

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA CIDADES DIGITAIS ("PCD"): A MODELAGEM, OS CONTORNOS REAIS E AS PRINCIPAIS RAZÕES PARA O INSUCESSO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NO MUNICÍPIO DE ITABUNA, NA BAHIA

*Cesar Henrique Lima*¹

Resumo:

O presente artigo tem por objetivo apresentar as linhas gerais de esforços de monitoramento e de avaliação da implementação do Programa Cidades Digitais ("PCD") no Município de Itabuna, localizado na região sul do Estado da Bahia. O foco da pesquisa foi averiguar a modelagem do Programa, os contornos reais assumidos por ele, bem como as razões pelas quais o aludido Programa, apesar de sua relevância e pertinência, não ter alcançado os resultados esperados pelos Poderes Públicos envolvidos na sua estruturação e implementação. Na primeira parte do trabalho, tratar-se-á da modelagem do PCD no plano federal, tendo por foco a sua estruturação inicial e os contornos gerais assumidos pelo Programa, à luz do conjunto de normas editadas pela Administração federal com a finalidade de institucionalizá-lo. Na segunda parte do relato, explorar-se-á a implementação do Programa no Município de Itabuna, na Bahia, com destaque para os seus *inputs* (recursos financeiros, humanos e de qualquer outra natureza investidos no Programa), *outputs* (o que foi efetivamente feito) e *outcomes* (resultados efetivos do PCD). Na terceira parte do texto, serão destacadas as principais razões pelas quais o PCD gerou resultados aquém daqueles que eram esperados naquela localidade baiana, considerando-se, especialmente, os apontamentos constantes do Acórdão TCU nº 1.898/2017, bem como as informações obtidas junto ao Ministério das Comunicações ("MCom") e à Administração itabunense.

Palavras-chave: Programa Cidades Digitais; políticas públicas; monitoramento; Ministério das Comunicações; Município de Itabuna.

Abstract:

This article aims to present the general guidelines for monitoring and evaluating the implementation of the Digital Cities Program ("PCD") in the Municipality of Itabuna, located in the southern region of the State of Bahia. The research focused on investigating the Program's model, its actual contours, and the reasons why, despite its relevance and pertinence, the Program did not achieve the results expected by the Public Authorities involved in its structuring and implementation. The first part of the work will address the PCD's model at the federal level, focusing on its initial structure and the general contours assumed by the Program, considering the set of regulations issued by the federal

¹ Mestre em Direito Público na Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ (2024). Pós-Graduado em Direito e Advocacia Pública pela Escola Superior de Advocacia Pública da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (ESAP/PGE-RJ). Graduado em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ (2019). Membro do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro (IDASAN). Autor do livro: "Experimentalismo no Direito Administrativo Brasileiro: fundamentos, possibilidades, limites e experiências práticas".

Administration to institutionalize it. The second part of the report will explore the implementation of the Program in the Municipality of Itabuna, Bahia, highlighting its inputs (financial, human, and other resources invested in the Program), outputs (what was actually done), and outcomes (effective results of the PCD). In the third part of the text, the main reasons why the PCD (Program for Communication and Development) generated results below those expected in that location in Bahia will be highlighted, considering, especially, the points raised in TCU (Federal Court of Accounts) Ruling No. 1,898/2017, as well as the information obtained from the Ministry of Communications (“MCom”) and the Itabuna administration.

Keywords: Digital Cities Program; public policies; monitoring; Ministry of Communications; Itabuna’s City.

1) Introdução:

O tema da *conectividade* à rede mundial de computadores está na ordem do dia e tem provocado intensas transformações na vida das pessoas, das corporações e dos Poderes Públicos do Brasil e ao redor de todo o mundo. As discussões sobre conectividade ganham ainda mais força no âmbito da Administração Pública brasileira, especialmente, por se tratar, hoje, de tema intrinsecamente relacionada à prestação de uma série de serviços públicos, dentre os quais a emissão de documentos, o acesso a serviços de saúde, de vacinação, a programas sociais e a políticas públicas diversas.

Ainda hoje, porém, há importantes limitações de acesso à internet na realidade brasileira, o que, fatalmente, já tem comprometido a plena fruição de direitos por parte da população, especialmente, dos mais vulneráveis². Conforme documentado no estudo “Conectividade Significativa: propostas para medição e o retrato da população no Brasil”, trazido a público pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil, somente 22% dos brasileiros com dez anos de idade ou mais têm condições satisfatórias de conectividade à internet³.

