, para participar das reuniões, sem direito a voto. Além disso, o grupo pode instituir câmaras setoriais para assessorar e prestar subsídios, cada uma com até vinte membros, e a Anatel prestará assessoramento técnico. A participação é considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada, e o grupo terá duração de noventa dias, prorrogável por igual período.

138. Embora haja previsão para que as atividades durem um máximo de 180 dias, no decreto, não foi definido qual seria o prazo para a instauração do grupo em si, com a designação e publicação dos nomes dos membros indicados pelos respectivos atores em sítio oficial, dando-se início à contagem do prazo para os trabalhos. Durante esta fiscalização e até o momento do fechamento do presente relatório de auditoria, constatou-se que o Ministério das Comunicações ainda não formalizou a instalação do GTI-PNID.

139. Com o objetivo de acompanhar o progresso dessa etapa, foi realizada diligência junto ao MCom (peça 87), para solicitar informações sobre as ações até então tomadas para implementação do referido grupo. Solicitou-se a apresentação de atos de nomeação dos membros, registros de reuniões, medidas já tomadas em relação a diagnósticos, estratégias e objetivos, bem como o planejamento previsto.

140. Em resposta, por meio da Nota Informativa 6/2024/MCom (peça 100), o ministério informou que, para implementar o Decreto 11.542/2023, foi aberto no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) o Processo 3115015811/2023-89.

141. Em junho de 2023, mês em que foi criado o Decreto 11.542/2023, o Ministério das Comunicações enviou um ofício à Casa Civil solicitando a indicação dos membros para o grupo, bem como à Anatel e à Telebrás, pedindo a nomeação de representantes para integrar a equipe de assessoramento técnico. As indicações dos membros foram recebidas no mês seguinte, em julho de 2023, restando pendente a nomeação dos membros representantes do MCom e posterior publicação da portaria.

142. O excessivo atraso na formação do grupo gera consequências diretas para o próprio ministério, uma vez que, com o passar do tempo, os membros designados podem mudar de função ou serem realocados para outras atividades. Isso implica a necessidade de nomear novos integrantes, gerando retrabalho. Essa situação já está ocorrendo, pois, no início de 2024, a Casa Civil enviou um novo ofício sinalizando a substituição de membros. Portanto, fica claro que quanto maior for o atraso, maior será o possível retrabalho, como o próprio cumprimento do estabelecido em decreto.

143. No primeiro semestre de 2024, houve indicações de que o GTI poderia ser finalmente instalado, conforme reportagem no sítio Teletime. Segundo a reportagem, o representante do MCom anunciou a previsão de instalar o grupo no segundo semestre do mesmo ano, o que não se concretizou. (Disponível em: <https://teletime.com.br/20/04/2024/MCom-promete-gt-interministerial-para-politica-de-inclusao-digital/>; acesso em 4/12/2024).

144. Em uma publicação posterior do portal Tele.Síntese, datada de 13/11/2024, foi relatado que o secretário de Telecomunicações anunciou a formação da equipe encarregada de elaborar o Plano Nacional de Inclusão Digital. Ele expressou a intenção de realizar o primeiro encontro dessa equipe em janeiro de 2025, com a meta de finalizar o projeto até o final do primeiro semestre do mesmo ano, mais precisamente até junho de 2025. Esse anúncio foi feito durante um evento da Aliança Internet Aberta (AIA), em Brasília, alterando a previsão inicial que apontava para 2024. (Disponível em: <https://telesintese.com.br/gt-do-plano-nacional-de-inclusao-digital-se-reunira-a-partir-de-2025/>; acesso em 4/12/2024).

145. Por fim, em fevereiro de 2025, ainda sem a publicação oficial do grupo de trabalho, o portal Mobile Time veiculou a notícia de que o GT para o Plano de Inclusão Digital estaria previsto para ser instalado em abril. Previsão que, de acordo com a matéria, foi compartilhada pelo diretor do Departamento de Política Setorial da Secretaria de Telecomunicações do MCom, durante o Seminário de Políticas de Comunicações, no dia 18/2/2025. (Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/noticias/18/02/2025/inclusao-digital-plano/>; acesso em 25/2/2025).

146. Ainda, na mencionada Nota Informativa 6/2024/MCom, o ministério informou que está em fase de elaboração uma proposta de metodologia de trabalho para o GTI-PNID, sem informar a previsão de conclusão. Este documento é descrito como “um documento dinâmico, suscetível de ajustes ao longo do prazo de duração do grupo, visando melhor adequação aos resultados esperados” (peça 100, p. 5), e que, uma vez concluída a versão inicial da metodologia, será assinada a Portaria que designará os membros do GTI-PNID e seus suplentes, além de convocar a reunião de instalação do grupo.

147. Inicialmente, a expectativa era de que, com a definição dos membros indicados para o grupo, o MCom pudesse efetivar sua instalação, uma vez que o decreto não estabelecia como condição ou etapa prévia à essa nomeação a elaboração da referida metodologia de trabalho, a qual, em tese, poderia ser construída com os próprios membros.

148. A análise do processo de instalação do GTI para a elaboração da proposta do Plano Nacional de Inclusão Digital, à luz do princípio da eficiência, revela a necessidade de celeridade na sua constituição. Ademais, é o passo inicial para o alcance do objetivo final e principal do Decreto 11.542/2023, que é a criação de uma proposta do Plano Nacional de Inclusão Digital a ser entregue ao MCom para deliberação. Portanto, entende-se que a excessiva demora na instalação do GTI e a consequente não elaboração da proposta do PNID ferem o princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 - CF/88).

149. O princípio da eficiência, presente no art. 37, caput, da CF/88, demanda que a administração pública busque os melhores resultados com o uso eficiente dos recursos disponíveis, incluindo tempo e esforço humano. Nesse sentido, a eficiência também envolve a rapidez na tomada de decisões e nas entregas públicas, de modo que processos burocráticos sejam simplificados para que as demandas dos cidadãos sejam atendidas de forma ágil, sem atrasos desnecessários.

150. O doutrinador Hely Lopes Meireles enfatizou a importância da eficiência, afirmando que a atividade administrativa deve ser realizada com rapidez, qualidade e produtividade.

(...) o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (...) (MEIRELES, Direito Administrativo brasileiro, p. 94) (grifo nosso)

151. Visão corroborada por Odete Medauar, no livro de Direito Administrativo Moderno, o qual apresenta a seguinte definição:

(...) o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções. (MEDAUAR, Direito Administrativo Moderno, p. 152) (grifo nosso)

152. Desde a publicação do Decreto 11.542/2023 em junho de 2023, que previa a instauração do GTI-PNID, observou-se uma demora substancial que impacta no não cumprimento do decreto criado. A expectativa era de que a instalação do grupo ocorresse de forma célere, permitindo que, dentro de um prazo máximo de 180 dias, os trabalhos fossem finalizados. No entanto, um ano e meio depois, chama a atenção que a etapa inicial para cumprimento da finalidade do decreto esteja levando maior tempo que o previsto para as etapas seguintes.

153. Ademais, o Ministério das Comunicações, como parte integrante da administração pública federal, está sujeito ao princípio da legalidade, disposto art. 37, caput, da CF/88. De acordo com este princípio, tem o dever de agir conforme a lei e os decretos presidenciais. O Decreto 11.542/2023 é um ato normativo vinculante que cria uma obrigação administrativa clara e específica, e sua determinação de que o ministério designe os membros implica um dever administrativo. A inércia na designação pode ser interpretada como descumprimento desse princípio.

154. Além disso, embora o decreto não estabeleça um prazo específico, o princípio da razoável duração do processo administrativo, consagrado no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, é fundamental para assegurar a eficiência e a celeridade na atuação da administração pública. A designação dos membros do GTI, deve ser cumprida em tempo hábil, mesmo na ausência de um prazo específico no decreto. A demora injustificada na designação compromete o andamento dos trabalhos do grupo e a consolidação do objetivo por detrás dele.

155. Consequentemente, essa demora não apenas reflete a inobservância desses princípios fundamentais, mas também impacta negativamente a capacidade do governo de formular e executar políticas de inclusão digital eficientes. Tais políticas são cruciais para promover o desenvolvimento socioeconômico do país e reduzir as desigualdades no acesso à tecnologia digital.

156. Portanto, a urgência de ativar o GTI torna-se evidente, pois sua operacionalização permitirá iniciar o processo de diagnóstico, definição de estratégias e metas, além do desenvolvimento de indicadores e métricas essenciais para a construção do Plano Nacional de Inclusão Digital.

157. De fato, conforme mencionado anteriormente, o art. 11 do Decreto 11.542/2023 estabelece que o Grupo de Trabalho Interministerial, responsável pela produção de subsídios para a elaboração da proposta do Plano Nacional de Inclusão Digital, que será submetida à aprovação do Ministério das Comunicações, terá duração de noventa dias, contados da data de sua instalação, prorrogável uma vez, por igual período, mas não define prazo para o início dos trabalhos.

158. Todavia, verifica-se, no Plano Plurianual (PPA) da União do período de 2024 a 2027 (Lei 14.802/2024), que o governo federal tem urgência na criação do plano, tendo em vista que integra uma das medidas estabelecidas para cumprimento de um dos objetivos definidos no instrumento de planejamento. Nesse caso, a morosidade na criação do PNID pode inviabilizar o cumprimento do objetivo definido em lei.

159. Com efeito, no Relatório de Atributos Legais e Infralegais – Programas Finalísticos, um dos objetivos gerais estabelecidos no PPA é “Assegurar serviços de comunicações e conectividade, pela oferta inclusiva dos meios de acesso, com o desenvolvimento das habilidades digitais, dando ênfase aos grupos vulnerabilizados” (Objetivo Geral 1251).

160. Para assegurar o cumprimento do mencionado objetivo geral e do objetivo específico “Promover a inclusão digital e a conectividade significativa” (Objetivo Específico 0105), o PPA estabelece como uma das medidas institucionais e normativas a “Edição de um Plano Nacional de Inclusão Digital”.

161. Portanto, para cumprir o objetivo estabelecido no instrumento de planejamento e cessar o descumprimento dos princípios constitucionais da eficiência, da legalidade e da razoável duração do processo administrativo, é imperativo que o Ministério das Comunicações realize a nomeação dos membros do GTI e organize as reuniões necessárias. Isso garantirá que o grupo inicie suas atividades, cumprindo seu papel fundamental na formulação de políticas públicas de inclusão digital que atendam às necessidades atuais da sociedade brasileira.

162. Ante ao exposto, no relatório preliminar de auditoria (peça 110), para sanar a tal irregularidade, foi proposta a determinação de que, no prazo de trinta dias, o MCom nomeasse os membros e instituisse o Grupo de Trabalho Interministerial.

163. Em sua manifestação quanto ao relatório preliminar (peça 112), o MCom argumentou que a determinação para a instalação do GTI no prazo de trinta dias não seria adequada, considerando que o decreto não estabelece prazo específico para essa etapa e que cabe ao Poder Executivo avaliar o momento mais oportuno para a instalação do colegiado, levando em conta a conjuntura administrativa, as prioridades do interesse público e a necessidade de assegurar a efetividade das ações a serem desenvolvidas pelo grupo.

164. O MCom também destacou que o prazo de noventa dias para a elaboração do relatório final, conforme previsto no Decreto 11.542/2023, seria insuficiente devido à complexidade da política pública e à necessidade de estudos preliminares. Nesse sentido, informou que vem empreendendo esforços para preparar subsídios técnicos antes da formalização do GTI-PNID, incluindo reuniões, consultas técnicas, mapeamento de iniciativas de inclusão digital e desenvolvimento de indicadores. Além disso, refutou alegações de demora na instalação do GTI-PNID, argumentando que o diagnóstico e o desenvolvimento de métricas estão em andamento, independentemente da operacionalização do grupo. O ministério também apontou que o prazo proposto de trinta dias para a nomeação dos membros e a instituição do GTI-PNID poderia comprometer a eficácia das atividades do grupo.

165. Conforme análise detalhada constante do Apêndice A, a equipe de auditoria destacou que a discricionariedade do gestor público deve observar princípios como eficiência e razoável duração do processo administrativo, entre outros, que embasaram a proposta de determinação. Ressaltou-se que a obrigatoriedade de formação do GTI já está prevista no decreto e que sua instalação deve ser conduzida de forma célere, dada a relevância do tema e seu impacto na formulação do PNID. Embora se reconheça que a produção de subsídios para o PNID exige esforços significativos, como o levantamento de informações e o mapeamento de iniciativas de inclusão digital, essas são responsabilidades permanentes do MCom e devem ser executadas continuamente, independentemente da formalização do GTI.

166. Adicionalmente, embora o ministério esteja realizando esforços e consultas técnicas preliminares, o decreto atribui essas atividades ao grupo, prevendo mecanismos integradores, como a participação de representantes da Casa Civil, Anatel e especialistas de diferentes áreas, como saúde e educação, entre outros, para promover o acesso a informações abrangentes e qualificadas. A realização dessas atividades antes da instauração do grupo pode comprometer a diversidade das discussões com diferentes atores e limitar a transparência das ações, que são de interesse da sociedade.

167. Por fim, a redação do texto para o relatório final, foi alterada para inserir como marco temporal inicial a notificação do acórdão prolatado pelo TCU. Além disso, o prazo foi ampliado para 45 dias, garantindo, assim, um tempo adicional para que o Ministério das Comunicações possa efetivar as ações necessárias para a implantação do grupo de trabalho.

168. Assim, propõe-se: determinar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI-TCU, e no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, em 45 dias,

após a notificação do acórdão prolatado, nomeie os membros e institua o Grupo de Trabalho Interministerial, a fim de cessar o descumprimento do poder-dever previsto nos arts. 1º, caput, e 3º, § 2º, do Decreto 11.542/2023, dos princípios da eficiência e da legalidade (art. 37, caput, da CF/88) e da razoável duração do processo administrativo (art. 5º, inciso LXXVIII, da CF/88), para possibilitar a concretização da medida institucional e normativa “Edição de um Plano Nacional de Inclusão Digital” estabelecida na Lei 14.802/2024 (PPA 2024-2027).

169. O prazo estabelecido encontra justificativa no tempo já transcorrido desde a publicação do decreto, bem como no fato de que todos os demais componentes já foram designados. Dado que não há quaisquer outros condicionantes especificados no decreto, é essencial avançar com a implementação das medidas previstas. Essa medida tem o objetivo de dar seguimento e cumprimento ao estabelecido no Decreto 11.542/2023, assegurando que o Grupo de Trabalho Interministerial, cumpra suas competências de elaborar um diagnóstico da situação da inclusão digital no país, a fim de subsidiar a elaboração da proposta do Plano Nacional de Inclusão Digital.

170. Conforme mencionado anteriormente neste relatório, em fiscalização anterior do TCU sobre a Política Pública de Banda Larga, o Acórdão 2.053/2018-TCU-Plenário recomendou ao então MCTIC a elaboração de um plano nacional de banda larga. Em outra ação de controle, para avaliar a atuação do Ministério das Comunicações e da Anatel relativa aos compromissos regulatórios, o Acórdão 740/2023-TCU-Plenário trouxe a seguinte recomendação:

9.1. recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em atendimento ao disposto nos art. 7º, incisos I, II e III do Decreto 9.612/2018, a definição dos compromissos de abrangência e investimentos deve ser realizada de acordo com o planejamento estatal do setor de telecomunicações de médio e longo prazo, com a definição clara de ações, metas, indicadores, prazos, instâncias de coordenação, competências de atores envolvidos, responsáveis por ações, mecanismos de monitoramento e avaliação da política, com a previsão de sua atualização periódica, para reduzir as desigualdades sociais e regionais na prestação dos serviços de telecomunicações e promover a inclusão digital de toda a sociedade brasileira;

171. Em ambas as situações, notou-se a necessidade de definição de planos relacionados à banda larga ou aos compromissos de investimentos que também possuíam relação com a promoção da inclusão digital. Como observado neste trabalho, a política de inclusão digital contempla aspectos que se somam a outros esforços, planos e iniciativas do governo federal para promoção da inclusão digital de toda a população.

172. Ainda, conforme mencionado, considerando a intenção do governo de edição de um Plano Nacional de Inclusão Digital, previsto no Relatório de Atributos Legais e Infralegais do PPA 2024-2027 (Lei 14.802/2024), torna-se imprescindível que o plano seja efetivamente implementado para garantir o cumprimento do planejamento governamental.

173. O que se espera com a formulação de um plano de inclusão digital é que existam objetivos, diretrizes, indicadores e metas que possam ser considerados e avaliados. Nesse sentido, é importante que sejam desenvolvidas projeções dos resultados pretendidos para que possam ser monitorados.

174. A necessidade de ações estruturadas de formalização de diretrizes, estruturação da política pública de inclusão digital são baseadas em boas práticas na gestão de políticas públicas, como o referencial de controle de políticas públicas, e fundamentadas em normativos já vigentes. Acrescenta-se que a necessidade de estabelecimento de objetivos, assim como de projeções no curto, médio e longo prazo são comuns em diferentes países e em estados brasileiros.

175. Assim, propõe-se com fundamento no art. 250, inciso III, do RI-TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar ao MCom que, em 180 dias após a publicação do relatório final das atividades do Grupo Interministerial do Decreto 11.542/2023, elabore o plano nacional de inclusão digital, conforme previsão nos arts. 1º, caput, e 11, parágrafo único, do mencionado decreto, na medida institucional e normativa “Edição de um Plano Nacional de Inclusão Digital”,

estabelecida na Lei 14.802/2024 (PPA 2024-2027), no art. 23, inciso III, da Lei 14.600/2023, e no art. 2º, caput, do Decreto 12.282/2024.

176. Em sua manifestação sobre o relatório preliminar (peça 112), o MCom considerou prematura e inadequada a fixação de um prazo antes da conclusão dos subsídios para a elaboração da proposta do PNID. Contudo, optou por não realizar uma análise dessa recomendação na documentação enviada.

177. Esclarece-se, entretanto, que o prazo estabelecido está fundamentado na necessidade de celeridade para a elaboração e aprovação do plano, considerando que se trata de um setor altamente dinâmico. O trabalho do GTI de produção de subsídios para a elaboração do PNID, que incluem o diagnóstico da situação da inclusão digital no país, bem como indicadores e métricas, precisam ser efetivamente transformados em um plano nacional dentro de um prazo exíguo, a fim de que as diretrizes do decreto sejam implementadas de forma eficaz e que os resultados obtidos reflitam com precisão as mudanças e avanços no setor, evitando que se tornem obsoletos.

178. As propostas visam a uma elevação do nível de maturidade da governança da política pública de inclusão digital e podem dar maior previsibilidade para agentes públicos em suas atuações e aos agentes privados em suas decisões de investimento, planejamento e operação. Além de contribuir para que os recursos governamentais sejam direcionados e utilizados, dentro de uma estratégia estruturada.

III.2. Falhas na coordenação entre as estruturas de governança das políticas públicas de inclusão digital

179. No âmbito do governo federal, verifica-se a ausência de um sistema integrado, institucionalizado e bem estruturado que estabeleça mecanismos de liderança, estratégia e controle capazes de possibilitar o alcance dos melhores resultados, o que evidencia deficiência na estrutura de governança.

180. Uma das instâncias de governança existentes se encontra na Casa Civil da Presidência da República, que tem entre suas competências precípua definidas no art. 3º da Lei 14.600/2023: (i) a coordenação e integração das ações governamentais (inciso I); (ii) a avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal (inciso III); e (iii) a coordenação e acompanhamento das atividades dos ministérios e da formulação de projetos e de políticas públicas (inciso IV).