Atenta ao aludido cenário, a Administração Pública federal criou o Programa “Cidades Digitais” (“PCD”), que tem por escopo ampliar o acesso à internet por parte dos cidadãos e dos Poderes Públicos locais ao redor de todo o País. Isso se deu ainda no ano

² Alguns autores chegam, inclusive, a atribuir o caráter de fundamental ao direito de acesso à internet. Ver: SIQUEIRA, Andressa de Bittencourt. A fundamentalidade subordinada do direito de acesso à internet no cenário jurídico-constitucional brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito Público*, v. 7, nº 2, p. 240-263, 2020.

³ COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL – CGI.br. *Conectividade significativa* [livro eletrônico]: propostas para medição e o retrato da população no Brasil. Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR; tradução Ana Zuleika Pinheiro Machado. São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2024, p. 102.

de 2011, momento em que os impactos da falta ou de acesso limitado à internet começavam a surgir, mas já se mostravam de mais absoluta relevância. Saliente-se que o aludido Programa foi criado pelo Ministério das Comunicações do Governo Federal e implementado em mais de uma centena de cidades brasileiras, das cinco regiões do País, tendo por foco cidades pequenas e médias com estruturas deficitárias de acesso à internet.

O *ponto focal* da pesquisa centrou-se em investigar a modelagem do Programa, os seus contornos reais e as principais razões pelas quais uma política pública de inegável relevância e pertinência, tal qual o PCD, pode existir, contar com normas próprias destinadas a reger sua estruturação e implementação, serem alocados recursos financeiros e humanos por parte dos Poderes Públicos envolvidos (nacional e local), ser efetivamente implementada, contar com estruturas próprias, mas os seus resultados serem absolutamente limitados; quando, não, inexistentes.

Para se debruçar sobre as aludidas questões, o artigo está dividido em quatro partes, além desta breve introdução e da conclusão.

Na *primeira parte* do trabalho, serão apresentados breves aportes teóricos que devem informar os esforços de monitoramento e avaliação das políticas públicas, incluindo-se a implementação do Programa Cidades Digitais no Município de Itabuna, na Bahia (item 2.).

Na *segunda parte* do trabalho, tratar-se-á da estruturação inicial e dos contornos gerais assumidos pelo PCD no plano federal, tendo por foco o conjunto de normas editadas pela Administração federal com a finalidade de institucionalizá-lo (item 3.).

Na *terceira parte* do trabalho, o que se faz é apresentar esforço de monitoramento acerca do PCD. O foco será no monitoramento da implementação do Programa no Município de Itabuna, na Bahia, com destaque para os recursos (financeiros, humanos e de qualquer outra natureza) investidos no Programa (*inputs*), as instalações entregues pelo MCom naquela localidade e o funcionamento delas (*outputs*), os resultados entregues às repartições públicas envolvidas e à população, a partir da instalação da infraestrutura pertinente ao Programa (*outcomes*) e o *status* atual do PCD em solo itabunense (item 4.).

Na *quarta parte* do texto, será apresentado esforço de avaliação da implementação do PCD no Município de Itabuna, na Bahia. Serão abordadas as razões pelas quais o aludido Programa, apesar de sua relevância e pertinência, não alcançou os resultados esperados pelos Poderes Públicos envolvidos, considerando-se, especialmente, os apontamentos constantes do Acórdão TCU nº 1.898/2017, bem como as informações obtidas junto ao MCom e à Administração do Município de Itabuna. Adiante-se, desde logo, que serão destacadas *quatro razões principais* para o insucesso do Programa, quais sejam: (i) as deficiências quanto à definição do objeto do PCD, especialmente por se caracterizar como amplo, ter diversos focos e ser pouco claro; (ii) a descoordenação entre os entes públicos envolvidos na implementação do Programa, *i.e.*, entre o Governo Federal e a Administração Municipal de Itabuna; (iii) verdadeiro cenário de incapacidade institucional do Município de Itabuna para dar continuidade ao Programa, especialmente no que concerne aos recursos financeiros, técnicos e de pessoal necessários; e (iv) a ausência de metas específicas e mensuráveis – globais e locais – dirigidas ao Programa Cidades Digitais, acompanhadas de falhas de monitoramento (item 5.).

No que concerne à *metodologia de pesquisa*, realizou-se *estudo de caso*, pautado no levantamento de materiais bibliográficos teóricos (livros, artigos acadêmicos, artigos de jornais e revistas, notícias veiculadas em sites jurídicos e não jurídicos) e documentais (normas jurídicas editadas pelo MCom e relatórios disponibilizados pelo Governo Federal) a respeito do PCD, bem como a análise de decisão exarada pelo Tribunal de Contas da União a respeito do Programa (Acórdão TCU nº 1.898/2017).