181. Para exercer as mencionadas competências, conforme o Decreto 11.329/2023, a Casa Civil conta com a Secretaria Especial de Análise Governamental, que possui entre suas competências promover a coordenação e a integração das ações do governo federal quanto à formulação e à análise de mérito de programas e de projetos (Anexo I, art. 24, inciso IV), e a Secretaria Especial do Programa de Aceleração do Crescimento, a qual tem entre suas competências relativas ao Novo PAC subsidiar a definição das diretrizes e dos critérios para a implementação e a execução das metas relativas às ações e às medidas (Anexo I, art. 37-A, inciso I) e planejar, monitorar e avaliar os resultados (Anexo I, art. 37-A, inciso III).

182. Verificou-se que a Casa Civil não está exercendo seu papel estratégico relativo à coordenação, integração e avaliação previsto no art. 3º da Lei 14.600/2023, pois sua atuação, no que diz respeito às políticas públicas de inclusão digital, tem sido restrita ao acompanhamento das atividades e ações a cargo dos ministérios, em especial do MCom e do MEC.

183. A estrutura de governança estabelecida no MCom, pelo Decreto 11.335/2023, contempla o Departamento de Projetos de Infraestrutura e de Inclusão Digital (Anexo I, art. 22), vinculado à Secretaria de Telecomunicações - Setel (Anexo I, art. 19), a qual se encontra sob supervisão da Secretaria Executiva (Anexo I, art. 12), que, por sua vez, entre outras atribuições, assessora o Ministro de Estado das Comunicações na definição de diretrizes, na supervisão e na coordenação das atividades relativas à temática de inclusão digital a cargo da Setel e das demais secretarias e entidades vinculadas ao MCom.

184. Entre as competências estabelecidas pelo Decreto 11.335/2023 ao Departamento de Projetos de Infraestrutura e de Inclusão Digital (Anexo I, art. 22), citam-se: (a) auxiliar o MCom na formulação de políticas, diretrizes, objetivos e metas relativos à inclusão digital (inciso I); (b) planejar, coordenar e auxiliar na supervisão e na orientação das ações de inclusão digital (inciso II); (c) executar, acompanhar, monitorar e avaliar a implementação de programa de inclusão digital do Governo federal, em articulação com órgãos e instituições internos e externos (inciso III); (d) promover a formalização de parcerias para promoção e implantação de ações de inclusão digital (inciso IV); e (e) promover a implantação de infraestrutura de tecnologias da informação e comunicação em espaços públicos para inclusão digital (inciso XII).

185. Na organização do departamento, as responsabilidades de planejamento, coordenação, supervisão e orientação das iniciativas de inclusão digital estão a cargo da Coordenação-Geral de Inclusão Digital, conforme definido na Portaria MCom 8.374/2023.

186. O Programa de Aceleração do Crescimento inaugurado por meio do Decreto 11.632/2023, denominado Novo PAC, também pode ser considerado uma instância interministerial de governança afeta às ações de inclusão digital. O Novo PAC contempla diversas ações de inclusão digital, que foram consolidadas em um dos seus nove eixos de investimento, intitulado “Inclusão Digital e Conectividade”, segmentado nos subeixos “Conectividade nas escolas e nas unidades de saúde”, “Expansão do 4G e implantação do 5G”, “Infovias”, “Serviços postais” e “TV digital”.

187. Segundo o art. 2º do Decreto 11.632/2023, integram a estrutura de governança do Novo PAC o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC) e o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (Gepac). Já a estrutura executiva das ações afetas ao Novo PAC, composta pelos órgãos e entidades da administração pública federal, fica responsável pela transferência dos recursos, pela execução direta, pelo acompanhamento e pelo monitoramento das ações e das medidas adotadas no mencionado programa.

188. O CGPAC foi instituído como órgão de natureza deliberativa com as competências de: (a) definir diretrizes e critérios para a implementação e a execução do Novo PAC (inciso I); (b) discriminar as ações e as medidas a serem executadas no âmbito do Novo PAC (inciso II); e (c) definir as ações do Novo PAC passíveis de transferência obrigatória cuja execução pelos entes federativos seja de interesse da União (inciso III).

189. O Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento como órgão de natureza consultiva vinculado ao CGPAC com as competências de: (a) analisar as propostas de inclusão de ações e medidas no âmbito do Novo PAC, previamente à deliberação do CGPAC (inciso I); (b) estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do Novo PAC (inciso II); e (c) exercer outras atribuições que lhe forem estabelecidas ou delegadas pelo CGPAC (inciso III).

190. O Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento deve ser composto pelas autoridades máximas da Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e do Ministério do Planejamento e Orçamento (art. 4º), e o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento) por um representante de cada um dos mencionados órgãos (art. 7º).

191. Cabe registrar que outros atores podem ser convidados a integrar o grupo de representantes que compõem o Gepac, para análise de assuntos específicos das suas reuniões, sem direito a voto (art. 7º, § 4º), ou para o apoio institucional, técnico e administrativo ao CGPAC e ao Gepac (art. 10).

192. Tem-se, também, a estrutura de governança interministerial relativa ao funcionamento do Comitê Executivo da Estratégia Nacional de Escolas Conectadas, que tem como finalidade articular ações para universalizar a conectividade de qualidade para uso pedagógico e administrativo nos estabelecimentos de ensino da rede pública da educação básica, institucionalizado por meio do Decreto 11.713/2023.

193. Segundo o art. 7º do mencionado decreto, o Comitê Executivo tem em sua composição dois representantes do Ministério da Educação (MEC), sendo um deles o coordenador, dois da Casa

Civil da Presidência da República e do Ministério das Comunicações (MCom), e um representante do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), do Ministério de Minas e Energia (MME), da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), da Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP).

194. Para cumprir sua finalidade, o Decreto 11.713/2023 distribui competências para o Comitê Executivo (art. 6º, § 1º), a Casa Civil (art. 9º), o Ministério da Educação (art. 11) e o Ministério das Comunicações, este último com o apoio técnico da Anatel, da Telebras e da RNP (art. 10). Os demais atores que integram a mencionada estrutura de governança da Enec possuem competências restritas à participação com direito a voto nas reuniões do Comitê Executivo.

195. A Política Nacional de Educação Digital (PNED), instituída pela Lei 14.533/2023, também pode ser considerada uma instância de governança, pois estabelece alguns mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados para temática inclusão digital. Segundo a mencionada lei, a PNED tem a finalidade de potencializar os padrões e incrementar os resultados das políticas públicas relacionadas ao acesso da população brasileira a recursos, ferramentas e práticas digitais, com prioridade para as populações mais vulneráveis.

196. Segundo o art. 1º da Lei 14.533/2023, a PNED é uma instância de articulação e não substitui outras políticas nacionais, estaduais, distritais ou municipais de educação escolar digital, de capacitação profissional para novas competências e de ampliação de infraestrutura digital e conectividade (§ 3º), tendo como eixos estruturantes e objetivos a “Inclusão Digital”, a “Educação Digital Escolar”, a “Capacitação e Especialização Digital” e a “Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) em Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs)” (§ 2º).

197. A figura a seguir, ilustra a coexistência de três das instâncias de governança descritas anteriormente: a primeira relativa a PPID de responsabilidade do MCom, a segunda relacionada às ações de inclusão digital no Novo PAC e a terceira relacionada à Enec.

Figura 15 - Governança das Políticas Públicas de Inclusão Digital



Fonte: Elaboração própria (TCU)

198. *Conforme visto, em âmbito federal, diversas estruturas ou instâncias de governança atuam isolada e simultaneamente para estabelecer mecanismos de liderança, estratégia e controle. Inexiste uma estrutura central capaz de articular e coordenar as diversas instâncias de governança e os órgãos executores para integrar as ações transversais de inclusão digital. Esses aspectos evidenciam a ausência de um direcionamento estratégico estruturado e unificado e, por essa razão, deficiência na governança das políticas públicas e ações de inclusão digital.*

199. *Conforme detalhado anteriormente neste relatório, foi solicitado, por meio de ofício de diligência, ao MCom, que enumerasse as políticas públicas dedicadas à inclusão digital (peça 4). Considerando a responsabilidade do ministério pela condução da política nacional nessa área, a intenção era obter um levantamento o mais abrangente possível das iniciativas pertinentes, incluindo aquelas implementadas por outros órgãos ou ministérios.*

200. *No entanto, verificou-se que o ministério catalogou somente as ações e programas sob sua administração imediata (peça 22, item não digitalizável). Para alcançar um panorama mais completo das iniciativas de inclusão digital, tornou-se necessário solicitar informações adicionais a outros ministérios, como Educação, Saúde, Agricultura e Ciência e Tecnologia, além de pedido de informações à Casa Civil da Presidência da República. Essas solicitações desvendaram um conjunto de 25 iniciativas focadas na inclusão digital, detalhadas no Apêndice B. A apresentação individualizada por cada ministério das suas respectivas ações ressaltou a ausência de uma estratégia integrada e coordenada.*

201. *Para esclarecer a dinâmica de interação do MCom com outros ministérios nas iniciativas de inclusão digital, foi realizada uma diligência questionando sobre o mecanismo de articulação referente às ações, políticas e programas nessa área (peça 87). Indagou-se sobre a formalidade e institucionalização desse processo, solicitando informações sobre a existência de reuniões, com a eventual disponibilização das atas, a indicação de se as ações são mapeadas e a descrição da forma como a comunicação é estabelecida.*

202. *Em resposta à diligência, o ministério por meio da Nota Informativa 6/2024/MCom (peça 100, p. 5-6) informou:*

14. O MCom tem promovido articulações com outros Ministérios por meio da Assessoria de Participação Social e Diversidade, por exemplo no Dia da Inclusão Digital, quando o MCom realizou um evento conjunto com 10 Ministérios para atender a políticas públicas estratégicas.

15. Os Ministérios envolvidos foram: Ministério das Mulheres (MMulheres), Turismo (MTUR), Povos Indígenas (MPI), Portos e Aeroportos (MPA), Igualdade Racial (MIR), Desenvolvimento Regional (MIDR), Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), Direitos Humanos e Cidadania (MDHC), Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e Comunicações (MCom).

16. Atualmente, essa articulação ocorre de forma não formalizada ou institucionalizada. (grifo nosso)

203. *A forma como a articulação do MCom com os demais ministérios tem sido realizada, conforme indicado acima, suscita preocupações. Não obstante a relevância de eventos como o Dia da Inclusão Digital, a articulação de políticas públicas por meio de encontros que ocorrem de forma não periódica, formalizada ou institucionalizada revela-se insuficiente. Essa abordagem informal é inadequada para debater e implementar de maneira abrangente uma política complexa e multifacetada como a inclusão digital.*

204. *Segundo representantes da sociedade civil entrevistados (lista disponível no Apêndice D) há falta de coordenação para pautas de inclusão digital no governo federal, enfatizando que, para obterem informações sobre ações em andamento, é preciso oficiar cada ministério que possui ação ou programa relacionado à inclusão digital. Essa prática também foi efetivada pela equipe de auditoria nas fases de planejamento e execução do relatório, o que obsteu a obtenção de informações de forma sistematizada e coordenada, podendo ter ficado de fora outras iniciativas afetas à inclusão digital.*

205. Embora, a princípio, cada ministério esteja focado na execução de ações específicas relacionadas à sua área de atuação, muitos programas compartilham objetivos comuns, como a promoção de infraestrutura de conectividade e a capacitação de pessoas. Por exemplo, enquanto um ministério pode estar trabalhando para levar conectividade a uma escola, outro pode estar focado em uma unidade básica de saúde próxima, e um terceiro em capacitar a comunidade local. Se esses esforços fossem coordenados, poderia ser possível implementar soluções integradas que levassem conectividade simultaneamente a escolas, unidades de saúde e residências vizinhas. Essa abordagem tem o potencial de otimizar recursos e maximizar o impacto das iniciativas, criando uma rede de inclusão digital mais robusta e eficiente.

206. Destacam-se as competências da Casa Civil da Presidência da República, citadas anteriormente, previstas no artigo 3º da Lei 14.600/2023, entre as quais estão: (i) a coordenação e integração das ações governamentais (inciso I); (ii) a avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal (inciso III); e (iii) a coordenação e acompanhamento das atividades dos ministérios e da formulação de projetos e de políticas públicas (inciso IV). Com base nisso, presumia-se que a Casa Civil desempenhasse um papel central na coordenação das políticas de inclusão digital.

207. Diante disso, foi promovida diligência à Casa Civil (peça 4), solicitando que listasse as políticas públicas voltadas para a inclusão digital e esclarecesse se existe uma instância federal responsável por estabelecer diretrizes estratégicas, coordenar, articular e monitorar as ações referentes a essas políticas.

208. Contudo, na resposta fornecida (peça 24), a Casa Civil declarou que as políticas públicas de inclusão digital e as diretrizes estratégicas são determinadas pelo Ministério das Comunicações e pelo Ministério da Educação, cabendo a ela apenas o acompanhamento dessas iniciativas.

Diligência 1: (b.1) elencar as atuais políticas públicas de inclusão digital realizadas pelo governo federal, informando, em cada ação, se o objetivo contribui para a conectividade universal, significativa, ou ambas (considerar a definição adotada pela ONU nos parágrafos 4 ao 6), o montante de recursos previstos para implementação e a fonte dos recursos (tesouro nacional, fundos públicos, investimento privado externo), a situação atual (não iniciado, em execução, concluído etc.), os atores envolvidos na execução do programa (ministério, governo estadual, prefeitura municipal, entre outros), público-alvo, metas, indicadores e relatórios de acompanhamento, conforme o modelo constante da tabela anexa;

Resposta: As atuais políticas públicas de inclusão digital realizadas pelo governo federal, objeto da presente auditoria, encontram-se a cargo do Ministério das Comunicações e do Ministério da Educação. Nesse sentido, visando assegurar uma maior precisão e qualidade da informação, e de forma a se evitar o sobreamento, entende-se que as informações e dados detalhados de cada iniciativa devam ser informados diretamente pelos referidos órgãos, o que vai ao encontro das solicitações feitas por essa Corte de Contas nos itens “a” e “c” do parágrafo 12 da diligência em apreço.

Diligência 2: (b.2) informar se há a institucionalização de instância federal que estabeleça diretrizes estratégicas, coordene, articule e monitore as ações relacionadas às políticas públicas de inclusão digital a cargo do governo federal. Caso afirmativo, descrever as principais ações realizadas e informar qual(is) o(s) normativo(s) relacionado(s);

Resposta: As diretrizes estratégicas relacionadas às políticas públicas de inclusão digital do governo federal, objeto da presente diligência, são definidas e geridas pelo Ministério das Comunicações e pelo Ministério da Educação. A Casa Civil, em sua competência definida no Art. 3º da Lei nº14.600/2023, atua no acompanhamento das atividades de formulação de projetos e de políticas públicas. Nesse sentido, foram editados o Decreto nº 11.542/2023, que institui Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de produzir subsídios para a elaboração da proposta do Plano Nacional de Inclusão Digital (PNID), o Decreto nº 11.713/2023, que institui a Estratégia Nacional de Escolas Conectadas, bem com o Decreto nº 11.632/2023, que o institui o Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC, tendo como um dos seus eixos a inclusão

digital e a conectividade. (grifo nosso)

209. *Portanto, nem o MCom, nem a Casa Civil estão exercendo suas funções de coordenação no que tange às políticas públicas e ações afetas à inclusão digital. A articulação que existe entre órgãos executores se dá de forma pontual e esporádica, como, por exemplo, para promover algum evento relacionado ao tema, como mencionado na resposta (Dia da Inclusão Digital), ou seja, desvinculada de um planejamento prévio ou de ações estruturadas.*

210. *Além da articulação interministerial, também foi investigada a forma de articulação do MCom com outros atores relevantes, como estados, municípios e o setor privado. Essa articulação é crucial para garantir que as políticas de inclusão digital sejam implementadas de maneira eficaz em todo o território nacional, evitando a duplicidade de esforços e recursos, além de que considera as especificidades regionais e as contribuições que o setor privado pode oferecer em termos de tecnologia e inovação.*

211. *As respostas sobre a interação, com esses outros atores, também disponibilizadas por meio da Nota Informativa 6/2024/MCom (peça 100, p. 6), foram transcritas a seguir:*

(a.5) como é o processo de articulação do MCom com estados e municípios em relação às ações, às políticas e aos programas de inclusão digital? Existe um processo formal e institucionalizado? (se possível, informar se existem reuniões e, caso afirmativo, fornecer as atas; indicar se as ações são mapeadas; descrever a maneira de como a comunicação é estabelecida).

17. O MCom realiza reuniões através das Caravanas Federativas para dialogar com estados e municípios. Em determinados casos, são celebrados Acordos de Cooperação Técnica (ACT) entre o MCom e os governos estaduais, com foco em políticas de inclusão digital.

18. Pode-se citar, como exemplo, o ACT firmado com o Governo do Estado do Maranhão, que visa aprimorar a execução do Programa Computadores para Inclusão. Esse acordo abrange a ampliação da Política Nacional de Desfazimento de Bens Eletroeletrônicos, a capacitação profissional voltada ao mercado de trabalho como complemento às formações oferecidas pelos Centros de Recondicionamento de Computadores (CRCs), além da melhoria da qualidade do ensino e da infraestrutura para toda a população do estado.

(a.6) como é o processo de articulação do MCom com agentes privados em relação às ações, às políticas e aos programas de inclusão digital? Existe um processo formal e institucionalizado? (se possível, informar se os agentes são convidados para participar de reuniões; descrever a maneira de como a comunicação é estabelecida; apontar parcerias estabelecidas)

19. O MCom celebra Acordos de Cooperação Técnica (ACT) com diversas instituições, como a empresa Coca-Cola e o Instituto Coca-Cola Brasil (ICCB), com o objetivo de unir esforços para aprimorar a execução do Programa Computadores para Inclusão.

20. Esses acordos visam ampliar a capacitação voltada ao mercado de trabalho, complementando a formação já oferecida pelos Centros de Recondicionamento de Computadores (CRCs) e expandir a Plataforma Coletivo Jovem.

21. Outro exemplo é o ACT firmado com a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), por meio da Gestora para Resíduos Equipamentos Eletroeletrônicos (Green Eletron), gestora de resíduos de equipamentos eletroeletrônicos, cujo foco é criar estratégias para a destinação ambientalmente adequada dos equipamentos tratados pelo Programa, além de sensibilizar a administração pública sobre práticas seguras de descarte de bens eletroeletrônicos, com especial atenção aos riscos ambientais e à proteção de dados.

22. Ambos os Acordos são fundamentais para fortalecer e aprimorar o processo de inclusão digital no Brasil.

212. *A resposta à diligência evidencia a ausência de um mecanismo formal e institucionalizado que possibilite uma coordenação eficaz da política pública, tanto na interação entre diferentes esferas governamentais quanto com o setor privado.*

213. Ademais, a articulação mencionada na resposta limita-se à formalização de acordos de cooperação técnica, os quais não abrangem a execução integral da política pública, mas se restringem a ações específicas no âmbito do Programa Computadores para a Inclusão, demonstrando um potencial insuficiente frente às demandas abrangentes da política de inclusão digital.