A pesquisa pautou-se, ainda, na formulação de pedidos de acesso à informação junto ao MCom, via sistema Fala.BR, do Governo Federal, bem como na realização de diversos contatos via e-SIC (Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão), *e-mail* e telefone junto à Prefeitura de Itabuna, para fins de viabilizar a realização do estudo de caso objeto do presente trabalho.

Frise-se, ainda, que a ideia inicial era realizar pesquisa mais ampla a respeito do PCD, tendo por foco os três municípios mais populosos (Vitória da Conquista e Itabuna, no Estado da Bahia, e Maracanaú, no Estado do Ceará) e os três municípios menos populosos (Sebastião Barros, no Estado do Piauí, Santa Cecília do Pavão, no Estado do Paraná, e Lourdes, no Estado de São Paulo) que receberam o Programa, para que se procedesse um trabalho de comparação entre eles. Diante da escassez de dados e

das inúmeras dificuldades na interlocução com os aludidos municípios, decidiu-se por realizar apenas estudo de caso limitado à implementação do PCD no Município de Itabuna, no Estado da Bahia, por se tratar de Município em que foi possível obter maior quantitativo de dados e informações mais robustas a respeito da implementação do PCD.

2) Breves aportes teóricos que devem informar os esforços de monitoramento e avaliação das políticas públicas, incluindo-se o PCD:

A construção, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas têm sido objeto de recorrentes estudos acadêmicos, não apenas na área da Gestão Pública, mas também no campo dos estudos jurídicos, especialmente a partir do advento da Constituição da República de 1988⁴. O aludido panorama está alinhado com um movimento de intensificação da execução de investigações multidisciplinares no campo do direito, por intermédio das quais se busca interrelacionar aspectos jurídicos com questões afetas, por exemplo, à Gestão Pública e à Ciência Política, em busca de estruturar e implementar soluções adequadas e eficientes para os problemas reais dos entes públicos brasileiros e, principalmente, dos cidadãos, destinatários finais das múltiplas tarefas que se encontram a cargo dos Poderes Públicos.

Sob a óptica dos estudos jurídicos, Maria Paula Dallari Bucci se debruçou sobre o cenário de interseção entre as aludidas áreas com o objetivo de construir um conceito jurídico de políticas públicas. Ao ver da autora, política pública pode ser definida como um “programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito”⁵.

Juliana Bonacorsi de Palma também se dedicou à aludida conexão entre o direito (administrativo) e as políticas públicas, oportunidade em que explicitou que “as políticas públicas não são mais estranhas ao Direito Administrativo. Se até pouco tempo atrás o termo “políticas públicas” era algo longe do Direito Administrativo – assunto de cientistas

⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 18.

⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito. In: *Políticas Públicas. reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

políticos, no máximo constitucionalistas –, é extraordinário constatar o quanto há na teoria e na prática administrativista sobre políticas públicas”⁶.

Tal esforço de aproximação entre as áreas não se restringe apenas a questões teóricas/conceituais e às etapas de modelagem jurídica das políticas públicas, representadas especialmente pelo esforço de criação de normas para fins de institucionalizá-las. Ele se espalha também para os respectivos processos de implementação, para o necessário monitoramento das políticas públicas em suas mais diferentes fases de execução, bem como para o processo de avaliação das políticas públicas, considerando-se, especialmente, a imposição normativo-constitucional de que elas gerem resultados efetivos para os cidadãos no que concerne ao exercício de direitos fundamentais⁷.

Ana Paula de Barcellos sustenta que há verdadeiro dever de monitoramento das políticas públicas no ordenamento jurídico brasileiro,

“na medida em que se trata de mecanismo essencial para a realização dos comandos constitucionais sobre os direitos fundamentais”⁸. O expediente de monitoramento envolve, dentre outros aspectos, “verificar se as metas que haviam sido estabelecidas quando da concepção da política estão sendo atingidas (caso, claro, elas tenham sido estabelecidas), acompanhar o que de fato está sendo executado no contexto da política em exame, e apurar os resultados concretos produzidos em face dos direitos fundamentais que se pretende promover, tendo em conta o problema que se pretendia solucionar por meio da política pública afinal”⁹.

Com arrimo na construção teórica do ciclo das políticas públicas, explicam Ana Paula de Barcellos e Yago Nunes dos Santos que o expediente de monitoramento das políticas públicas envolve, dentre outros aspectos, a “aferição acerca do quanto se está investindo na política pública e quantas pessoas estão envolvidas em sua execução

⁶ PALMA, Juliana Bonacorsi de. Direito Administrativo e Políticas Públicas: o debate atual. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; SCHIRATO, Vitor Rhein; MIGUEL, Luiz Felipe. (Org.). *Direito Público em Evolução: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar*. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, v. 1, pp. 177-202, 2013, p. 177.