214. Nos estados e municípios, observou-se a existência de uma variedade de programas, ações e regulamentações focadas na inclusão digital. Em alguns casos, esses esforços locais apresentam objetivos que se alinham aos estabelecidos pelos programas federais de inclusão digital. Um exemplo notável é o programa Ceará Conectado, implementado pelo estado do Ceará, que tem como meta oferecer acesso gratuito à internet (wi-fi) em espaços públicos em todos os municípios do estado.

215. No Distrito Federal, destacam-se iniciativas como o Reciclotech, que busca estabelecer políticas de logística reversa, desfazimento, reciclagem e remanufatura de equipamentos de informática e tecnologia da informação. Esse programa visa não apenas promover o descarte adequado desses bens na administração pública do Distrito Federal, mas também facilitar o acesso público e gratuito às tecnologias da informação e comunicação através das estações de metarreciclagem, pontos de inclusão digital e polos de formação e de economia circular. Além disso, o programa Wi-Fi Social visa disponibilizar acesso público e gratuito à internet, via sinal wi-fi, em locais de grande circulação de pessoas no Distrito Federal.

216. Especificamente, os programas Wi-Fi Social do DF e Ceará Conectado têm objetivos que se assemelham aos dos programas Cidades Conectadas e Gesac, enquanto o Reciclotech guarda similaridades com o programa Computadores para a Inclusão.

217. Embora os programas estaduais e municipais estejam fora do escopo desta auditoria e os programas mencionados não tenham sido analisados detalhadamente, essa situação evidencia a importância de uma coordenação institucionalizada. Tal coordenação visa prevenir, por exemplo, a duplicidade de oferta de wi-fi em um mesmo local por programas estaduais e federais, sem uma análise prévia da necessidade e eficácia de manutenção das duas iniciativas.

218. Nas políticas públicas voltadas para a inclusão digital, a presença de múltiplos atores contribui para um cenário caracterizado pela fragmentação. De acordo com o guia prático para aplicação da Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (2023), a fragmentação é descrita como a condição na qual diversas entidades governamentais, ou várias unidades dentro de uma mesma entidade, estão engajadas e ativas na mesma área, apresentando oportunidades para aprimoramento na entrega dos serviços.

219. Por si só, a fragmentação não é necessariamente problemática, podendo resultar de uma adaptação estratégica à implementação da política. Essa perspectiva é enfatizada pelo manual, que destaca:

A fragmentação do setor público é consequência da expansão de suas áreas de atuação e subsequente especialização necessária para enfrentar esse desafio. Isso pode trazer como resultado o isolamento de instituições e a perda da visão sistêmica do conjunto de políticas públicas orientadas para um fim.

220. Nesse contexto, de acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (2014), a definição clara de papéis e a implementação de processos de coordenação são estratégias fundamentais para mitigar a fragmentação e a sobreposição de políticas públicas. Esse referencial aponta a coordenação e a coerência como elementos essenciais na Governança de Políticas Públicas, conforme transcrito abaixo:

É necessária uma estrutura clara de liderança para melhorar a forma como a política é formulada e entregue (UKPDC, 2012). A definição de papéis e responsabilidades para a coordenação e o estabelecimento de processos de coordenação pode mitigar a existência de fragmentação e sobreposição, bem como reduzir os riscos de duplicidade (GAO, 2013).

As políticas públicas devem ser integradas, tanto interna quanto externamente, de

forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas partes interessadas sejam alinhados para se reforçar mutuamente.

Espera-se a institucionalização e reforço dos mecanismos de coordenação, de forma a criar condições para a atuação conjunta e sinérgica, evitando assim superposições ou esforços mutuamente contraproducentes. Deve-se garantir a construção de relações institucionais e articulação entre as esferas de governo, em todas as fases do ciclo das políticas públicas (ABRUCIO, 2005). (grifo nosso)

221. *Adicionalmente, o documento mencionado enfatiza que alcançar os objetivos estabelecidos em políticas públicas requer um aumento na colaboração entre as entidades governamentais. Sem essa sinergia, enfrenta-se a fragmentação de objetivos e a sobreposição de programas, o que pode afetar negativamente a eficácia de iniciativas abrangentes. Assim, a cooperação entre diferentes organizações governamentais torna-se fundamental para aprimorar e sustentar esforços colaborativos que visem cumprir as metas delineadas.*

222. *Cabe destacar que, segundo o Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, uma das diretrizes da governança pública é articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público (art. 4º, inciso IV).*

223. *A avaliação da estrutura de governança atualmente em vigor para as políticas públicas de inclusão digital, realizada pela equipe de auditoria, revelou a falta de um mecanismo de coordenação que englobe integralmente a política. Essa situação está em desacordo com as diretrizes estabelecidas nos normativos supracitados.*

224. *É importante destacar, conforme mencionado anteriormente, que o papel fundamental do MCom, conforme designado pelo Decreto 11.335/2023, Anexo I, art. 22, inclui planejar, coordenar e auxiliar na supervisão e orientação das iniciativas de inclusão digital (inciso II), além de promover a articulação e gestão de parcerias para o desenvolvimento de ações integradas voltadas à formação para inclusão digital (inciso V).*

225. *Portanto, torna-se imperativo que o MCom desenvolva e implemente uma estrutura de coordenação que responda efetivamente às necessidades e especificidades da política de inclusão digital, tal como destacado neste relatório de auditoria.*

226. *No entanto, é importante destacar que coordenar uma política nacional em um país caracterizado por diversidades regionais e pela multiplicidade de atores e interesses é uma tarefa complexa. Uma abordagem mais eficaz poderia ser alcançada por meio da união de esforços entre diferentes setores governamentais, bem como da parceria com a iniciativa privada, sociedade civil, estados e municípios.*

227. *Esta observação é motivada pela constatação de que a estrutura atual do MCom, encarregada de planejar, coordenar, supervisionar e orientar as iniciativas de inclusão digital — responsabilidades designadas pela Portaria MCom 8.374/2023 —, carece da infraestrutura apropriada para cumprir efetivamente suas funções. Tal situação é evidenciada pela Nota Informativa 6/2024 (peça 100):*

(a.15) no entendimento do MCom a atual competência e estrutura da Coordenação de Inclusão Digital do ministério atende a contento à política pública de Inclusão Digital? Existem oportunidades de melhorias, quais? Se houver, há previsão de implementá-las?

37. *O MCom entende que a atual estrutura da Coordenação de Inclusão Digital (CGID) atende de forma limitada às necessidades da política pública de inclusão digital.*

38. *Identificamos a necessidade de evolução da CGID para uma estrutura mais robusta, com maior autonomia, melhor alocação de recursos e uma divisão de responsabilidades mais clara diante do aumento da demanda por ações de inclusão digital, impulsionado pela transformação tecnológica. Tal mudança fortaleceria a capacidade de gestão, ampliando o quadro de funcionários e permitindo a CGID atender com mais eficiência às políticas públicas de inclusão digital, além de*

aprimorar parcerias e a governança dos projetos.

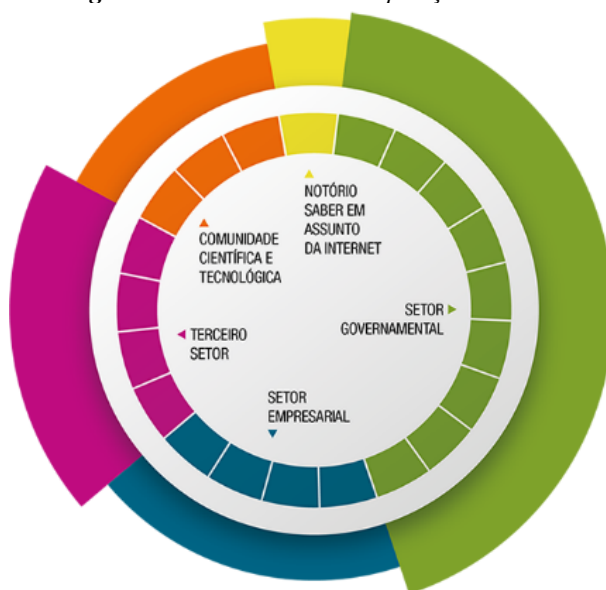
39. Assim, é necessário a contratação de mais servidores efetivos, fortalecendo a equipe da CGID em uma gestão mais eficiente das políticas de inclusão digital, permitindo uma resposta mais rápida e direcionada às demandas da população. O aumento do quadro de pessoal é essencial para que a CGID possa lidar com o crescimento da demanda e implementar adequadamente as ações previstas no Programa Computadores para Inclusão. Não temos previsão de atendimento a esta necessidade.

228. Essa limitação leva o ministério a focar em programas e ações específicos, sem cobrir de forma abrangente as demandas da política de inclusão digital. Portanto, uma estrutura de coordenação mais ampla e robusta poderia oferecer vantagens significativas para uma gestão mais integrada.

229. Nas fases de planejamento e execução da auditoria e durante entrevistas com atores externos ao governo federal, buscou-se identificar estratégias que pudessem servir como referências de boas práticas na coordenação de políticas de abrangência nacional, que exigem interação entre diversos ministérios, órgãos governamentais, estados, municípios, setor privado e sociedade civil.

230. Estratégias colaborativas, especialmente aquelas que engajam o setor privado, podem ampliar a compreensão sobre determinados temas. Adotar tal abordagem pode beneficiar diversos aspectos, e a formação de um grupo multisetorial seria vantajosa nesse contexto. O CGI.br serve como um exemplo de entidade com essa configuração. Sua estrutura atual, estabelecida pelo Decreto 4.829/2003 da Presidência da República, inclui nove representantes governamentais, quatro do setor empresarial, quatro do terceiro setor, três da comunidade científica e tecnológica e um especialista de notório saber em questões de internet.

Figura 16 – Estrutura de composição do CGI



Fonte: CGI.br (disponível em: <https://www.cgi.br/membros/>)

231. Além disso, os entrevistados manifestaram a necessidade de se estabelecer uma estrutura de coordenação para a política pública de inclusão digital, ressaltando a complexidade inerente à definição de como essa estrutura deveria ser configurada. Dentre as abordagens observadas, as estruturas de coordenação do CGI e da Enec destacam-se como exemplos de integração de diferentes segmentos da sociedade. Porém, como já mencionado anteriormente, não compôs o escopo deste trabalho a avaliação da Enec, bem como a eficácia de sua estrutura de coordenação.

232. Outra abordagem considerada envolve a participação das câmaras setoriais, cuja criação está prevista no Decreto 11.542/2023. Essas câmaras setoriais abrangem domínios críticos como educação, letramento e habilidades digitais, diversidade, cidades e periferias, rural e saúde. Seu

objetivo é auxiliar o Grupo de Trabalho Interministerial, fornecendo apoio nas suas funções e contribuindo com propostas para a formulação do Plano Nacional de Inclusão Digital.

233. Ao trazerem insights específicos de cada setor, as câmaras podem enriquecer o leque de ações dedicadas à inclusão digital.

234. A análise da coordenação das políticas de inclusão digital no Brasil evidencia a necessidade de aprimorar a governança dessas iniciativas. O MCom enfrenta desafios na articulação com outros ministérios, estados, municípios e o setor privado, o que limita o impacto das políticas de inclusão digital. Para fortalecer essa coordenação, sugere-se a criação de uma estrutura coordenativa, a exemplo de comitês interministeriais e das câmaras setoriais previstas nos arts. 4º e 5º do Decreto 11.542/2023, que podem facilitar a integração de esforços e a troca de conhecimentos.

235. No Levantamento sobre a Política Pública de Inclusão Digital, mencionado anteriormente, o Acórdão 2151/2015-TCU-Plenário já havia apontado o problema da gestão da política pública relacionado à dificuldade de coordenação e articulação entre diversos órgãos do governo federal:

151. Por fim, em relação à gestão da política pública, salienta-se a dificuldade de coordenação e de articulação tanto entre os diversos órgãos do governo federal que, de alguma forma, atuam na política pública de inclusão digital, como entre o governo central e os órgãos estaduais e municipais. Foi possível visualizar, por exemplo, que a Secretaria de Inclusão Digital do Ministério das Comunicações, apesar da sua competência legal, possui uma ingerência limitada em relação a diversas ações de inclusão, não possuindo, para alguns casos, participação efetiva em seus processos de elaboração, acompanhamento e avaliação.

152. Além disso, observaram-se esparsos estudos prévios que pudessem embasar o lançamento de novos programas e ações governamentais, bem como não foram observadas práticas sistemáticas de avaliação das ações.

236. Nos comentários dos gestores ao relatório preliminar, o MCom informou ter realizado um levantamento de aproximadamente cem iniciativas de inclusão digital no âmbito dos demais ministérios e órgãos com status ministerial do governo federal, abrangendo diferentes eixos temáticos (peça 112, p. 8). Contudo, esse fato reforça a evidência de falta de coordenação centralizada por parte do Ministério na condução dessas ações. Além disso, os dados mencionados não foram disponibilizados à equipe de auditoria e, por consequência, não integraram a análise realizada. A ausência de acesso a essas informações limitou a possibilidade de avaliar a abrangência e a articulação dessas iniciativas no contexto das políticas públicas de inclusão digital.

237. Adicionalmente, para que a política pública de inclusão digital seja efetiva e abrangente, é essencial que o levantamento de iniciativas inclua também informações sobre ações promovidas por estados, municípios, iniciativa privada e sociedade civil organizada. Um mapeamento mais amplo permitiria identificar lacunas e oportunidades, promovendo maior integração entre os diferentes atores e fortalecendo a formulação de políticas públicas mais alinhadas às necessidades da população.

238. Dada a importância de uma estratégia inclusiva para as políticas de inclusão digital, seria proveitoso para o governo instituir mecanismos multisetoriais não apenas na etapa de diagnóstico e na tomada de subsídios para fomentar a elaboração do Plano Nacional de Inclusão Digital, mas também quando de sua implementação. Isso possibilitaria uma contribuição contínua na implementação, na avaliação e no acompanhamento das políticas de inclusão digital, garantindo a preservação de uma perspectiva abrangente, coesa e articulada.

239. Portanto, propõe-se, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI-TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar ao Ministério das Comunicações que, com base no art. 22 do Decreto 11.335/2023, no art. 4º do Decreto 9.203/2017 e no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (2014), em articulação com a Casa Civil da Presidência da República, implemente estrutura de coordenação das políticas de inclusão digital junto aos diversos atores envolvidos nessas políticas, com a definição de papéis e

responsabilidades de cada ente, estabelecendo processos de articulação e coordenação, implantação de canais formais de comunicação entre os atores, bem como avalie a criação de câmaras setoriais, comitês, grupos de trabalho.

240. Com uma governança mais robusta, baseada em uma coordenação integrada e eficaz, que alinhe as ações de diversos ministérios, estados, municípios, setor privado e sociedade civil organizada, espera-se que as políticas de inclusão digital sejam mais coerentes e eficazes, evitando a fragmentação e sobreposição de esforços. Isso permitirá uma melhor utilização dos recursos disponíveis, maximizando o impacto das iniciativas e promovendo uma inclusão digital mais abrangente e equitativa. Além disso, a implementação de comitês interministeriais e câmaras setoriais facilitará a troca de conhecimentos e a integração de esforços, garantindo que as políticas sejam formuladas e executadas de maneira coordenada e estratégica.

III.3. Ineficiência de mecanismos de participação social na formulação e implementação de políticas públicas de inclusão digital

241. A participação social é essencial na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, especialmente em campos em constante evolução, como o da inclusão digital. Este trecho do relatório destaca a interação entre o Ministério das Comunicações e a sociedade no âmbito das políticas de inclusão digital, explorando os desafios e as oportunidades para ampliar a participação cidadã.

242. A concepção de participação social, conforme estabelecida na Constituição Federal, baseia-se na compreensão de que o Estado brasileiro valoriza a contribuição da sociedade não apenas para a consolidação da democracia e o reforço da cidadania, mas também para aprimorar a eficácia da Administração Pública.

243. Visando elucidar as medidas adotadas pelo MCom para fomentar a participação social em todas as etapas do ciclo da política pública de inclusão digital — da formulação à implementação, passando pela avaliação e o monitoramento —, foi realizada uma diligência (peça 87).

244. O trecho a seguir, retirado da Nota Informativa 6/2024/MCom (peça 100), detalha os questionamentos feitos e as respostas fornecidas pelo ministério, ilustrando como o MCom tem promovido a participação popular no contexto das políticas públicas de inclusão digital.

(a.11) qual é o processo de envolvimento da população na formulação das políticas públicas de inclusão digital? São realizadas consultas públicas? Se sim, informar a frequência e fornecer informações sobre as últimas realizadas.

28. O processo de envolvimento da população na formulação das políticas públicas de inclusão digital não tem incluído a realização de consultas públicas nos últimos anos.

29. No entanto, mantemos contatos constantes com entidades e associações do terceiro setor, buscando fomentar a participação e a colaboração de diferentes setores da sociedade civil. Essa interação é fundamental para garantir que as políticas reflitam as necessidades e demandas da população, promovendo um ambiente mais abrangente e eficaz para a implementação da inclusão digital.

(a.12) de que forma ocorre a participação da população para o acompanhamento e a avaliação das ações de inclusão digital em andamento?

30. A participação da população no acompanhamento e avaliação das ações de inclusão digital ocorre por meio da disponibilização de dados no portal de dados abertos.

31. Além disso, o site do MCom contém um link <https://www.gov.br/MCom/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/computadores-para-inclusao-1> que reúne todas as informações relevantes, incluindo detalhes sobre os pontos onde foram realizadas doações, as cidades, municípios, estados e associações contempladas, bem como os cursos oferecidos e suas respectivas localidades. Essas informações são essenciais para garantir transparência e permitir que a sociedade acompanhe o progresso e os resultados do Programa Computadores para Inclusão. (grifo nosso)

245. A resposta do ministério evidencia uma restrição na inclusão social, uma vez que não há consultas públicas ou mecanismos similares que possibilitariam à população manifestar suas necessidades.

246. Além disso, durante uma entrevista com representante da sociedade civil organizada, foi destacado que há uma dificuldade de comunicação com o ministério, pelos canais atualmente disponibilizados, o que poderia prejudicar a participação efetiva tanto da população quanto das organizações civis, dificultando sua colaboração nas políticas públicas de inclusão digital promovidas.

247. O Decreto 11.542/2023 adota uma abordagem restrita em relação à participação popular. Essa participação é limitada à inclusão de representantes convidados de outros órgãos e entidades, tanto públicos quanto privados, para comparecerem às reuniões do grupo de trabalho interministerial, mas sem direito a voto (art. 4, § 3º). A falta de mecanismos que permitam uma participação popular mais ampla e ativa, como consultas públicas, restringe o potencial de enriquecimento do processo com uma maior diversidade de perspectivas e contribuições da sociedade. Isso poderia fortalecer a formulação de políticas mais inclusivas e eficazes.

248. A partir das informações apresentadas, identifica-se uma lacuna na participação popular nos processos de tomada de decisão, o que representa uma discrepância significativa em relação às diretrizes e às melhores práticas recomendadas em referências normativas.

249. O já mencionado decreto sobre políticas de Telecomunicações, Decreto 9.612/2018, em seu texto, aborda a necessidade de participação popular nas políticas relativas à inclusão digital, estipulando que o MCom deve fomentar a participação da sociedade civil por meio de audiências e consultas públicas.

Art. 5º As políticas públicas relativas à inclusão digital objetivam ainda:

(...) II - apoiar a implementação de serviços de governo eletrônico destinados à melhoria e à transparência da gestão pública e à ampliação da participação popular; (...)