⁷ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 29. DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 15.

⁸ BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: levando os direitos a sério. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, pp. 251-165, 2018, p. 256.

⁹ *Ibidem*, p. 257.

(*inputs*); [...] verificação sobre quais ações, de fato, foram desenvolvidas em razão da política (*outputs*); e monitorar os resultados que dela advieram (*outcomes*)”¹⁰.

Ainda quanto aos esforços de monitoramento, explicita-se que tal frente de atuação passa por “verificar se as metas que haviam sido estabelecidas quando da concepção da política estão sendo atingidas (caso, claro, elas tenham sido estabelecidas), acompanhar o que de fato está sendo executado no contexto da política em exame, e apurar os resultados concretos produzidos em face dos direitos fundamentais que se pretende promover, tendo em conta o problema que se pretendia solucionar por meio da política pública afinal”¹¹.

De sua vez, a avaliação de políticas públicas compreenderia,

“[s]egundo definição dada pela Agência Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios (Espanha, 2010), do Governo da Espanha, [...] processo institucional que utiliza métodos sistemáticos e rigorosos para obtenção e análise de informação, com ênfase na compreensão integral dos impactos, resultados, processos, teorias e o contexto das intervenções públicas em relação aos objetivos traçados e sua revisão, com a finalidade de servir de aprendizagem e melhoria gerencial para os serviços públicos, bem como base estratégia[c]a para decisões futuras, enquanto processo fundamentado de juízo de valor sobre a ação pública avaliada e baseada em critérios estabelecidos pelos principais atores envolvidos e com o objetivo final de servir à cidadania”¹².

Nesta oportunidade, nas palavras de Caroline Müller Bitencourt e André Afonso Tavares, o que se pretende realizar é esforço de avaliação do PCD centrado nos seus resultados, isto é, “nos impactos e efeitos finais de uma política ou programa”¹³, que tem por objetivo precípua “medir o alcance das metas e objetivos estabelecidos, verificando se os resultados planejados foram alcançados e qual foi a efetividade das intervenções realizadas”¹⁴. Busque-se, mais especificamente, sob a óptica jurídica, averiguar as razões

¹⁰ BARCELLOS, Ana Paula de; SANTOS, Yago Nunes dos. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 17, n. 2, e700, mai./ago. 2026, p. 5.

¹¹ *Ibidem*, p. 257.

¹² BITENCOURT, Caroline Müller; TAVARES, André Afonso. *Avaliação de políticas públicas: uma abordagem a partir do Direito das Políticas Públicas e suas contribuições*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2026, p. 171.

¹³ *Ibidem*, p. 176.

¹⁴ *Ibidem*, p. 176.

pelas quais o PCD, apesar de sua relevância e pertinência, não ter alcançado os resultados esperados pelos Poderes Públicos envolvidos na sua estruturação e implementação.

Como se observará a seguir, o presente texto volta-se, essencialmente, a espelhar esforços de monitoramento e avaliação da implementação do PCD no Município de Itabuna, na Bahia. É o que se passa a retratar a seguir.

3) A modelagem do PCD no plano federal: a estruturação inicial e os contornos gerais assumidos pelo PCD

Como pontuado anteriormente, o Programa Cidades Digitais foi instituído pelo Ministério das Comunicações no ano de 2011 por intermédio da edição da Portaria MCom nº 376, de 19 de agosto de 2011¹⁵, em linha com as diretrizes do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), instituído pelo Decreto nº 7.175/2010¹⁶.

A aludida norma prevê que o PCD possuiria como principais iniciativas (i) construir redes de fibra óptica para interligar órgãos públicos locais; (ii) disponibilizar aplicativos de governo eletrônico da Administração Federal para as prefeituras; (iii) capacitar os servidores municipais para uso e gestão da rede, além de apoiar a formação continuada desses agentes públicos; (iv) oferecer pontos de acesso público à internet para uso livre e gratuito em espaços públicos de grande circulação, tais como praças, parques e rodoviárias; e (v) qualificar e apoiar espaços públicos e comunitários de uso das tecnologias digitais, tornando-os centros irradiadores de informação e de integração das comunidades nas áreas onde são instalados, promovendo a comunicação comunitária, dentre outras iniciativas (cf. consta do art. 2º da referida Portaria).