Art. 7º Compete ao Ministério das Comunicações, em relação às políticas públicas de telecomunicações:

(...) V - fomentar a participação da sociedade civil por meio de audiências e consultas públicas, além de outros instrumentos; (...)

250. O Decreto 9.203/2017 estabelece como uma das diretrizes da governança pública a manutenção de um processo decisório orientado por evidências, conformidade legal, qualidade regulatória, desburocratização e apoio à participação da sociedade (art. 4º, inciso VIII).

251. A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei 12.527/2011, em seu artigo 9º, inciso II, estipula que o acesso a informações públicas será garantido por meio da realização de audiências ou consultas públicas, do incentivo à participação popular ou de outras formas de divulgação.

252. Em consonância, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (2014), enfatiza a essencialidade de engajamento amplo e legítimo nos processos de tomada de decisão, uma área que poderia ser aprimorada com a implementação sistemática de consultas públicas. A ausência desses mecanismos compromete a capacidade do MCom de assimilar diretamente as demandas da sociedade, o que seria benéfico para a elaboração de políticas mais efetivas.

253. De acordo com o mesmo referencial do TCU (2014), a participação social é destacada como um pilar para a governança eficaz em redes de políticas públicas, ressaltando que a qualidade da governança é proporcional à extensão da participação legítima nos processos decisórios.

254. O documento também destaca que a inclusão da sociedade deve ser incentivada em todas as etapas do ciclo de políticas públicas. Enquanto sua importância é particularmente notável nas fases de planejamento e avaliação, a participação ativa também é fundamental nos momentos decisórios e consultivos, bem como na colaboração direta na implementação das políticas. A

criação de um ambiente propício ao diálogo entre os diversos interessados é crucial para enriquecer as discussões sobre diagnósticos e a exploração de alternativas.

255. O referencial de Participação Cidadã no TCU (2025) lista ferramentas e práticas de participação cidadã no Brasil, são elas: conselhos e conferências de políticas públicas, audiências públicas, consultas, plataformas de participação e programas de desenvolvimento territorial (TCU, 2025, p. 51 e 52). Na formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, essas ferramentas podem ser utilizadas para promover a participação ativa e escuta às demandas da sociedade.

256. No contexto do governo federal, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGISP), para o lançamento da Estratégia Nacional de Governo Digital, prevista na Lei 14.129/2021 (Lei de Governo Digital), adotou uma abordagem colaborativa. Esse processo visou reunir recomendações tanto para o decreto da Estratégia quanto para as diretrizes que orientam a aceleração da transformação digital nos governos municipais, estaduais e federal. A consulta à população foi realizada por meio de cinco oficinas participativas presenciais em cada região do Brasil, quatro oficinas online e vinte entrevistas com especialistas nacionais e internacionais em governo digital. Consultas públicas ao texto também foram efetuadas no site Brasil Participativo.

257. Ante o exposto, constatou-se uma deficiência significativa na participação social dentro das políticas públicas de inclusão digital, marcada pela falta de consultas públicas e de estratégias para um engajamento social efetivo. Tal situação contraria os princípios delineados pelo Decreto 9.612/2018 e pela Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011. Ambos enfatizam a importância de realizar audiências ou consultas públicas como meio de assegurar o acesso à informação e fomentar a participação popular. Essa divergência entre as práticas vigentes e as orientações normativas afeta a habilidade do MCom de formular políticas que efetivamente respondam às demandas da sociedade, destacando a necessidade de implementação de métodos que incentivem uma participação social mais ativa e constante.

258. Portanto, propõe-se, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI-TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar ao Ministério das Comunicações que, com base nos arts. 5º, inciso II, e 7º, inciso IV, do Decreto 9.612/2018, no art. 4º, inciso VIII, do Decreto 9.203/2017 e no art. 9º, inciso II, da Lei 12.527/2011, institucionalize, no âmbito da formulação, execução e monitoramento do Plano Nacional de Inclusão Digital e das políticas públicas relacionadas, meios de participação ativa da sociedade, incluindo a realização de procedimentos de escuta às demandas sociais.

259. Assim, as políticas públicas de inclusão digital estarão mais alinhadas com as necessidades reais da população, resultando em uma atuação mais abrangente e equitativa. Ao incorporar a participação social de maneira sistemática, espera-se que as políticas sejam mais transparentes e responsivas, aumentando a confiança pública e a accountability dos gestores. Além disso, um engajamento social efetivo pode enriquecer o processo de tomada de decisão com perspectivas diversificadas, promovendo soluções inovadoras e sustentáveis para os desafios da inclusão digital.

III.4. Dificuldade no acesso a informações sobre as ações e programas de inclusão digital

260. Durante a execução da auditoria, a equipe encontrou dificuldades significativas para localizar as informações referentes às ações de inclusão digital promovidas pelo MCom. Essa dificuldade evidenciou a falta de centralização e clareza na disponibilização dos dados, o que motivou uma análise mais aprofundada sobre a forma como essas informações são divulgadas ao público.

261. Por meio da Nota Informativa 6/2024 (peça 100), o ministério indicou que, no âmbito das iniciativas de inclusão digital, as informações pertinentes são disponibilizadas através do portal de dados abertos. Além disso, o ministério mencionou que publica suas informações em seus sítios eletrônicos, citando como exemplo o sítio eletrônico do Programa Computadores para Inclusão.

262. De fato, a página contém as informações do programa mencionado; no entanto, o ministério possui diversas iniciativas relacionadas à inclusão digital, cada uma divulgada em uma página específica.

263. Na prática, isso significa que o acesso a essas informações requer que os cidadãos visitem páginas específicas dentro do sítio eletrônico do MCom ou do governo federal, para cada programa, o que pode dificultar a obtenção e compreensão dos dados disponibilizados. Essa fragmentação informacional constitui um obstáculo relevante à participação efetiva da população, que frequentemente não dispõe de tempo ou recursos para navegar por múltiplas plataformas em busca das informações necessárias.

264. Essa dificuldade de acesso é um ponto crítico, pois a transparência e a facilidade de acesso às informações são fundamentais para que a população possa acompanhar e avaliar as ações de inclusão digital.

265. O princípio da publicidade, consagrado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, é um dos pilares fundamentais da administração pública. Este princípio exige que os atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos sejam divulgados de maneira transparente e acessível, assegurando que a sociedade tenha pleno conhecimento das ações governamentais. Tal transparência é essencial para que os cidadãos possam exercer controle social efetivo, acompanhando e avaliando as iniciativas públicas, como as de inclusão digital, de forma informada e participativa.

266. A Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, reforça o princípio da publicidade ao estabelecer que:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

(...)

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; (...)

267. Por sua vez, o Decreto 9.612/2018, atribui ao MCom a competência de detalhar os objetivos e diretrizes, divulgar resultados e definir os mecanismos de monitoramento e acompanhamento das políticas públicas de telecomunicações, dentre as quais a de inclusão digital.

268. O TCU tem enfatizado a importância da transparência ativa, conforme previsto na Lei de Acesso à Informação, como um componente essencial da boa governança. A divulgação proativa de informações não apenas cumpre o princípio da publicidade, mas também fortalece a accountability, permitindo que a sociedade acompanhe e avalie as ações governamentais de maneira informada.

269. O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (2014) destaca que a accountability envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas. Portanto, é essencial que as informações sejam centralizadas e apresentadas de forma clara e acessível, permitindo que os cidadãos compreendam e participem ativamente do processo de governança.

270. O documento ainda apresenta como boas práticas de accountability a documentação, manutenção de registros e divulgação de operações e resultados da política de maneira sistemática; prestação de contas clara, periódica e formal sobre as operações e resultados alcançados pela política pública; e divulgação adequada de informações à sociedade e seus representantes sobre operações e resultados alcançados.

271. No contexto das práticas de transparência e accountability, cabe mencionar o Mapa da Inclusão Digital (MID), uma ferramenta que anteriormente consolidava informações sobre iniciativas de inclusão digital no Brasil. Criado em 2005, conforme informações disponíveis em

seu próprio sítio eletrônico, o MID tinha a função de reunir dados sobre locais com computadores conectados à internet, resultado de investimentos públicos e de organizações da sociedade civil, classificados como Pontos de Inclusão Digital, e servir como instrumento para monitorar o progresso das ações de inserção da população na sociedade da informação. No entanto, o MID foi descontinuado e atualmente está indisponível para análise, com sua última atualização ocorrendo em 2017, de acordo com as informações disponíveis no sítio eletrônico onde era divulgado. (Disponível em: <http://inclusao.ibict.br/>; acesso em 6/12/2024).

272. A prática de divulgação transparente e eficaz, exemplificada anteriormente pelo Mapa da Inclusão Digital, não apenas promoveria maior transparência, mas também ajudaria a fortalecer a confiança da sociedade nas instituições governamentais. Quando as informações sobre operações e resultados das políticas de inclusão digital são disponibilizadas de forma acessível e compreensível, os cidadãos são capacitados a participar de maneira mais significativa e informada nos processos decisórios e na avaliação dessas políticas públicas. Isso reforça a importância da transparência, conforme destacado nos parágrafos anteriores.

273. Nesse sentido, sugere-se a divulgação das informações de forma estruturada e acessível, abrangendo todos os programas de inclusão digital, bem como a criação de relatórios periódicos sobre seus resultados. Essa abordagem facilitaria o engajamento dos cidadãos no monitoramento das políticas públicas, tornando o processo mais acessível e compreensível para a população.

274. A publicação e a divulgação dos resultados são cruciais, mas igualmente importante é garantir que as informações cheguem à comunidade. Surge um desafio quando a divulgação das ações e programas do governo federal voltados para a inclusão digital, incluindo detalhes sobre como acessar esses programas, é feita exclusivamente pela internet. Isso cria uma barreira para os excluídos digitais, que ficam impossibilitados de acessar essas informações.

275. Durante a entrevista com gestores do MCom, ao serem questionados sobre como as comunidades poderiam acessar programas como o Gesac/Wi-Brasil ou o Computadores para a Inclusão, a resposta foi que as pessoas poderiam solicitar acesso pelo sítio eletrônico do programa.

276. Contudo, essa abordagem apresenta limitações significativas. O excluído digital, ou seja, aquele sem acesso à internet, não terá meios de solicitar acesso para sua comunidade ou de se informar sobre as iniciativas disponíveis. Para superar essa barreira, é essencial adotar alternativas de divulgação que alcancem diretamente esses indivíduos. Entre as opções, destacam-se propagandas em rádio e TV, além da criação de pontos de atendimento presenciais, que podem informar sobre as iniciativas e facilitar o acesso às políticas públicas de inclusão digital.

277. A necessidade de ampliar o alcance das informações sobre as políticas públicas de inclusão digital está alinhada à Lei 12.527/2011, que estabelece o dever dos órgãos e entidades do poder público de assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso e sua divulgação (art. 6º, inciso I).

278. No mesmo sentido, o Decreto 6.555/2008, que regulamenta as ações de comunicação do Poder Executivo Federal, estabelece que a divulgação deve garantir amplo conhecimento à sociedade sobre as políticas e programas do governo federal (art. 1º, inciso I) e promover informações de interesse público para diferentes segmentos sociais (art. 1º, inciso IV). Essas diretrizes reforçam o compromisso do poder público em assegurar que as informações alcancem todos os cidadãos.

279. Assim, a publicidade em diferentes meios de comunicação contribui para o cumprimento dos princípios da Lei de Acesso à Informação e do Decreto 6.555/2008, ao ampliar o acesso e a divulgação das informações para diversos segmentos sociais, incluindo aqueles com acesso limitado ou inexistente à internet. Essa abordagem está alinhada ao direito à igualdade previsto no art. 5º, caput, da Constituição Federal de 1988, ao buscar garantir que todos os cidadãos, independente de suas condições de conectividade, tenham acesso às informações sobre as políticas públicas de inclusão digital.

280. Diante do exposto, verifica-se a dificuldade de acesso às informações sobre as ações de inclusão digital, evidenciando a falta de centralização e clareza na disponibilização dos dados. Embora portais de dados abertos e sites específicos sejam utilizados para divulgação, a fragmentação informacional dificulta o acesso e a compreensão, especialmente para aqueles sem acesso à internet. A transparência e a facilidade de acesso são fundamentais para que a sociedade possa acompanhar e avaliar as políticas públicas de forma informada e participativa. Assim, recomenda-se a centralização das informações e a criação de relatórios periódicos. Além disso, é crucial adotar estratégias para alcançar os excluídos digitais, garantindo que todos os cidadãos tenham acesso às informações e possam participar efetivamente dos programas de inclusão digital.

281. Propõe-se com fundamento no art. 250, inciso III, do RI-TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar ao MCom, que:

- (i) conforme preconiza o princípio da publicidade estabelecido no art. 37 da Constituição de 1988, nos arts. 7º, incisos V e VII, alínea “a”, 8º, § 1º, inciso V e § 2º, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e no art. 7º, incisos I e II, do Decreto 9.612/2018, divulgue as informações relativas a orçamento, objetivos, público-alvo, regiões atendidas e resultados obtidos, de modo a permitir uma visão unificada, centralizada e integrada das políticas públicas de inclusão digital;
- (ii) baseado nas diretrizes estabelecidas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (2014), estabeleça em normativo, exigência para a publicação de relatório periódico de acompanhamento e avaliação das ações de inclusão digital, tendo em vista a verificação do alcance de metas e resultados; e
- (iii) adote estratégias de divulgação dos programas e ações para alcançar efetivamente os excluídos digitais, a exemplo de locais físicos, rádio e televisão, garantindo que todos os cidadãos tenham acesso às informações e possam participar das políticas de inclusão digital, em observância ao princípio constitucional da igualdade (art. 5º, caput e inciso I, da CF/1988), ao dever do Estado de assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação (art. 6º, inciso I, da Lei 12.527/2011) e às diretrizes de comunicação do Poder Executivo Federal estabelecidas nos incisos I e IV, do art. 1º do Decreto 6.555/2008.

282. As medidas apresentadas têm como objetivo promover uma maior transparência e accountability, o que permitirá à sociedade acompanhar e avaliar as políticas de inclusão digital de forma informada e participativa. A disponibilização centralizada e acessível dos dados possibilitará aos cidadãos uma compreensão mais clara das iniciativas governamentais, facilitando o engajamento social e o monitoramento das políticas públicas. Além disso, a publicação de relatórios anuais de acompanhamento e avaliação das ações de inclusão digital proporcionará uma verificação mais eficaz do cumprimento de metas e resultados, possibilitando o recebimento de subsídios para promoção dos ajustes necessários e melhorias contínuas.

IV PROGRAMAS E AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL EXISTENTES NÃO COMBATEM A EXCLUSÃO DIGITAL NO BRASIL

283. Este capítulo tem como objetivo responder quais são as prioridades e o direcionamento do governo federal relativos às políticas públicas de inclusão digital mapeadas durante esta auditoria e em que medida essas iniciativas têm contribuído para a redução da exclusão digital. Também se pretende apontar quais as lacunas existentes e seus efeitos negativos sobre a população, principalmente entre os grupos mais vulneráveis, quanto às dimensões da conectividade universal e significativa, conforme os critérios estabelecidos pela União Internacional de Telecomunicações (UIT), adaptados pelo Cetic.br.

284. Com base nos dados analisados, foi identificado que as políticas e ações atuais não cumprem os critérios necessários para garantir a conectividade universal e significativa. Observou-se que há um foco predominante em iniciativas relacionadas à infraestrutura, sem alinhamento com uma estratégia abrangente que contemple as demais dimensões essenciais para a

conectividade universal e significativa. Essa abordagem limitada compromete a eficácia dos esforços para combater e reduzir a exclusão digital no país.

IV.1 O conjunto de políticas públicas de inclusão digital analisadas não atendem satisfatoriamente aos parâmetros para o provimento da Conectividade Universal e Significativa

285. A equipe de auditoria verificou que os programas existentes no campo da inclusão digital do governo federal são insuficientes para fomentar a conectividade universal e significativa, devido às lacunas encontradas relativas às dimensões definidas pela UIT e internalizadas pela Cetic.br, levando ao reduzido número de pessoas que podem usufruir de uma conexão efetiva e ampliando as desigualdades sociais e regionais do país.

286. De acordo com a pesquisa TIC Domicílios 2023, embora haja um alto nível de conectividade no Brasil, com cerca de 84% dos domicílios possuindo acesso à internet, o que representa aproximadamente 64 milhões de lares, existe um problema considerável: apenas 22% desses domicílios atendem aos padrões mais elevados de conectividade significativa, conforme o estudo da Cetic.br. Isso significa que a maioria dos lares não possui todos os requisitos básicos necessários para garantir o uso eficaz da rede. Além disso, o estudo ressalta profundas desigualdades territoriais, sociais, econômicas e relacionadas aos dispositivos, que comprometem ainda mais o acesso e a qualidade da conectividade.

287. Ademais, conforme apresentado anteriormente na figura 9, entre os 12 milhões de domicílios sem internet no Brasil, os principais motivos para a falta de conexão são: o custo elevado (55%), a falta de habilidade com a internet (50%) e a falta de interesse dos moradores (49%). As disparidades socioeconômicas são marcantes, com 27% dos domicílios das classes DE citando o custo como a principal barreira, em contraste com 17% na classe B. A falta de habilidade é mencionada por 27% nas classes DE, comparado a apenas 8% na classe B. Apesar da ampla presença de internet nos lares brasileiros, o custo continua sendo um obstáculo significativo à universalização da conectividade. Esses dados sublinham a necessidade de intervenção estatal nessas áreas para combater a exclusão digital.

288. Acerca da dimensão da Acessibilidade Financeira, além de ser o principal motivo apresentado pela pesquisa como obstáculo, o estudo revela que, entre os lares que possuem acesso à internet e não têm renda ou cuja renda familiar é de até três salários-mínimos, 87% destinavam mais de 2% de sua renda para pagar pela conexão. Essa proporção cai para 41% entre aqueles com renda familiar entre três e cinco salários-mínimos, e é quase nula para famílias com renda superior a cinco salários-mínimos. Além disso, a porcentagem de domicílios que gastam mais de 2% da renda familiar com a conexão de internet é maior nas regiões Norte e Nordeste, ambas com 73%, em comparação com a região Sul, onde essa proporção é de 57%.

289. Adicionalmente, vale ressaltar os problemas dessa dimensão em relação aos planos pré-pagos. Em 2023, o plano pré-pago foi o mais prevalente, utilizado por 60% dos usuários, seguido pelo plano pós-pago, com 36%, mantendo-se estável em relação a 2022. Foram observadas desigualdades significativas entre diferentes perfis socioeconômicos e demográficos: 75% das pessoas das classes DE utilizavam planos pré-pagos, enquanto 68% da classe A optavam por planos pós-pagos. Discrepâncias também foram evidentes em relação à cor ou raça, com 70% dos indivíduos pretos utilizando planos pré-pagos, em comparação a 50% dos brancos.

290. Diferenças regionais também foram notadas, com a região Sudeste apresentando um equilíbrio entre usuários de planos pré-pagos (52%) e pós-pagos (45%), enquanto, nas regiões Nordeste e Norte, a maioria utilizava planos pré-pagos (72% e 71%, respectivamente). Essas variações indicam desigualdades de conectividade, influenciadas pelo tipo de plano de celular.