Ainda nos termos da aludida Portaria, para participar do Programa, os municípios interessados deveriam submeter projetos ao MCom, conforme prevê o art. 5º da Portaria de instituição do PCD, com redação dada pela Portaria MCom nº 186, de 28 de março de 2012¹⁷. Os projetos passariam, então, a ser avaliados pelo Ministério das

¹⁵ BRASIL. *Portaria MCom nº 376, de 19 de agosto de 2011*. Disponível em: <<https://bit.ly/3KyRvKh>>. Acesso em: 30 mar. 2026.

¹⁶ O Decreto em referência foi revogado pelo Decreto nº 9.612/2018 (BRASIL. *Decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7175.htm>. Acesso em: 30 mar. 2026).

¹⁷ BRASIL. *Portaria MCom nº 186, de 28 de março de 2012*. Disponível em: <<https://bit.ly/3Z8IWvq>>. Acesso em: 30 mar. 2026.

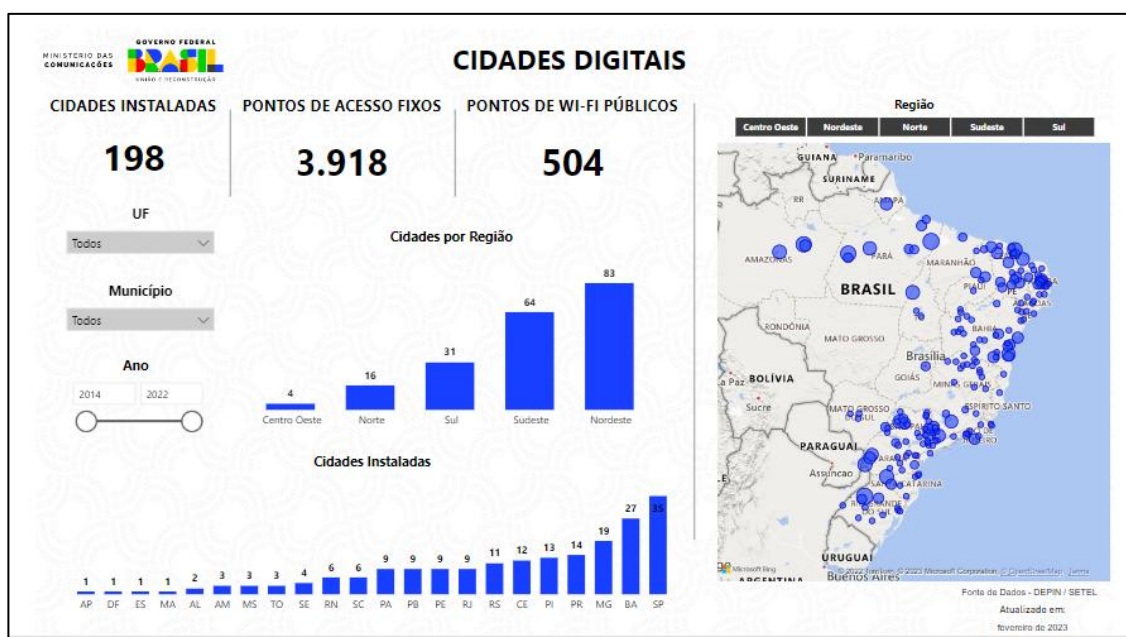
Comunicações a partir de três eixos de análise, quais sejam: (i) apresentação do projeto – em que se analisaria a descrição do problema feita pelo município interessado em participar do Programa, a relevância do PCD para aquela localidade, dentre outros aspectos; (ii) a capacidade gerencial e técnica do município proponente; e (iii) a sustentabilidade e a expansão do projeto (cf. informação prestada pelo MCom via Fala.BR – Pedido de acesso à informação nº 53125.001117/2022-84). O parágrafo único do art. 5º da Portaria MCom nº 376/2011 prevê ainda que no processo de seleção dos municípios deveriam ser “priorizados os municípios com menores níveis de desenvolvimento humano e com maiores dificuldades de acesso à Internet”.

A partir do aludido processo de seleção, caberia ao MCom contratar mediante procedimento(s) licitatório(s) empresas para promover a instalação da infraestrutura digital (especialmente de cabos de fibra óptica) nos municípios que tiveram seus projetos aprovados. Saliente-se que a modelagem do PCD estabelecida pelo MCom não previa qualquer transferência de recursos financeiros entre a Administração Federal e os municípios (o que foi corroborado pela Administração Federal via plataforma Fala.Br – Pedido de acesso à informação nº 53125.001193/2022-90).

Caberia tão-somente à União financiar a infraestrutura necessária ao Programa e doá-la aos municípios selecionados, cabendo a estes recebê-la, sem qualquer previsão de pagamento por parte das administrações municipais às empresas contratadas e/ou ao Governo Federal. Frise-se que os recursos municipais seriam dirigidos apenas a adimplir as remunerações dos servidores municipais envolvidos no Programa, para que o mesmo tivesse continuidade, bem como voltados a gerir o PCD a partir de determinada altura, como se detalhará a seguir.