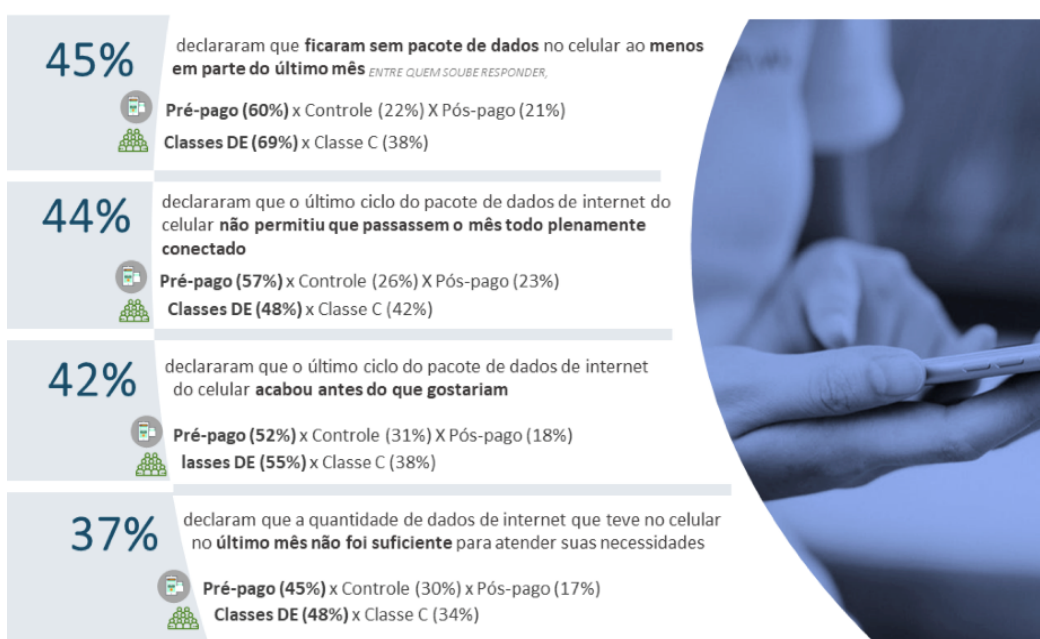
291. Segundo os representantes da sociedade civil entrevistados e de acordo com relatório de pesquisa feita em 2021, que aponta as “Barreiras e limitações no acesso à internet e hábitos de uso e navegação na rede nas classes C, D e E” (IDEC; Instituto Locomotiva, 2021. Disponível em: https://idec.org.br/arquivos/pesquisas-acesso-internet/idec_pesquisa_internet-movel-pelas-classes-cde.pdf; acesso em 14/12/2024), as franquias de dados em pacotes de acesso móvel de planos pré-pagos contribuem para as deficiências nas conexões e exclusão pelos preços.

292. De acordo com o relatório, os pacotes de dados para acesso as redes costumam acabar antes do final do mês, de modo que os usuários ficam com a capacidade de navegação na internet limitada, incluindo o acesso a serviços de saúde, educação, transações financeiras (ex.: Pix) e benefícios sociais disponíveis via internet.

293. A pesquisa ainda evidenciou que os pacotes de dados das classes C, D e E duram de 19 a 21 dias no mês, em comparação a 26 dias para os planos pós-pagos. Nos dias remanescentes, o acesso à internet era restrito a aplicativos patrocinados (zero-rating) ou bloqueado até que novos créditos fossem adicionados ou uma nova franquia de dados fosse liberada. No restante do mês, portanto, resta a uma parcela significativa da população acessar a internet com wi-fi público ou mediante rede de internet fixa de vizinhos.

294. A Figura abaixo resume algumas das constatações feitas no citado estudo acerca do ciclo do pacote de dados de internet celular por pessoas das classes C, D e E.

Figura 17 – Ciclo de pacotes de dados móveis de usuários das classes DE



Fonte: IDEC; Locomotiva, 2021, p. 8.

295. Os dados revelam que 37% de usuários declararam que a quantidade de dados de internet disponível no celular, no último mês, não foi suficiente para atender suas necessidades, sendo 48% da classe DE. Além disso, 42% declararam que o último ciclo do pacote de dados de internet do celular acabou antes do que gostariam.

296. Em fiscalização realizada pelo TCU acerca das políticas públicas de banda larga, o Acórdão 2053/2018-TCU-Plenário, de relatoria da ministra Ana Arraes, trazia a necessidade de se pensar em ações de estímulo à demanda para contribuir com a redução das desigualdades regionais e sociais no acesso à banda larga.

3.1.3. Ações de estímulo à demanda

350. Uma vez ofertada a conexão, por meio da ampliação da infraestrutura, ações de estímulo à demanda poderiam complementar a política no sentido de promover a inclusão digital, tanto propiciando condições econômicas que permitam o acesso da população, como também sensibilizando a população para aumentar sua disposição em se conectar, visto que a falta de necessidade e de interesse também terem sido apontados como fatores de não aquisição dos serviços de internet nos domicílios brasileiros.

351. Sobre como poderiam ocorrer os estímulos à demanda, alguns entrevistados defenderam que não necessariamente o governo deveria direcionar recursos diretamente para a aquisição dos serviços, e que poderiam existir outras maneiras de

se estimular a demanda, como o não pagamento por utilização de serviços de governo eletrônico ou o estabelecimento de uma tarifa especial para populações de baixa renda, como visto no programa Banda Larga Popular.

297. *Da mesma forma, na dimensão de Acesso a Equipamentos (dispositivos), os dados da pesquisa TIC Domicílios demonstrou que o uso da internet por meio de computadores oferece níveis mais elevados de habilidades digitais e a realização de uma variedade maior de atividades online. Entretanto, a presença desse dispositivo e a internet nos lares é mais frequente entre as classes sociais mais altas e em áreas urbanas. Nos domicílios das classes DE, apenas 10% possuem ambas as tecnologias, enquanto na classe A esse número chega a 97%. Mais da metade dos lares das classes DE têm somente acesso à internet pelo celular (56%), em contraste com apenas 1% dos lares da classe A. De maneira semelhante, nas áreas urbanas, 43% dos domicílios possuem tanto computador quanto internet, enquanto essa proporção é de apenas 21% nas áreas rurais, onde é mais comum encontrar apenas acesso à internet (53%).*

298. *Ademais, em relação às habilidades digitais, a pesquisa TIC Domicílios 2023 revela diferenças entre gêneros, com homens relatando mais habilidades em instalação de programas e transferência de arquivos do que mulheres. Adicionalmente, jovens de 16 a 34 anos mostraram mais habilidades em segurança digital do que pessoas com 60 anos ou mais. Além disso, usuários com Ensino Superior apresentaram habilidades digitais significativamente superior comparados aos com Ensino Fundamental. A pesquisa revela desigualdades digitais que afetam a capacidade de obter benefícios da internet, com implicações para o mercado de trabalho e a economia, além de aumentar a exposição a riscos digitais.*

299. *Em termos gerais, os resultados indicam que o acesso à internet no Brasil continua a progredir em direção à universalidade. No entanto, ainda há cerca de 30 milhões de brasileiros que não utilizam a internet, principalmente entre as populações mais vulneráveis. Além disso, a pesquisa revela que, mesmo entre os que já estão conectados, a qualidade do acesso é bastante desigual. Essa disparidade afeta as atividades que podem ser realizadas online e, por consequência, o acesso aos benefícios de um uso significativo da rede. Conclui-se que, para alcançar uma inclusão digital universal e significativa, é necessário não apenas expandir o acesso, mas dar atenção a outras dimensões, de modo a garantir que todos os usuários possam usufruir plenamente das oportunidades oferecidas pela internet.*

300. *Conforme detalhado anteriormente neste relatório, foi solicitado, por meio de ofício de diligência, ao MCom, que enumerasse as políticas públicas dedicadas à inclusão digital (peça 4). No entanto, constatou-se que o ministério catalogou apenas as ações e programas sob sua administração imediata (peça 22, item não digitalizável). Em virtude dessa limitação, tornou-se necessário solicitar informações adicionais a outros ministérios, como o da Educação, da Saúde, da Agricultura e da Ciência e Tecnologia, além de encaminhar um pedido de informações à Casa Civil da Presidência da República, a fim de obter um panorama mais completo das iniciativas de inclusão digital. O conjunto das ações e programas recebidos encontra-se detalhado no apêndice B e resumidos na figura abaixo.*

Figura 18 – Principais ações e programas de inclusão digital



Fonte: Elaboração própria (TCU)

301. Com base nas informações recebidas, a equipe procedeu à classificação das ações e programas informados, de acordo com as dimensões estabelecidas pelo Cetic.br na publicação “Conectividade significativa: propostas para medição e o retrato da população no Brasil”, fundamentando-se nos objetivos de cada iniciativa.

302. Com o propósito de alinhar a análise aos objetivos delineados neste relatório, foram efetuadas adaptações na classificação das dimensões. Especificamente, “Ambiente de Uso” foi incorporada a “Acesso a Equipamentos (dispositivos)”, dado que ambas compartilham o objetivo de disponibilizar dispositivos para a população.

303. Ademais, na pesquisa elaborada pelo Cetic.br, cada dimensão é dividida em duas categorias: domiciliar e individual. Desse modo, para a classificação das políticas públicas nas respectivas dimensões, foram analisadas as iniciativas que contribuíssem para que indivíduos ou lares atingissem o patamar desejado em cada uma delas.

304. No que tange à “Acessibilidade Financeira”, foram consideradas ações que proporcionassem a redução do custo de conexão à internet ou que facilitassem a aquisição de um plano de celular pós-pago.

305. Quanto ao “Acesso a Equipamentos (dispositivos)”, identificaram-se ações que facilitassem o acesso a dispositivos eletrônicos, seja por meio de políticas de incentivo fiscal, disponibilização de dispositivos em locais públicos ou distribuição direta aos usuários de internet.

306. Em relação à “Habilidade Digital”, priorizaram-se ações que oferecessem cursos de capacitação no uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC).

307. Por fim, no que se refere à “Qualidade de Conexão e Acesso”, destacaram-se ações que fomentassem a infraestrutura necessária para o fornecimento de internet em todas as regiões do país.

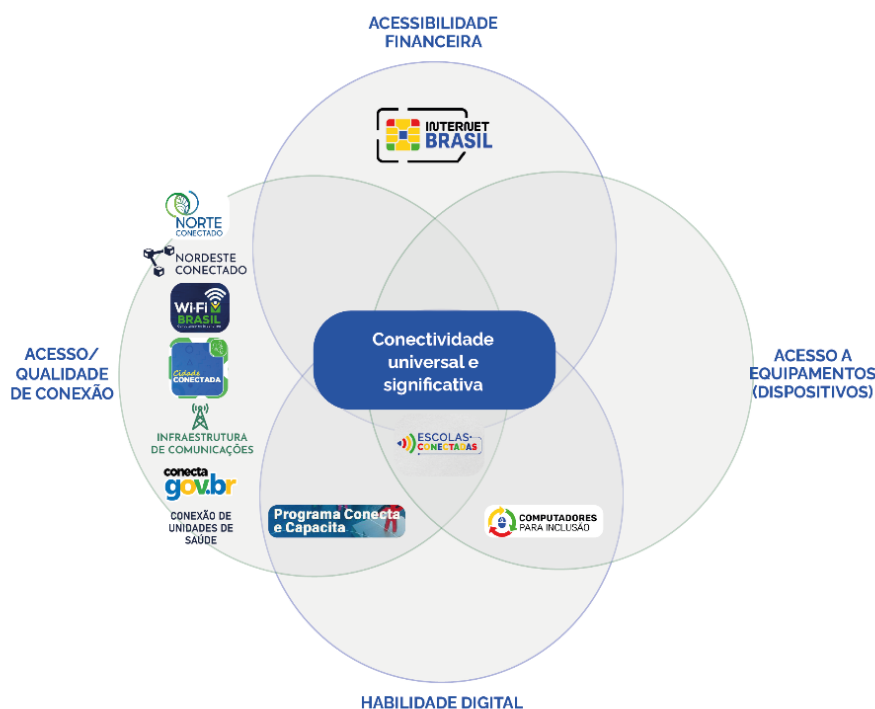
308. Nesse contexto, observa-se que o alcance do patamar de conectividade universal e significativa depende do atingimento satisfatório em todas as dimensões apresentadas, de modo que os responsáveis pela elaboração de políticas públicas que não ajustarem suas agendas para uma abordagem mais holística acabarão perdendo os principais benefícios da transformação digital.

Tabela 1 – Dimensões e demandas da Conectividade Universal e Significativa

Dimensão	Demandas que as políticas públicas deveriam atender para alcançar a conectividade universal e significativa
<i>Acessibilidade Financeira</i>	- Proporcionar custo de conexão à internet menor que 2% da renda domiciliar. - Facilitar a aquisição de plano de celular pós-pago
<i>Acesso a Equipamentos</i>	- Facilitar a aquisição de dispositivos eletrônicos. - Disponibilizar dispositivos em lugares públicos. - Distribuir aparelhos diretamente aos usuários de internet.
<i>Habilidade Digital</i>	- Oferecer cursos de capacitação em tecnologia da informação e comunicação (TIC)
<i>Qualidade de Conexão e Acesso</i>	- Fomentar a infraestrutura adequada para o fornecimento de internet em cada região do país.

Fonte: Elaboração própria (TCU), a partir dos dados do Cetic.br, no trabalho: “Conectividade significativa: propostas para medição e o retrato da população no Brasil”.

309. Por conseguinte, a equipe identificou que, dos onze programas listados, nove possuem como principal objetivo atender a dimensão de Qualidade de Conexão e Acesso (fornecer ou melhorar o acesso da população à internet), três atuam no campo de habilidades digitais, uma ação é destinada à dimensão de acessibilidade financeira e duas ações promovem a dimensão de acesso a equipamentos (dispositivos). Os normativos que evidenciaram a classificação de cada programa estão destacados no Apêndice C.

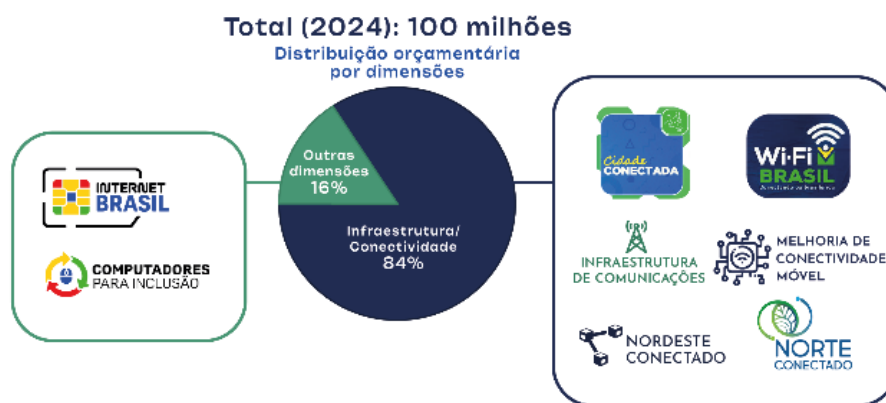
Figura 19 – Dimensões da conectividade universal e significativa por programa

Fonte: Elaboração própria (TCU)

310. Observa-se que as ações do governo federal são direcionadas, prioritariamente, à dimensão de Qualidade de Conexão e Acesso. Além disso, identifica-se que as regiões Norte e Nordeste são as mais beneficiadas, possuindo dois programas exclusivos para atendê-las. Frisa-se que essas áreas possuem os menores índices de conectividade segundo a pesquisa TIC domicílios 2023. Destaca-se, também, que, na maioria dos programas, existe o mandamento legal de procurar atender preferencialmente comunidades instaladas em regiões vulneráveis, áreas rurais, remotas e periferias urbanas, a fim de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

311. Além da concentração dos programas em objetivos voltados para a Qualidade de Conexão e Acesso, a análise dos recursos orçamentários administrados pelo MCom destinados a iniciativas de inclusão digital indicou uma priorização na alocação financeira para programas de infraestrutura. Conforme detalhado anteriormente, dos aproximadamente R\$ 100 milhões previstos para o exercício de 2024, 84% desse montante foi direcionado a programas de infraestrutura e acesso. Esse padrão de distribuição dos recursos é ilustrado no gráfico apresentado a seguir, evidenciando a discrepância entre os investimentos na área de Qualidade de Conexão e Acesso em comparação com as demais dimensões da inclusão digital.

Figura 20 – Programas e recursos orçamentários do MCom



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siop

312. Nesse sentido, ao comparar os programas do MCom com as demandas que as políticas públicas deveriam atender para alcançar a conectividade universal e significativa, listadas na Tabela 1, constata-se uma carência de ações e programas voltados para promover a acessibilidade financeira, especificamente para reduzir o custo da conexão à internet domiciliar. Este é um dos principais fatores que contribuem para a falta de internet nos lares, conforme relatado no parágrafo 287. Além disso, o único programa que aborda essa dimensão, o Internet Brasil (detalhado no Apêndice B), que disponibiliza chips para acesso à internet, possui um público restrito, limitado à comunidade escolar.

313. No que tange ao acesso a dispositivos, o ministério não dispõe de iniciativas para facilitar a aquisição de equipamentos eletrônicos ou para distribuir aparelhos diretamente aos usuários de internet. O programa Computadores para Inclusão (detalhado no Apêndice B), embora atue nessa dimensão, promove o uso coletivo de dispositivos em pontos de inclusão digital localizados em áreas específicas. Além disso, no que se refere às habilidades digitais, o mesmo programa limita-se ao atendimento das comunidades atendidas nesses pontos, o que impede que seu alcance se estenda a toda a população.

314. Ademais, os dados sobre o planejamento governamental de médio prazo, constantes no Mapeamento de Programas Integrantes do Plano Plurianual 2024-2027, anexo à Lei 14.802/2024, apresentam os objetivos, indicadores e metas do programa 2305 – Comunicações para Inclusão e Transformação. Verifica-se que, nesse documento, há uma configuração do enfoque na dimensão de Qualidade de Conexão e Acesso, em relação às outras dimensões de inclusão digital, o que destaca a importância atribuída a essa área no contexto do planejamento estratégico do governo.

315. Entre os objetivos específicos do programa, relacionados à inclusão digital, está o objetivo 0105: Promover a inclusão digital e conectividade significativa, que é descrito da seguinte forma: “Garantir à população o acesso às redes de telecomunicações, sistemas e serviços baseados em tecnologias da informação e comunicação - TIC, observadas as desigualdades sociais e regionais, com vistas à conectividade significativa” (grifo nosso). Dentro desse objetivo, os indicadores e metas estão orientados para a promoção do acesso e a melhoria da qualidade de conexão, incluindo o aumento no número de usuários com acesso, construção de infovias, expansão da

cobertura em 5G, ampliação de cidades com backhaul de fibra óptica e conexão de escolas e unidades básicas de saúde, entre outros.

316. Em contrapartida, o único objetivo relacionado a outras dimensões está ligado ao desenvolvimento das habilidades digitais, identificado como: 0151 - Promover o desenvolvimento das habilidades digitais da sociedade. Limita-se a metas vinculadas ao Programa Computadores para a Inclusão, com uma meta de capacitar o total de 20.402 pessoas em cursos de TICs até o fim do período de referência. Não foram identificadas metas para as dimensões de acesso a dispositivos e acessibilidade financeira, no referido documento.

317. Diante da situação encontrada, observa-se a existência de uma lacuna nessas políticas públicas, pois os programas e ações executados atualmente pelo ministério e o planejamento governamental de curto e médio prazo não atendem todas as demandas necessárias para se alcançar uma conectividade universal e significativa. Recapitula-se que, segundo o Guia de Fragmentação, Sobreposição, Duplicidade e Lacunas (FSDL) do TCU, a lacuna é definida como “ausência de uma parte importante de um processo, seja pela falta de políticas ou programas, atores, mecanismos institucionais, processos e atividades, benefícios ou beneficiários” (p. 17).

318. Segundo a Digital Inclusion Partnership (GDIP), é necessário intensificar os esforços para conectar aqueles que ainda estão desconectados e atualizar os marcos políticos que atualmente assumem que a simples construção de infraestrutura garantirá a conexão das pessoas. Por isso, as políticas públicas devem abordar lacunas em habilidades, segurança e direitos humanos para criar um ambiente social propício para novos usuários da internet. Nesse sentido, essa responsabilidade deve ser compartilhada por todos os ministérios, órgãos reguladores, setor privado e sociedade civil, não se limitando apenas ao domínio das tecnologias da informação e comunicação.

319. Além disso, a GDIP destaca que a tendência atual evidencia lacunas nas oportunidades humanas, como educação, emprego e participação pública, que um indivíduo pode ter, dependendo do tipo de acesso à internet que possui. Assim, a falta de acesso prejudica significativamente o cidadão, à medida que mais aspectos da vida moderna se tornam digitais, limitando os futuros possíveis, especialmente para os jovens. Essa situação é denominada “brecha de possibilidades digitais”, onde aqueles sem acesso ou conectividade significativa não dispõem das mesmas oportunidades de aprendizado, trabalho e conexão que seus pares conectados, intensificando as desigualdades sociais.

320. Em relação aos normativos, nota-se que as principais diretrizes sobre políticas públicas de inclusão digital se encontram no Decreto 9.612/2018, que dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações. De acordo com o normativo:

Art. 5º As políticas públicas relativas à inclusão digital objetivam ainda:

I - fomentar e implantar a infraestrutura, os serviços, os sistemas e as aplicações baseados em TIC, necessários para o acesso às redes de telecomunicações pela população;

a) de localidades remotas;

b) de localidades com prestação inadequada ou inexistente desses serviços; ou

c) em situação de vulnerabilidade social;

II - apoiar a implementação de serviços de governo eletrônico destinados à melhoria e à transparência da gestão pública e à ampliação da participação popular;

III - fomentar a gestão sustentável e compartilhada de bens de informática e outros dispositivos, no âmbito da política de desfazimento de bens eletrônicos do Governo federal; e

IV - estimular a formação e a capacitação dos servidores públicos e da população para utilização das TIC como ferramentas para melhoria dos serviços públicos.

321. Nesse sentido, observa-se que o normativo adota um conceito de inclusão digital mais amplo do que a mera conexão e apresenta outros aspectos, como os serviços, os sistemas e as aplicações baseadas em TIC, além da previsão do uso dos dispositivos e da capacitação da população.

322. Outro normativo importante é o Marco Civil da Internet, Lei 12.965/2014, o qual afirma que as iniciativas públicas de fomento à cultura digital e de promoção da internet como ferramenta social devem promover a inclusão digital (art. 27), além de promover a educação e fornecer informações sobre o uso dos programas de computador, bem como para a definição de boas práticas para a inclusão digital de crianças e adolescentes (art. 29). Novamente, o dispositivo reforça o conceito mais amplo que se deve ter acerca da inclusão digital, enfatizando as ações educacionais.

323. Conforme mencionado anteriormente neste relatório, a Lei 14.802/2024, que instituiu o PPA 2024-2027, apresenta, no anexo III, os programas finalísticos, dentre os quais consta o 2305 - Comunicações para Inclusão e Transformação, que estabelece o objetivo específico 0105 de promoção da inclusão digital e da conectividade significativa.

324. Recentemente, a Cúpula de Líderes do G20, do qual o Brasil faz parte, expressou a necessidade de promover a conectividade universal e significativa, conforme o trecho a seguir:

Nós reconhecemos que a inclusão digital requer conectividade universal e significativa, e que as soluções de governo digital são essenciais para melhorar a vida das pessoas, ao mesmo tempo em que protegem a privacidade, os dados pessoais, os direitos humanos e as liberdades fundamentais. (G20 – Rio de Janeiro, 2024)

325. Outra declaração do mesmo grupo, dessa vez realizada em Maceió, expõe a necessidade de se criarem indicadores para avaliar a conectividade universal e significativa:

Monitorar e medir esta lacuna de conectividade através de indicadores objetivos pode contribuir para a formulação de políticas eficazes e estimular o investimento. A este respeito, reconhecemos os esforços contínuos para desenvolver indicadores e métricas para a medição da conectividade universal e significativa e para facilitar o entendimento comum em termos de diretrizes para esses indicadores, levando em consideração as perspectivas dos carentes e desconectados, bem como os contextos, necessidades e capacidades particulares dos membros do G20 e além. (G20 DEWG – Maceió – 2024)

326. Essa declaração demonstra um alinhamento com especialistas do setor e trabalhos anteriores do TCU, que destacam a necessidade de alinhar-se às discussões atuais sobre inclusão digital. Isso envolve ir além da mera promoção de infraestrutura de telecomunicações, que é parte da dimensão, adotando uma abordagem mais abrangente.

327. Dessa forma, embora os dispositivos legais e discussões sobre a inclusão digital determinem um aspecto mais amplo, o governo federal, através de suas ações, sinaliza a preocupação de fornecer a infraestrutura em detrimento de observância de outras dimensões de modo abrangente, especialmente em regiões que já possuem infraestrutura.

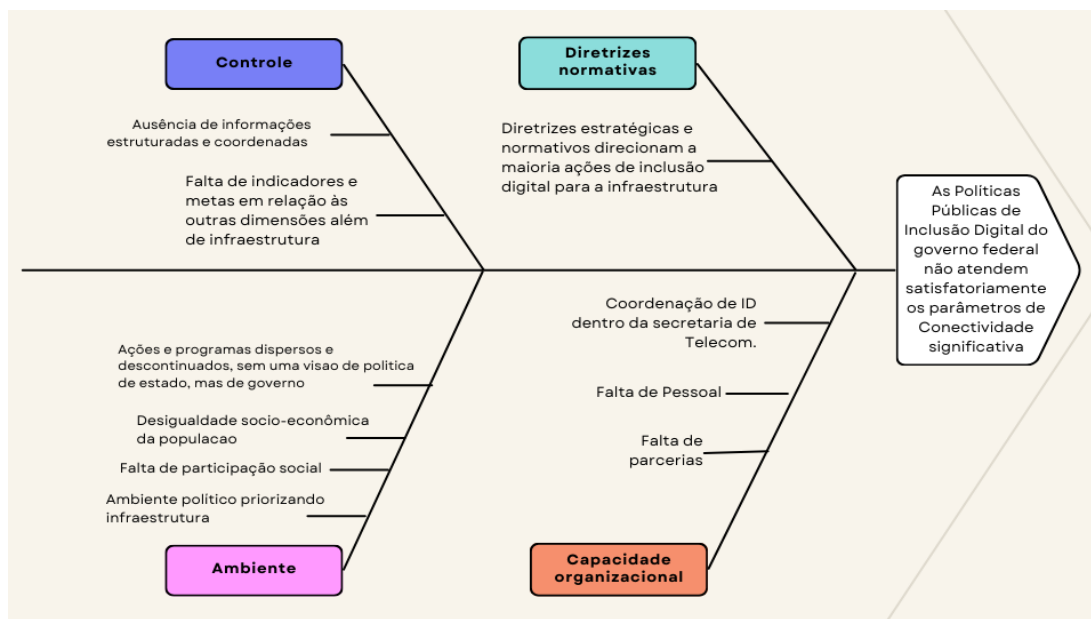
328. Em uma das entrevistas realizadas com agentes externos ao MCom, foi sinalizado que a existência de deficiências na área de conexão e infraestrutura justifica a necessidade de alocar significativos recursos para essa área, especialmente para conectar áreas rurais e locais afastados dos grandes centros urbanos, destacando ser este, possivelmente, o aspecto mais oneroso do processo. Contudo, ressaltou que, apesar de a infraestrutura demandar consideráveis investimentos e ser um elemento fundamental, não deve ser abordada isoladamente. É fundamental que ela seja complementada por estratégias que garantam que os destinatários dos programas tenham acesso às competências e aos dispositivos necessários para seu pleno aproveitamento.

329. O compromisso do governo em elaborar um Plano Nacional de Inclusão Digital, conforme relatado no capítulo III, é fundamental para abordar a conectividade de maneira abrangente. De acordo com o Decreto 11.542/2023, a inclusão digital deve promover o desenvolvimento socioeconômico, assegurar a conectividade universal e significativa e fomentar o letramento e as habilidades digitais, com especial atenção à educação e à saúde (art. 1º). Um plano estruturado é

essencial para garantir que todas essas dimensões sejam contempladas de forma integrada e eficaz. No entanto, o grupo responsável por fornecer subsídios para a elaboração desse plano ainda não foi instaurado, conforme exposto anteriormente neste relatório, o que impede o avanço necessário para concretizar essas diretrizes.

330. Outrossim, a equipe avaliou as possíveis causas desse direcionamento estratégico das políticas públicas para infraestrutura em detrimento das demais dimensões no país e, para isso, utilizou a técnica “Diagrama de Ishikawa”. A construção dessa ferramenta foi fundamentada nas respostas das diligências encaminhadas pelos ministérios, nas entrevistas realizadas e nos estudos realizados sobre o tema.

Figura 21 - Diagrama de Ishikawa



Fonte: Elaboração própria (TCU)

331. Nesse contexto, as principais causas que podem prejudicar o alcance da conectividade significativa no país estão relacionadas às diretrizes normativas, à capacidade organizacional, ao controle e ao ambiente político/institucional.

332. No que tange às diretrizes estratégicas e normativas, os documentos disponíveis concentram-se predominantemente na conectividade no contexto da infraestrutura. Observa-se a ausência de normativos que abranjam todas as dimensões da política de inclusão digital e de conectividade significativa, como a capacitação digital e o acesso a dispositivos.

333. Quanto à capacidade organizacional para coordenar, observa-se que as iniciativas de inclusão digital estão sob a responsabilidade da Secretaria de Telecomunicações, mas enfrenta desafios significativos, como a falta de pessoal qualificado para implementar e gerenciar os programas de forma eficaz. Além disso, a ausência de parcerias estratégicas com outras entidades governamentais, organizações não governamentais e o setor privado limita a capacidade de expandir e diversificar as iniciativas de inclusão digital.

334. No que tange ao controle, a falta de informações estruturadas e coordenadas dificulta o monitoramento e a avaliação das iniciativas de inclusão digital. Sem indicadores claros e metas definidas para além da infraestrutura, é difícil medir o impacto real das ações e ajustar as estratégias conforme necessário. Isso impede uma compreensão abrangente do progresso em áreas como habilidades digitais, acessibilidade financeira e uso efetivo da internet.

335. Adicionalmente, a desigualdade socioeconômica da população agrava o desafio, pois muitos grupos vulneráveis permanecem excluídos das oportunidades digitais. Além disso, a falta de participação social no planejamento e implementação das políticas de inclusão digital resulta em soluções que não atendem plenamente às necessidades das comunidades.

336. *Acredita-se que essas causas não são isoladas e indicam a necessidade de reforçar os princípios de governança nas políticas de inclusão digital.*

337. *Para abordar essas questões, as propostas direcionadas ao Ministério das Comunicações (MCom), delineadas no capítulo III, que visam fortalecer as diretrizes de governança nas políticas de inclusão digital, podem também contribuir para o tratamento das causas identificadas nesses achados.*

338. *A proposta de determinação da instituição do grupo de trabalho e a posterior elaboração do plano nacional de inclusão digital, com diretrizes estratégicas e objetivos claros para a política de inclusão digital (Cap. III, seção 1), pode auxiliar no tratamento da causa ligada à legislação, pois essas diretrizes devem considerar todas as dimensões da conectividade universal e significativa.*

339. *A instituição de um plano nacional, com ações, metas, indicadores e prazos bem definidos (Cap. III, seção 1), ajudará a tratar a falta de indicadores e metas, integrando ações em um planejamento de longo prazo. Ainda, a promoção de uma participação popular ativa (Cap. III, seção 3) tornará as políticas mais alinhadas às necessidades da população.*

340. *Além disso, a implementação de uma estrutura clara de liderança, com definição de papéis e responsabilidades, e processos de articulação e coordenação entre os diversos atores envolvidos (Cap. III, seção 2), fortalecerá a capacidade organizacional, superando desafios como a falta de pessoal qualificado e a ausência de parcerias estratégicas, permitindo a expansão e diversificação das iniciativas de inclusão digital.*

341. *Para que tal objetivo seja alcançado, é essencial que todas as dimensões da conectividade significativa sejam devidamente integradas no processo de formulação das políticas públicas de inclusão digital. Essa abordagem contribuirá para que as políticas sejam mais abrangentes e eficazes, atendendo de forma adequada às diversas necessidades da população e promovendo uma inclusão digital mais justa e equitativa.*

342. *Conclui-se que os programas de inclusão digital do governo federal indicados nesta fiscalização não atendem plenamente as diretrizes atuais relacionadas ao tema.*

343. *É importante salientar que não se configura como um problema uma política específica concentrar-se em apenas uma das dimensões da inclusão digital, desde que o conjunto das políticas abranja todas as dimensões necessárias. Por exemplo, enquanto o programa Computadores para Todos (CRC) se dedica à disponibilização de computadores, o programa Nordeste Conectado concentra-se na infraestrutura de acesso à internet. Juntas, essas iniciativas têm o potencial de se complementar. No entanto, a situação observada revela uma falta de integração entre essas políticas e a carência de programas que abordem dimensões como acessibilidade financeira, habilidades digitais e acesso a dispositivos, resultando em lacunas.*

344. *Ademais, a política de inclusão digital deve ser concebida de forma integrada. A infraestrutura de rede, por si só, não é suficiente para que o cidadão usufrua plenamente dos benefícios de sua disponibilidade. É necessário que o usuário tenha a capacidade de adquirir um plano adequado, possua um dispositivo apropriado e desenvolva as habilidades necessárias para que a experiência digital seja enriquecedora e realmente traga os benefícios da transformação digital. Portanto, é fundamental que as políticas sejam planejadas de maneira abrangente, considerando todos esses aspectos em conjunto.*

345. *Na iniciativa privada também encontramos apoio a essa visão. Conforme matéria publicada no site da Teletime, durante o Seminário Políticas de Comunicações, Marcelo Mejias, diretor de políticas públicas da TIM, destacou a importância de realizar um diagnóstico e mapeamento dos desafios em toda a cadeia digital. Para ele, o Plano Nacional de Banda Larga, deve ser uma política mais ampla, que contemple outros elementos além da conectividade (Disponível em: <https://teletime.com.br/18/02/2025/tim-defende-compartilhamento-de-infraestrutura-ran-sharing-e-politica-pro-investimentos/>; acesso em 25/2/2025).*

346. *A pesquisa TIC Domicílios 2023 reforça essa disparidade, mostrando que, embora 84% dos lares brasileiros tenham acesso à internet, apenas 22% desfrutaram de uma conectividade que pode*

ser considerada significativa, o que afronta os objetivos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III, CF/88), bem como de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, inciso IV, CF/88). As principais barreiras à inclusão incluem o custo elevado, a falta de habilidades digitais e as desigualdades regionais, que continuam a limitar o acesso pleno às oportunidades digitais. Os dados revelam que essas dificuldades alcançam principalmente mulheres, pretos e pardos, idosos, moradores de periferias urbanas, pequenas cidades e zonas rurais.

347. Ainda importa salientar que, na definição dos critérios para este trabalho, foi adotado o conceito de conectividade universal e significativa conforme estabelecido pela UIT, o que proporcionou uma série de métricas para a análise realizada. No entanto, esse critério não incluiu o aspecto do conteúdo, que, conforme abordado anteriormente e de acordo com a definição do TCU (2015), está relacionado à oferta de materiais adequados e personalizados às necessidades dos usuários, refletindo as demandas da sociedade. Assim, apesar de o critério de conteúdo não ter sido uma métrica de análise neste trabalho, é essencial que o desenvolvimento das políticas públicas de inclusão digital considere a importância de disponibilizar conteúdo adequado, assegurando que as necessidades dos usuários sejam plenamente atendidas.

348. Diante desse cenário, é essencial que o Ministério das Comunicações adote uma abordagem mais abrangente ao formular políticas de inclusão digital. Recomenda-se que sejam consideradas todas as dimensões da conectividade universal e significativa, para garantir que as políticas sejam mais holísticas e eficazes, atendendo às diversas necessidades da população e promovendo uma inclusão digital mais equitativa.

349. Propõe-se recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI-TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, na formulação das políticas públicas de Inclusão Digital, considere todas as dimensões da Inclusão Digital (alfabetização digital, infraestrutura e conteúdo adequado) e da Conectividade Significativa (acessibilidade financeira, acesso a equipamentos, habilidades digitais e qualidade de conexão), conforme as diretrizes definidas pela União Internacional de Telecomunicações (UIT), priorizando os grupos mais vulneráveis relacionados, entre outros, à faixa etária, raça, sexo, cor, à classe social e às diferenças regionais, de modo a garantir o cumprimento do art. 3º, incisos III e IV, da Constituição Federal de 1988, conforme art. 1º, inciso I, do Decreto 11.542/2023 e Lei 14.802/2024 (anexo III).

350. A abordagem de todas as dimensões da inclusão digital e da conectividade universal e significativa trará benefícios abrangentes para o Brasil, contribuindo para a redução da exclusão digital. Ao garantir a acessibilidade financeira, o plano permitirá que mais famílias possam arcar com os custos de conexão à internet, promovendo a inclusão de um maior número de cidadãos no ambiente digital. A disponibilização de dispositivos eletrônicos assegurará que pessoas em áreas remotas e comunidades carentes possam se conectar e utilizar a internet de forma eficaz, enquanto a promoção de habilidades digitais capacitará os cidadãos a utilizarem a tecnologia de forma produtiva e segura, aumentando suas oportunidades de emprego e participação social. Além disso, ao melhorar a qualidade de conexão e acesso, o plano garantirá uma experiência de internet estável e rápida. Por fim, o conteúdo adequado às necessidades dos usuários tornará a experiência mais enriquecedora e adequada às expectativas da sociedade.

V CONCLUSÃO

351. O objetivo da auditoria foi avaliar a estrutura de governança do governo federal existente relacionada à política pública de inclusão digital (institucionalização, planos e objetivos, coordenação, capacidade organizacional e recursos, transparência e participação), bem como avaliar o direcionamento e o foco do governo federal quanto às dimensões da conectividade significativa, com o intuito de verificar em que medida as ações em curso contribuem para a redução dos excluídos digitais.

352. O relatório foi estruturado em torno de questões que investigaram a governança das políticas públicas de inclusão digital e as prioridades do governo federal nesse campo.

353. Na visão geral, foram discutidos a definição de inclusão digital, o histórico das ações governamentais relacionadas ao tema, o cenário dos excluídos digitais no país, os principais atores envolvidos com a temática das políticas públicas de inclusão digital e as fontes de recursos para essas políticas. Nesse sentido, a inclusão digital é vista como um pilar fundamental para o desenvolvimento sustentável e equitativo do país.