Passado o período de seis meses da instalação da infraestrutura por parte da empresa contratada pela Administração Pública Federal, a gestão e a manutenção dos equipamentos instalados passariam a ser de responsabilidade somente das prefeituras dos municípios beneficiários, conforme consta do *caput* do art. 4º da Portaria MCom nº 376/2011. A Administração Federal, responsável pela estruturação inicial do PCD nas localidades ao redor de todo o País, deveria prestar apoio aos municípios apenas em questões pontuais para fins de continuidade do Programa, mas não se envolver diretamente na operacionalização do Programa após o aludido prazo.

Nos termos de infográfico disponibilizado no *site* do PCD, o Programa abarcou, em suas duas fases iniciais, a instalação de infraestrutura digital em um total de 198 municípios das cinco regiões do País (83 cidades do Nordeste; 64 cidades do Sudeste; 31 Cidades do Sul; 16 Cidades do Norte e 4 Cidades do Centro-Oeste). Conforme informações prestadas pelo MCom, “priorizaram-se municípios das regiões Norte e Nordeste, assim como aqueles com população de até 50 mil habitantes e os situados em até 50 quilômetros do *blackbone* (espinha dorsal da rede de fibras ópticas) da Telebrás”¹⁸. Observe-se, a seguir, o aludido infográfico¹⁹:

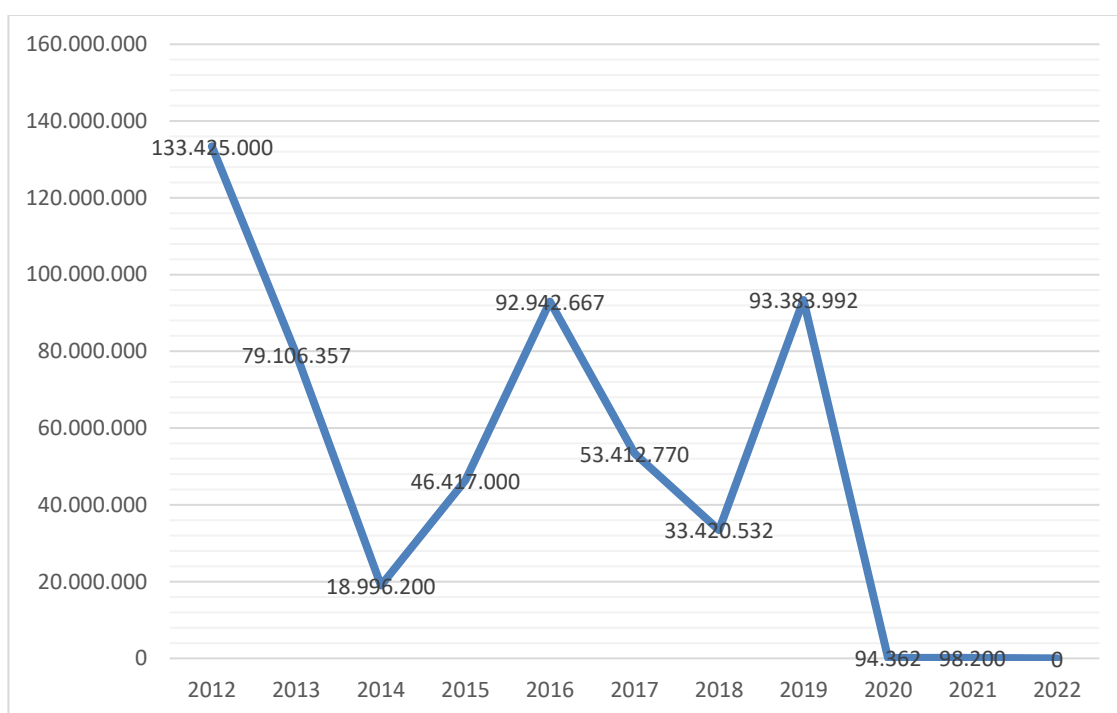


Segundo informações prestadas pelo MCom, parte dos municípios selecionados nas duas chamadas públicas acabaram excluídos do PCD por razões diversas, dentre elas, a ausência da apresentação da documentação exigida e/ou a sua apresentação incompleta. Observe-se, ainda, que o gráfico em destaque dá conta de que o PCD promoveu até o mês de fevereiro de 2023 a instalação de um total de 3.918 (três mil, novecentos e dezoito) pontos de acesso fixo à internet e de 504 (quinhentos e quatro) pontos de *Wi-fi* públicos no conjunto de municípios selecionados.