354. Um dos principais achados do relatório foi a ausência de estruturação, formalização e institucionalização das iniciativas governamentais de inclusão digital. Apesar de as atribuições para conduzir a política nacional de inclusão digital estarem definidas pela Lei 14.600/2023 e pelo Decreto 12.282/2024, o Ministério das Comunicações ainda carece de diretrizes e estratégias formalmente estabelecidas para a execução dessas políticas. O planejamento governamental sugere que essa lacuna será preenchida por meio de um Plano Nacional de Inclusão Digital (PNID). A elaboração desse plano está prevista no Relatório de Atributos Legais e Infralegais do PPA 2024-2027 - Programas Finalísticos, que detalha os programas presentes na Lei 14.802/2024, que instituiu o referido PPA.

355. Para alcançar esse objetivo, o governo federal instituiu, por meio do Decreto 11.542/2023, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a finalidade de fornecer subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Inclusão Digital. No entanto, até o momento do fechamento deste relatório, o grupo não havia sido formalmente instituído. O atraso na instalação do grupo compromete a capacidade do governo de formular e implementar políticas de inclusão digital eficazes. Essa demora evidencia uma clara violação dos princípios de eficiência e celeridade, que são fundamentais para a administração pública. Além disso, a ausência do grupo compromete o planejamento governamental, que considera a elaboração do Plano Nacional de Inclusão Digital como uma das medidas institucionais e normativas essenciais para o cumprimento dos objetivos estratégicos estabelecidos na Lei 14.802/2024.

356. A não formalização do GTI e, conseqüentemente, a ausência do Plano Nacional de Inclusão Digital, têm prejudicado a estruturação da política pública de inclusão digital, que carece de instrumentos formalizados para orientar sua formulação, implementação e avaliação. Esses fatores reforçam a necessidade de acompanhar as ações em andamento, desde a implementação e o trabalho do GTI, até a futura edição e execução do Plano Nacional de Inclusão Digital. Esse acompanhamento deve observar as diferentes dimensões da inclusão digital e da conectividade significativa, com foco na redução da exclusão digital e na promoção de resultados concretos.

357. Outro achado foi a falta de coordenação entre as estruturas de governança das políticas públicas de inclusão digital. A coexistência de diversas instâncias de governança, sem uma articulação eficaz, resulta em uma fragmentação que compromete a eficácia das políticas. A ausência de uma estrutura central que articule e coordene as diversas instâncias e órgãos executores prejudica a integração das ações transversais de inclusão digital. Essa deficiência é agravada pela falta de um sistema integrado e institucionalizado que estabeleça mecanismos de liderança, estratégia e controle capazes de possibilitar o alcance dos melhores resultados.

358. Nos comentários dos gestores ao relatório preliminar, o MCom informou ter realizado um levantamento inicial de mais de cem iniciativas de inclusão digital no âmbito do governo federal, abrangendo diferentes eixos temáticos. Embora esse mapeamento seja relevante, ele ainda carece de maior abrangência, incluindo ações promovidas por estados, municípios, iniciativa privada e sociedade civil organizada. Além disso, é fundamental que esse levantamento seja dinâmico, permitindo atualizações constantes. Um levantamento mais completo e atualizado demandaria articulação entre diferentes órgãos e atores, com potencial para gerar resultados que auxiliem na formulação de estratégias mais integradas e eficazes para as políticas públicas de inclusão digital.

359. O trabalho também destacou a ineficiência dos mecanismos de participação social na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas de inclusão digital. A falta de consultas públicas e de mecanismos que permitam à população manifestar suas necessidades limita a capacidade do governo de elaborar políticas que atendam efetivamente às demandas da sociedade. A participação social é essencial para a governança eficaz e a ausência de engajamento amplo e legítimo nos processos de tomada de decisão compromete a capacidade do

governo de assimilar diretamente as demandas da sociedade, o que seria benéfico para a elaboração de políticas mais efetivas.

360. Além disso, foram identificadas falhas significativas no acesso a informações sobre as ações e programas de inclusão digital. A falta de centralização e clareza na disponibilização dos dados dificulta a obtenção e compreensão das informações pela população, constituindo um obstáculo relevante à participação efetiva. A transparência e a facilidade de acesso às informações são fundamentais para que a população possa acompanhar e avaliar as ações de inclusão digital. A fragmentação informacional impede que os cidadãos exerçam controle social efetivo, acompanhando e avaliando as iniciativas públicas de maneira informada e participativa.

361. A questão da falta de conectividade significativa foi outro ponto crítico identificado. Os programas existentes no campo da inclusão digital do governo federal são insuficientes para fomentar a conectividade universal e significativa, devido às lacunas encontradas em dimensões definidas pela União Internacional de Telecomunicações (UIT) e internalizadas pela Cetic.br. A ênfase em ações voltadas à infraestrutura, sem alinhamento a uma estratégia abrangente que contemple outras dimensões da conectividade universal e significativa, compromete a eficácia do combate à exclusão digital no país. A ausência de uma abordagem integrada limita os benefícios da transformação digital e intensifica as desigualdades sociais.

362. Para enfrentar esses desafios, o relatório propôs uma série de soluções e destacou exemplos que podem servir de referência para a formulação de políticas públicas de inclusão digital. Foi proposto determinar que o Ministério das Comunicações, no prazo de quarenta e cinco dias, após a publicação do acórdão, nomeie os membros e institua o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), a fim de cessar o descumprimento do poder-dever previsto nos arts. 1º, caput, e 3º, § 2º, do Decreto 11.542/2023. Além disso, formulou-se proposta de recomendação para que o ministério elabore o Plano Nacional de Inclusão Digital, em 180 dias, após a publicação do relatório final das atividades do GTI, conforme previsão nos arts. 1º, caput, e 11, parágrafo único, do mencionado decreto, na medida institucional e normativa “Edição de um Plano Nacional de Inclusão Digital” estabelecida na Lei 14.802/2024 (PPA 2024-2027), no art. 23, inciso III, da Lei 14.600/2023, e no art. 2º, caput, do Decreto 12.282/2024.

363. Ademais, o trabalho propôs recomendar a criação de uma estrutura de coordenação, a exemplo de comitês interministeriais e de câmaras setoriais, que pode facilitar a integração de esforços e a troca de conhecimentos entre diferentes órgãos e setores. Essa estrutura ajudaria a alinhar as iniciativas de inclusão digital, garantindo que as ações sejam complementares e eficazes.

364. O relatório também sugere que o governo fortaleça os mecanismos de participação social, permitindo que a sociedade civil tenha um papel ativo na formulação, execução e monitoramento das políticas. Recomenda-se a adoção de medidas para promover a publicação centralizada das ações, do andamento e dos resultados relacionados à inclusão digital, assegurando transparência e acesso à informação para todos os interessados.

365. Por fim, o relatório enfatizou a importância de considerar diversas dimensões da inclusão digital e da conectividade significativa na formulação de políticas públicas. A promoção de uma conectividade significativa requer uma abordagem integrada que abranja todas as dimensões da Inclusão Digital, como alfabetização digital, infraestrutura e conteúdo adequado. Deve-se, igualmente, considerar os aspectos trazidos nas diretrizes definidas pela UIT, que incluem acessibilidade financeira, acesso a equipamentos, habilidades digitais e qualidade de conexão. As políticas devem priorizar os grupos mais vulneráveis, levando em conta fatores como faixa etária, raça, sexo, cor, classe social e diferenças regionais.

366. Adicionalmente, em atenção às questões levantadas anteriormente, é importante observar o desenvolvimento das ações relacionadas ao GTI e ao Plano Nacional de Inclusão Digital, especialmente quanto à aderência aos normativos vigentes, a publicidade e transparência das ações e sua eficácia na redução da exclusão digital. Essa abordagem pode incluir o mapeamento das iniciativas de inclusão digital em todo o país, abrangendo diferentes níveis de governo e setores da sociedade. Para tanto, pode ser realizada uma ação de controle específica ou diálogo

institucional e parcerias com partes interessadas, com o objetivo de sistematizar outras políticas públicas relacionadas à inclusão digital e à conectividade significativa em relação aos segmentos de excluídos digitais.

367. Em conclusão, o trabalho destacou a necessidade de fortalecer a governança das políticas públicas de inclusão digital por meio da implementação de um plano nacional com diretrizes estratégicas claras para a execução dessas políticas. Isso inclui a melhoria da coordenação entre os diversos atores envolvidos e o fortalecimento dos mecanismos de participação social. Além disso, enfatizou-se a importância de que a política pública de inclusão digital aborde todas as dimensões da inclusão digital e da conectividade universal e significativa. As medidas propostas têm o potencial de gerar benefícios significativos para o Brasil, contribuindo para a redução da exclusão digital, a promoção do desenvolvimento socioeconômico e a equidade no acesso às tecnologias digitais, pavimentando o caminho para um futuro mais inclusivo e sustentável para todos os brasileiros.

VI PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

368. Sugere-se a remessa dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Aroldo Cedraz, com as seguintes propostas de encaminhamento, com fundamento nos arts. 71, inciso IV, da Constituição Federal, 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992:

- a) determinar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI-TCU, e no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, em 45 dias, após a notificação do acórdão prolatado, nomeie os membros e institua o Grupo de Trabalho Interministerial, a fim de cessar o descumprimento do poder-dever previsto nos arts. 1º, caput, e 3º, § 2º, do Decreto 11.542/2023, dos princípios da eficiência e da legalidade (art. 37, caput, da CF/1988) e da razoável duração do processo administrativo (art. 5º, inciso LXXVIII, da CF/1988), para possibilitar a concretização da medida institucional e normativa “Edição de um Plano Nacional de Inclusão Digital”, estabelecida na Lei 14.802/2024 (PPA 2024-2027) (Item III.1);*
- b) recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI-TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:*
 - b.1) em 180 dias após a publicação do relatório final das atividades do Grupo Interministerial do Decreto 11.542/2023, elabore o plano nacional de inclusão digital, conforme previsão nos arts. 1º, caput, e 11, parágrafo único, do mencionado decreto, na medida institucional e normativa “Edição de um Plano Nacional de Inclusão Digital”, estabelecida na Lei 14.802/2024 (PPA 2024-2027), no art. 23, inciso III, da Lei 14.600/2023, e no art. 2º, caput, do Decreto 12.282/2024 (Item III.1);*
 - b.2) com base no art. 22 do Decreto 11.335/2023, no art. 4º do Decreto 9.203/2017 e no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (2014), em articulação com a Casa Civil da Presidência da República, implemente estrutura de coordenação das políticas de inclusão digital junto aos diversos atores envolvidos nessas políticas, com a definição de papéis e responsabilidades de cada ente, estabelecendo processos de articulação e coordenação, implantação de canais formais de comunicação entre os atores, bem como avalie a criação de câmaras setoriais, comitês, grupos de trabalho (Item III.2);*
 - b.3) com base nos arts. 5º, inciso II, e 7º, inciso IV, do Decreto 9.612/2018, no art. 4º, inciso VIII, do Decreto 9.203/2017 e no art. 9º, inciso II, da Lei 12.527/2011, institucionalize, no âmbito da formulação, execução e monitoramento do Plano Nacional de Inclusão Digital e das políticas públicas relacionadas, meios de participação ativa da sociedade, incluindo a realização de procedimentos de escuta às demandas sociais (Item III.3);*
 - b.4) conforme preconiza o princípio da publicidade estabelecido no art. 37 da Constituição Federal de 1988, nos arts. 7º, incisos V e VII, alínea “a”, 8º, § 1º, inciso V, e § 2º, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e no art. 7º, incisos I e II, do Decreto 9.612/2018, divulgue as informações relativas a orçamento, objetivos, público-alvo,*

- regiões atendidas e resultados obtidos, de modo a permitir uma visão unificada, centralizada e integrada das políticas públicas de inclusão digital (Item III.4);*
- b.5) baseado nas diretrizes estabelecidas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (2014), estabeleça em normativo, exigência para a publicação de relatório periódico de acompanhamento e avaliação das ações de inclusão digital, tendo em vista a verificação do alcance de metas e resultados (Item III.4);*
- b.6) adote estratégias de divulgação dos programas e ações para alcançar efetivamente os excluídos digitais, a exemplo de locais físicos, rádio e televisão, garantindo que todos os cidadãos tenham acesso às informações e possam participar das políticas de inclusão digital, em observância ao princípio constitucional da igualdade (art. 5º, caput e inciso I, da CF/1988), ao dever do Estado de assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação (art. 6º, inciso I, da Lei 12.527/2011) e às diretrizes de comunicação do Poder Executivo Federal estabelecidas nos incisos I e IV, do art. 1º do Decreto 6.555/2008 (Item III.4);*
- b.7) na formulação das políticas públicas de Inclusão Digital, considere todas as dimensões da Inclusão Digital (alfabetização digital, infraestrutura e conteúdo adequado) e da Conectividade Significativa (acessibilidade financeira, acesso a equipamentos, habilidades digitais e qualidade de conexão), conforme as diretrizes definidas pela União Internacional de Telecomunicações (UIT), priorizando os grupos mais vulneráveis relacionados, entre outros, à faixa etária, raça, sexo, cor, à classe social e às diferenças regionais, de modo a garantir o cumprimento do art. 3º, incisos III e IV, da Constituição Federal de 1988, conforme art. 1º, inciso I, do Decreto 11.542/2023 e Lei 14.802/2024 (anexo III) (Item IV.1);*
- c) comunicar o Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, inclusive do Relatório da Unidade Técnica, às Comissões de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) e de Comunicação da Câmara dos Deputados, ao Ministro de Estado das Comunicações, ao Comitê Gestor da Internet no Brasil e à Coordenadoria de Telecomunicações do Instituto de Defesa do Consumidor, para ciência e ampla divulgação interna junto às unidades interessadas.*
- d) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar todas as determinações e recomendações que vierem a ser expedidas;*
- e) encerrar este processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do RI-TCU.*

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional, conduzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações), com o objetivo de avaliar ações e programas afetos às políticas públicas de inclusão digital a cargo do governo federal, conforme autorização contida no Acórdão 2.264/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria.

2. As referidas políticas públicas foram avaliadas de forma abrangente, contemplando aspectos de institucionalização, planos e objetivos, coordenação, capacidade organizacional, recursos, transparência e participação. Em especial, buscou-se analisar o direcionamento e o foco de ações e programas quanto às dimensões da conectividade significativa, com o intuito de verificar em que medida a atuação do Estado tem contribuído para reduzir o quantitativo de milhões de cidadãos que sofrem atualmente os prejuízos da exclusão digital.

3. Para tanto, foram elaboradas duas questões de auditoria:

Questão 1: Qual a estrutura de governança das Políticas Públicas de Inclusão Digital do governo federal e se existem riscos e oportunidades de melhorias?

Questão 2: Quais são as prioridades e o direcionamento do governo federal relativos às principais Políticas Públicas de Inclusão Digital e sua contribuição para a redução da exclusão digital quanto às dimensões da conectividade significativa?

4. Considerando a imensa relevância do tema para o desenvolvimento social e econômico de nosso país, tomo a liberdade de adiantar, desde já, as principais conclusões do trabalho: as iniciativas governamentais para inclusão digital não estão devidamente institucionalizadas e apresentam falhas graves ou ineficiências que permeiam estruturas de governança, implementação de ações, mecanismos de participação social e de acesso a informações. Como consequência, o que se verifica é que, na prática, os programas e as ações do governo federal não combatem a exclusão digital no Brasil.

5. Aproveito igualmente para antecipar os merecidos elogios e reconhecimento à equipe técnica pela excelência demonstrada na realização dessa fiscalização, o que faço em nome da Diretora Ana Beatriz Lemos da Costa e do Auditor Martiello Januário da Mata, responsáveis pela coordenação e supervisão do trabalho consolidado no Relatório precedente, o qual adoto como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que trago ao longo deste Voto.

6. A transformação digital, acelerada em escala global, redesenhou a forma como cidadãos e Estado se relacionam. Serviços e políticas públicas essenciais migram, em ritmo crescente, para portais na Internet ou aplicativos móveis. Nesse novo paradigma, a exclusão digital deixa de ser uma questão apenas tecnológica e se converte em uma forma de invisibilidade social, apartando milhões de brasileiros do pleno exercício de sua cidadania, com participação cada vez mais limitada na economia e na sociedade em geral.

7. Em síntese, um indivíduo desconectado ou incapaz de operar em ambientes digitais é, hoje, um cidadão com acesso restrito aos seus direitos. Trata-se de situação que merece olhar mais do que atento por parte do Tribunal de Contas da União, em consonância com a diretriz primordial de nosso Presidente, Ministro Vital do Rêgo, no sentido de priorizar ações de controle que tenham foco no cidadão e na geração de impactos sociais relevantes.

8. O presente trabalho mostra uma realidade preocupante: as iniciativas governamentais nessa área mostram-se fragmentadas, desarticuladas e insuficientes para reverter o quadro de exclusão que ainda assola o país. Em especial, destaca-se a falha em considerar, de forma adequada, as diferentes dimensões do desafio a ser enfrentado.

9. A inclusão digital, para ser efetiva, não pode ser tratada como algo restrito ao contexto das telecomunicações. É preciso adotar uma abordagem integral, que reconheça a natureza multidisciplinar do problema. De nada adianta a existência de cobertura de rede se o cidadão não pode arcar com a compra de um dispositivo ou com os custos de um plano de dados. Da mesma forma, a posse de um smartphone conectado à internet possui pouca serventia se o usuário não tem as habilidades necessárias para navegar com segurança e tirar proveito dos serviços disponíveis, ou se não confia no ambiente digital para realizar suas transações.

10. Para ilustrar a importância dessa visão sistêmica, permitam-me fazer uma analogia entre o universo digital – com o acesso à internet – e o mundo físico, mais especificamente a mobilidade pelas rodovias nacionais.

11. A construção de uma malha de conectividade, com fibra ótica e redes móveis, pode ser comparada à abertura e à pavimentação de estradas. São, sem dúvida, obras de infraestrutura vitais. Contudo, as estradas só têm utilidade para quem possui um veículo. De igual modo, é preciso garantir que o cidadão tenha condições econômicas para adquirir dispositivos e custear o acesso aos meios de conectividade – seja um computador, um telefone celular ou um plano de dados.

12. Mas a analogia não para por aí, não basta construir estradas e facilitar a aquisição de veículos, pois se o cidadão não souber dirigir, se não tiver o devido letramento digital, ele não apenas deixará de chegar a seu destino, como poderá colocar em risco a sua própria segurança e a de terceiros, frente às ameaças cada vez mais presentes no ambiente virtual.

13. Em resumo, a alfabetização digital é a autoescola da cidadania moderna, e, sem ela, o cidadão torna-se presa fácil para golpes e fraudes, o que afeta desproporcionalmente os grupos mais vulneráveis, como idosos e pessoas de baixa renda, que têm seu patrimônio e sua dignidade ameaçados por aqueles que se aproveitam do desconhecimento alheio.

14. O Relatório da AudComunicações demonstra, com dados robustos, que a atuação governamental tem se concentrado excessivamente no primeiro pilar, a infraestrutura das “estradas virtuais”, deixando em segundo plano os demais elementos que compõem uma conectividade verdadeiramente significativa: a acessibilidade econômica dos “veículos”, as habilidades digitais e a segurança para se movimentar no ecossistema digital.