¹⁸ Cf. Pedido nº 53125.001192/2022-45.

¹⁹ Disponível em: <<https://www.gov.br/mcom/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/cidades-digitais>>. Acesso em: 30 mar. 2026.

É importante salientar que, ao longo dos anos, o PCD mobilizou expressiva quantidade de recursos financeiros no plano federal. Entre os anos de 2012 e 2021, constam rubricas nas leis orçamentárias anuais que somam o montante de R\$ 551.297.080 (quinhentos e cinquenta e um milhões e duzentos e noventa e sete mil e oitenta reais; sob os seguintes signos: “fomento à elaboração e a implantação de projetos tecnológicos de inclusão digital”; “apoio a cidades digitais”; “apoio a projetos de inclusão digital”; “implementação de projetos de cidades digitais”; “apoio a iniciativas de inclusão digital”; “implementação de projetos de cidades digitais e inteligentes”), além disso, foram localizadas normas que promoveram a abertura de créditos especiais e suplementares, que somam um total de R\$ 62.373.595 (sessenta e dois milhões e trezentos e setenta e três mil e quinhentos e noventa e cinco reais; Lei nº 13.525/2017; Lei nº 13.528/2017; Lei nº 13.768/2018; Portaria nº 6.951/2019; Portaria nº 6.951/2019 e Portaria Fazenda/ME nº 5.545/2021). Confira-se a evolução dos valores no gráfico a seguir:



(Gráfico elaborado pelo autor)

De acordo com relatório de auditoria operacional produzido pela Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (“SeinfraCOM”) do TCU, que contém dados apresentados em julho de 2016 e que instruiu a elaboração do Acórdão TCU nº 1.898/2017, “o programa Cidades Digitais executou um total de R\$

32.933.582,69 entre o período de 2014 a julho de 2016, o que representa 13,42% do valor total previsto”.

Na atualidade, é importante destacar que o PCD já se encontra concluído, de modo que “não há mais possibilidade de inclusão de novos municípios” (cf. informação prestada pelo MCom via Fala.BR – 53125.001117/2022-84)²⁰. Ainda nos termos das informações prestadas pelo MCom, a última instalação de infraestrutura no âmbito de município selecionado para o Programa ocorreu no ano de 2023, não existindo previsão para “a conclusão dos demais municípios selecionados, tendo em vista o encerramento dos contratos com as empresas contratadas, seja por decurso de prazo ou por desistência das empresas”²¹.

4) Esforço de monitoramento do PCD no plano municipal: a implementação do Programa no Município de Itabuna, na Bahia, e “a vida como ela é”

Saliente-se, inicialmente, que o Município de Itabuna foi selecionado para participar do PCD na primeira chamada pública de municípios realizada pelo MCom (ocorrida em 2012), o que ensejou a assinatura de um “acordo e um plano” entre a União e a Administração Municipal²². Conforme informações prestadas pelo MCom, a infraestrutura foi instalada no ano de 2014 pela empresa G4S, contratada pelo MCom para esse fim, via procedimento licitatório próprio (Editais Pregão 12/2012)²³.

Quanto aos *inputs* – que se referem aos recursos financeiros, humanos e de qualquer natureza investidos no PCD²⁴ –, o MCom dispendeu um total de R\$ 449.169,87 (quatrocentos e quarenta e nove mil, cento e sessenta e nove reais e oitenta e sete centavos) para fins de implementação da infraestrutura relacionada ao Programa no Município de Itabuna, especialmente no que diz respeito à instalação de cabos de fibra

²⁰ Cf. Pedido nº 53125.001192/2022-45.

²¹ Cf. Pedido nº 53125.001192/2022-45.

²² CASTRO, Jonas Gomes de. *Cidades digitais: uma análise da implantação da infraestrutura em seu projeto-piloto*. Relatório de Pesquisa. Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Distrito Federal, 2015, p. 69.

²³ Cf. Pedido nº 53125.001192/2022-45.

²⁴ Como aponta Ana Paula de Barcellos a respeito dos *inputs*, “[a] informação sobre os inputs não diz muito sobre o impacto efetivo da política na realidade dos direitos fundamentais que ela pretende promover. Nada obstante, tais dados serão importantes para vários tipos de controle relacionados com as despesas públicas”. (BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: levando os direitos a sério. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, pp. 251-165, 2018, p. 259).

óptica para levar conexão de internet banda larga aos órgãos públicos locais²⁵. Não há registros no MCom e na Prefeitura itabunense do quantitativo de servidores públicos mobilizados para instalar a infraestrutura naquela localidade, constam apenas registros da atuação de funcionários da empresa G4S nesse processo, a partir da contratação realizada pela Administração Pública Federal.

No plano dos *outputs* (o que foi efetivamente feito pelo PCD naquela localidade), conforme informações prestadas pelo MCom, houve a instalação em Itabuna de 01 (um) PEAS (“Ponto de Enlace e Acesso Social” – que consiste no “ponto central da Cidade Digital, o local onde chega o backhaul de internet e onde está instalada a SGI (Solução Gerenciadora de Infraestrutura)”; 01 (uma) instalação denominada SGI (“Solução Gerenciadora de Infraestrutura” – que compreende um “núcleo de gerenciamento onde estão instalados os servidores de gerenciamento da rede e controle dos usuários”); 13 (treze) PAGs (“Ponto de Acesso de Governo”, que “destina-se ao atendimento de espaços associados à administração pública e à prestação de serviços à população por qualquer esfera de governo, do qual pode haver ramificações para PCGs”) e 03 (três) PAPs (“Ponto de Acesso Público (hotspots)”, que têm “a finalidade de permitir acesso gratuito à internet via WiFi em locais públicos de grande circulação de pessoas”. Ainda no plano dos outputs, registrou-se no ano de 2014 a instalação de 13.768,00 metros de cabos ópticos, conforme informações prestadas pelo MCom²⁶.

Quanto aos *outcomes* (resultados efetivos entregues pelo PCD), não foram identificados documentos formais exarados pelo MCom ou pela Prefeitura de Itabuna relatando os resultados efetivos da política para o funcionamento da Administração itabunense e para a população local. Ao longo das pesquisas, identificou-se apenas reportagem publicada em blog local contendo relatos exarados por autoridades nacionais e locais a respeito dos impactos do PCD naquele Município. Nesse sentido, conforme relato constante do blog do Thame:

“[o então Ministro das Comunicações] **também esteve no Samu-192, que há três meses ganhou mais agilidade no atendimento telefônico de emergência, com repasse de informações direto à central de atendimento do Sistema Único de Saúde – SUS.** (...) Segundo o prefeito Claudevane Leite **todas as melhorias na central do Samu-**

²⁵ Cf. Pedido nº 53125.001193/2022-90.

²⁶ Cf. Pedido nº 53125.001193/2022-90.

192 só foram possíveis depois da utilização do programa operacional com velocidade superior a 10 Megabytes”²⁷.

Especificamente quanto ao monitoramento da política, consta do SIMMC que o último contato realizado entre o MCom e a Prefeitura para fins de verificação da disponibilidade de rede em Itabuna ocorreu em 27 de junho de 2021. Vejam-se, a seguir, as informações que constam do sistema de monitoramento:

Relatório de Disponibilidade por Cidade	
Data: 27/06/2021	Legenda
Região: NORDESTE	 Último contato há menos de 4 dias
Estado: Bahia	 Último contato há 4 dias ou mais
Cidade: ITABUNA	 Nunca se comunicou

Ponto de acesso	Situação	Data do último contato	Quantidade de dias desde o último contato	Números de dias com contato no mês
(PAG 13) Almoarifado Da Saúde		27/06/2018	1096	0
(PAG 3) Batalhão Da Polícia Militar		-		
(PAG 12) Biblioteca Municipal		10/02/2017	1598	0
(PAG 11) Colégio Imean		20/01/2016	1985	0
(PAG 9) Emasa		20/01/2016	1985	0
(PAG 6) Ficc		20/01/2016	1985	0
(PAG 2) Guarda Civil Municipal / Secretaria Do Esporte		11/08/2017	1416	0
(PAG 5) Hospital Base		20/01/2016	1985	0
(PAG 7) Odontocentro		20/01/2016	1985	0
(PAG 1) Paróquia Santa Rita De Cassia		14/05/2018	1140	0
(PAG 8) Policlínica Municipal		20/01/2016	1985	0
(PAG 10) Secretaria Da Saúde		15/08/2019	682	0
(PAG 4) Secretaria De Transito		20/01/2016	1985	0
(PAP 3) Biblioteca Municipal		19/01/2018	1255	0
(PAP 2) Policlínica Municipal		09/07/2017	1449	0
(PAP 1) Rodoviária		09/07/2017	1449	0
(PEAS) Biblioteca Municipal		17/07/2020	345	0
Quantidade de pontos de acesso por cidade: 17				

Além disso, não há dados disponíveis no que tange ao relatório de uso de rede (quantitativo de dados de internet utilizado pelos pontos de acesso instalados a partir do PCD em Itabuna). Confira-se:

²⁷