15. A esse respeito, cabe ressaltar que a necessidade de uma abordagem mais abrangente da inclusão digital tem sido defendida ativamente pela Organização das Nações Unidas, por meio da União Internacional de Telecomunicações (UIT), com base no conceito de que, para maximizar seu impacto na sociedade e na economia, a conectividade deve ser tanto universal, no sentido de uso e disponibilidade para os usuários, quanto significativa, no que diz respeito à qualidade.

16. Infelizmente, o Brasil ainda se encontra distante desses objetivos. De acordo com a PNAD Contínua TIC 2024¹, divulgada pelo IBGE na última semana, 10% (dez por cento) dos brasileiros com mais de 10 (dez) anos de idade nunca acessaram a Rede Mundial. Além disso, apesar da disponibilidade do acesso à Internet ter alcançado mais de 93% (noventa e três por cento) das residências no país, com crescimento expressivo na área rural, mais de 20 (vinte) milhões de pessoas não aproveitaram esse recurso em 2024, em sua maioria por não saber como usá-lo.

17. Além disso, conforme Relatório sobre conectividade significativa² publicado pelo Núcleo de Informação e Coordenação da Internet no Brasil (NIC.br), considerando-se apenas os quase 170 (cento e setenta) milhões de brasileiros que acessam a Internet, pelo menos 54% (cinquenta e quatro

¹ Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102193_informativo.pdf

² Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/7/20240415183307/estudos_setoriais-conectividadesignificativa.pdf

por cento) ainda o fazem de forma limitada, seja quanto à frequência de uso, à qualidade da conexão ou ao custo e acesso a equipamentos.

18. Ainda segundo esse mesmo documento, é possível verificar que os grupos com menor grau de conectividade são justamente aqueles que apresentam as maiores deficiências em habilidades digitais básicas, tais como a instalação e o uso de aplicativos, a adoção de cuidados essenciais com privacidade e segurança e a verificação da confiabilidade de informações. Ou seja: quanto maiores as dificuldades para acesso à Internet, maiores também as vulnerabilidades a golpes e fraudes no ambiente virtual.

19. Aos desafios já conhecidos da inclusão digital, soma-se agora uma nova e disruptiva camada de complexidade: a ascensão da Inteligência Artificial, não mais como uma promessa futurista, e sim como uma realidade que já molda os serviços públicos, as plataformas de conteúdo e as interações comerciais. Se o letramento digital já era um imperativo há mais de uma década, o cenário atual nos impõe a urgência do letramento em IA.

20. Não se trata mais apenas de saber usar um aplicativo ou navegar na internet. O cidadão do século XXI precisa ter a capacidade mínima de compreender como os algoritmos influenciam as informações que consome, as oportunidades que lhe são apresentadas e as decisões que o afetam. Na ausência desse entendimento, temos uma nova categoria de excluídos digitais: a dos cidadãos que, embora conectados, são manipulados ou prejudicados por sistemas que não compreendem.

21. O reconhecimento dessa nova fronteira educacional não é novidade em âmbito global, tanto que organismos multilaterais já se mobilizam para orientar governos e sistemas de ensino. O Fórum Econômico Mundial, em seu recente Relatório “*Shaping the Future of Learning*”³, destaca que a integração da inteligência artificial na educação é uma oportunidade não apenas para utilizar novas ferramentas, mas também, fundamentalmente, para educar crianças e jovens sobre conceitos fundamentais da IA e seus impactos sociais.

22. Nessa mesma linha, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em parceria com a Comissão Europeia, desenvolveu o framework “*Empowering Learners for the Age of AI*”⁴. A iniciativa define o letramento em IA como o conjunto de conhecimentos técnicos, habilidades duradouras e atitudes necessárias para prosperar em um mundo influenciado pela inteligência artificial, e visa capacitar o indivíduo a criar, projetar, gerenciar e usar sistemas de IA, enquanto avalia criticamente seus benefícios, riscos e implicações éticas.

23. Algumas nações já começam a traduzir essa visão em políticas de Estado. A Estratégia Nacional de Inteligência Artificial da Espanha⁵, por exemplo, é emblemática ao estabelecer, como um de seus eixos estratégicos, a promoção do desenvolvimento de capacidades digitais para toda a população, desde a educação infantil até a capacitação da força de trabalho, com o objetivo de criar uma cidadania apta a compreender e interagir com os sistemas inteligentes com o discernimento e as habilidades necessárias.

24. Resta evidente, portanto, que qualquer plano ou estratégia nacional de inclusão digital que se pretenda eficaz e contemporânea deve, obrigatoriamente, incorporar o letramento em IA como um de seus eixos centrais, preparando a população não apenas para usar as tecnologias, mas para fazê-lo de forma crítica, segura e consciente.

25. Por esse motivo, em acréscimo aos encaminhamentos sugeridos pela equipe de auditoria a respeito da elaboração do Plano Nacional de Inclusão Digital, objeto do Decreto 11.542/2023, incluí na proposta de Acórdão que trago uma recomendação adicional, no sentido de que o referido plano

³ Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Shaping_the_Future_of_Learning_2024.pdf

⁴ Disponível em: <https://ailiteracyframework.org/>

⁵ Disponível em: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/ENIA2B.pdf>

contemple, além dos elementos previstos nos incisos do art. 1º do referido Decreto, o desenvolvimento de capacidades para compreensão e interação com sistemas de inteligência artificial.

26. Feitas essas observações iniciais, passo a resumir os achados de auditoria que constam do Relatório precedente e que, em seu conjunto, apresentam um retrato claro das razões pelas quais o Brasil ainda patina no enfrentamento à exclusão digital.

27. O primeiro grande achado aponta falhas estruturais na governança da política pública de inclusão digital. A auditoria evidenciou que as iniciativas governamentais carecem de diretrizes formalizadas, com objetivos claros e metas definidas. A consequência direta para o cidadão é uma atuação estatal reativa e dispersa, que não consegue atacar o problema de forma planejada e contínua, prolongando a condição de exclusão de milhões de brasileiros que dependem de uma ação coordenada do poder público.

28. Um exemplo emblemático dessa paralisia é a inaceitável demora na instalação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) previsto no Decreto 11.542, editado em junho de 2023. Apesar do referido ato ter definido prazo de 180 (cento e oitenta) dias para os trabalhos do grupo, o que se verifica é que até a data de conclusão da auditoria, dois anos após a edição do Decreto, não tinha havido sequer a nomeação dos integrantes do GTI pela Casa Civil e pelo Ministério das Comunicações.

29. A relevância desse atraso é imensa, pois o GTI tem como finalidade produzir os subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Inclusão Digital (PNID), justamente o instrumento central para traduzir as boas intenções em uma política de Estado coesa e articulada, com diretrizes, metas, responsabilidades e fontes de recursos. Enquanto não for elaborado, o governo continuará a operar no escuro, com ações fragmentadas que não se somam para formar uma estratégia coerente e eficaz.

30. A boa notícia, por outro lado, é que o Ministério das Comunicações, após ter ciência das conclusões da presente fiscalização, finalmente venceu a inércia dos últimos dois anos e instituiu o GTI com base nas disposições do Decreto 11.542/2023. Conforme comunicação recebida ontem, por meio do Ofício 25.840/2025/MCOM, aquela pasta editou, no dia 24 de julho, a Portaria nº 19.125, que formalizou a instituição do grupo e definiu suas câmaras setoriais, e a Portaria nº 353, que designou os membros do grupo e convocou reunião de instalação para o dia 1º de setembro.

31. Registro o reconhecimento ao Ministro Fred Siqueira pela presteza em dar a devida atenção à matéria com base no Relatório da equipe de auditoria, antes mesmo do presente julgamento. Merece elogios, de igual modo, a iniciativa de determinar a constituição imediata de duas câmaras setoriais no âmbito do GTI: uma para tratar da “oferta”, envolvendo questões de disponibilidade, qualidade e segurança dos serviços de comunicações; e outra com foco na “demanda”, que inclui as dimensões de letramento e habilidades digitais, educação para acesso seguro e acessibilidade financeira de serviços e equipamentos.

32. A criação de subgrupos para tratar de cada um desses aspectos é providência mais do que necessária, em face do segundo achado central da presente fiscalização, cuja análise demonstrou uma concentração desproporcional de esforços e recursos na dimensão da infraestrutura, negligenciando os demais pilares da conectividade significativa. Com base em tal constatação, a conclusão da auditoria foi de que os programas e ações do governo federal, em seu formato atual, não são suficientes para combater a exclusão digital de forma efetiva.

33. O impacto dessa concentração é imenso. De que adianta levar fibra ótica ou serviços de telefonia móvel a uma comunidade se os cidadãos não têm dinheiro para pagar por um plano de internet, não possuem um computador ou celular para se conectar, ou não sabem como usar essas ferramentas para acessar um serviço público ou uma oportunidade de emprego? Essa visão parcial da inclusão digital gera um ciclo vicioso: o Estado investe em infraestrutura que acaba subutilizada, e o

cidadão permanece à margem, sem conseguir transpor as barreiras econômicas e educacionais que o mantêm desconectado. Espera-se que a Câmara Setorial de Demanda, no âmbito do GTI, seja capaz de endereçar medidas adequadas para lidar com tal deficiência.

34. Ante o exposto, considerando que o GTI será efetivamente instalado no dia 1º de setembro, e que o funcionamento das câmaras setoriais é condição essencial para o alcance dos objetivos do grupo, promovi ajuste na determinação proposta pela equipe de auditoria, substituindo o prazo de 30 (trinta) dias para a instalação do GTI – providência já cumprida pelo Ministério – pela designação de igual prazo, após a realização da reunião inicial do grupo, para instituição das referidas câmaras.

35. Registro, por fim, que a auditoria constatou grave deficiência na divulgação das ações de inclusão digital. As informações sobre os programas existentes encontram-se dispersas em diferentes páginas do governo, pois não há uma plataforma centralizada que permita ao cidadão conhecer as iniciativas disponíveis, seus objetivos e como acessá-las. Essa fragmentação informacional cria uma barreira que dificulta o controle social e a própria adesão dos beneficiários às políticas.

36. O mais paradoxal é que a divulgação dessas políticas, destinadas justamente aos excluídos digitais, ocorre quase que exclusivamente por meios digitais. Ora, como esperar que um cidadão sem acesso à internet ou sem as habilidades para navegar nela, tome conhecimento de um programa que pode lhe oferecer exatamente essas capacidades? É imperativo que o governo adote estratégias de comunicação multicanal, por meios de grande alcance como o rádio e a televisão, além de pontos de atendimento presenciais, para garantir que a informação chegue a quem mais precisa.

37. Diante do diagnóstico apresentado, o Relatório da unidade técnica propõe um conjunto de determinações e recomendações com as quais manifesto minha inteira concordância, com os ajustes já indicados. A ausência de uma estratégia nacional formalizada, a fragilidade na coordenação interministerial e a ineficiência dos mecanismos de participação social são falhas que precisam ser urgentemente corrigidas.

38. A instituição do Grupo de Trabalho Interministerial, previsto no Decreto 11.542/2023, é medida basilar, que finalmente foi efetivada pelo Ministério das Comunicações. A demora para essa instalação é um sintoma da baixa prioridade que o tema, lamentavelmente, vinha ocupando na agenda governamental até então. Porém, a mera publicação dos atos editados pelo Ministro Fred Siqueira não garante que as demais pastas envolvidas passem a se comprometer igualmente com o tema.

39. Nesse sentido, a fim de mitigar os riscos de eventuais novos atrasos na condução dos trabalhos do GTI, entendo necessário que o prazo assinalado para elaboração do PNID, objeto de proposta de recomendação pela equipe de auditoria, seja igualmente objeto de determinação ao Ministério das Comunicações, cujo cumprimento será monitorado atentamente por esta Corte.

40. Quanto às demais recomendações que constam da proposta contida no Relatório precedente, com o propósito de aprimorar a coordenação, a transparência e a participação social, endosso, na íntegra, o entendimento da equipe de auditoria, no sentido de que sua adoção pelos responsáveis poderá trazer contribuições significativas para a melhoria da ação governamental.

41. Contudo, acredito que este Tribunal pode e deve ir além, induzindo a formulação de soluções inovadoras e eficazes para acelerar a superação do abismo digital. Nesse sentido, e em adição às excelentes propostas da AudComunicações, incluí, no Acórdão que submeto, a apreciação outras duas recomendações direcionadas ao Ministério das Comunicações:

- a) a avaliação da oportunidade e conveniência de instituir um programa direcionado às populações mais vulneráveis, como idosos, beneficiários de programas sociais e pessoas de baixa escolaridade, para oferta de cursos presenciais de letramento digital, ministrados por meio de convênios ou parcerias; e

- b) a avaliação da viabilidade de incluir, em futuros editais para outorga de faixas de frequência, em acréscimo às metas de cobertura, novas metas de conectividade universal e significativa, vinculadas a compromissos de oferta de planos de serviço acessíveis (tarifas sociais) e de apoio a projetos de letramento digital por parte das operadoras, especialmente em regiões carentes.

42. Acredito que tais medidas, somadas às propostas pela unidade técnica, podem conferir o impulso necessário para que o Brasil avance de uma política de “disponibilização de acesso” para uma verdadeira e efetiva política de inclusão digital, capaz de empoderar os cidadãos e prepará-los para os desafios e oportunidades do século XXI.

43. Antes de encerrar, não posso deixar de registrar minha visão de que a complexidade e a urgência do tema exigem mais do que ações de controle; demandam a construção de consensos e a articulação de toda a sociedade. Como parte de nossa missão constitucional de assegurar que a Administração Pública atue em benefício da sociedade, temos a prerrogativa e o dever de atuar como catalisador de debates que impulsionem o desenvolvimento nacional.

44. Por esse motivo, submeto a este Colegiado uma proposta final, que tive a oportunidade de apresentar ao nosso eminente Presidente Vital do Rêgo na manhã de hoje: assim como fizemos em 2015, com a exitosa iniciativa “Brasil 100% Digital”, que mobilizou o país em torno da agenda da transformação digital, proponho que o Tribunal de Contas da União organize um Seminário Internacional sobre Inclusão Digital e Letramento em Inteligência Artificial.

45. Tal evento terá o objetivo de reunir autoridades do Executivo, Legislativo e Judiciário, representantes do setor privado e especialistas no tema, inclusive internacionais, além de membros da sociedade civil, para que todos possam debater os desafios e construir, de forma colaborativa, propostas de solução para a promoção de uma conectividade significativa e para a capacitação da população frente às novas tecnologias.

46. Conforme proposta preliminar elaborada em conjunto com a AudComunicações, o evento deverá ser estruturado em torno de eixos temáticos, como a formulação de políticas públicas, os desafios para conectar os excluídos, o papel da IA na transformação social e as experiências de sucesso no Brasil e no mundo. Com isso, poderemos aprofundar as discussões em torno do diagnóstico oferecido por essa auditoria e fomentar o engajamento necessário para a efetiva implementação de um Plano Nacional de Inclusão Digital robusto e abrangente.

47. Agradeço desde já ao nosso Presidente, Ministro Vital do Rêgo, pelo apoio já manifestado a esta iniciativa, com a certeza de que renderá frutos valiosos para o país. Reitero, por fim, os merecidos elogios à equipe da AudComunicações pela excelência do trabalho realizado.

Por todo o exposto, acolhendo integralmente a análise e as propostas de encaminhamento formuladas pela Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações, com os ajustes que apresentei nessa ocasião, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de julho de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 1699/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.324/2023-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério das Comunicações; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria Operacional que teve por objeto avaliar a governança, a estratégia e a gestão das ações e programas relacionados às políticas públicas de inclusão digital a cargo do Governo Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério das Comunicações, na condição de Coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Decreto 11.542/2023 e pela Portaria MCom 19.125/2025, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da reunião de instalação do Grupo de Trabalho Interministerial, institua e instale efetivamente as câmaras setoriais de oferta e de demanda, a fim de assegurar o cumprimento do disposto no art. 5º, § 1º, e nos arts. 6º e 7º da Portaria MCom 19.125/2025 e possibilitar a concretização da medida “Edição de um Plano Nacional de Inclusão Digital”, estabelecida na Lei 14.802/2024;

9.1.2. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da reunião de instalação do Grupo de Trabalho Interministerial, publique e encaminhe a este Tribunal de Contas da União cópia do relatório final do grupo, com os subsídios para elaboração do Plano Nacional de Inclusão Digital, conforme previsto no art. 11, parágrafo único do Decreto 11.542/2023;

9.1.3. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a publicação do relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial, elabore o Plano Nacional de Inclusão Digital, conforme previsto no art. 1º, *caput*, do Decreto 11.542/2023, no art. 2º, *caput*, do Decreto 12.282/2024 e na medida “Edição de um Plano Nacional de Inclusão Digital”, estabelecida na Lei 14.802/2024;

9.2. recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. em articulação com a Casa Civil da Presidência da República, implemente estrutura de coordenação permanente das políticas de inclusão digital, com a definição de papéis e responsabilidades dos diversos atores envolvidos e, se necessário, com a criação de comitês ou câmaras setoriais para assegurar a abordagem integral do tema;

9.2.2. institucionalize mecanismos de participação social ativa no âmbito do Plano Nacional de Inclusão Digital e das políticas públicas relacionadas, por meio de consultas, audiências públicas e outros instrumentos que assegurem a escuta às demandas da sociedade;

9.2.3. estabeleça, em normativo, a obrigatoriedade de publicação de relatório periódico de acompanhamento e avaliação de programas e ações de inclusão digital do governo federal, e divulgue, em portal de fácil acesso, informações unificadas sobre o tema, incluindo orçamento, metas, público-alvo, regiões atendidas e resultados alcançados;

9.2.4. adote estratégias diversificadas de divulgação de programas e ações de inclusão digital, utilizando meios como rádio, televisão e pontos de atendimento presencial, de modo a garantir que a população excluída digitalmente tenha acesso às informações e à participação em tais ações;

9.2.5. na formulação e revisão das políticas públicas sobre o tema, considere de forma integrada todas as dimensões da inclusão digital e da conectividade universal e significativa, quais sejam: infraestrutura, acessibilidade financeira, acesso a equipamentos, qualidade de conexão, habilidades digitais (incluindo o letramento em inteligência artificial) e conteúdo adequado;

9.2.6. avalie a oportunidade e conveniência de instituir programa direcionado aos grupos mais vulneráveis, como idosos, beneficiários de programas sociais e pessoas de baixa escolaridade, para oferta de cursos presenciais de letramento digital e em inteligência artificial, ministrados por meio de convênios ou parcerias;

9.2.7. avalie a viabilidade de incluir, em futuros editais para outorga de faixas de frequência, em acréscimo às metas de cobertura, novas metas de conectividade universal e significativa, vinculadas a compromissos de oferta de planos de serviço acessíveis (tarifas sociais) e de apoio a projetos de letramento digital por parte das operadoras, especialmente em regiões carentes;

9.3. autorizar a realização de Seminário Internacional sobre Inclusão Digital e Letramento em Inteligência Artificial, com o objetivo de aprofundar o debate sobre o tema e fomentar a construção de soluções conjuntas entre os setores público e privado, a academia e a sociedade civil;

9.4. dar ciência desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério das Comunicações, ao Comitê Gestor da Internet no Brasil, às Comissões de Fiscalização Financeira e Controle e de Comunicação da Câmara dos Deputados, às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática e de Comunicação e Direito Digital do Senado Federal, e à Coordenadoria de Telecomunicações do Instituto de Defesa do Consumidor;

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo, por meio da Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações, que monitore o cumprimento das deliberações deste Acórdão;

9.6. encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 29/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/7/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1699-29/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral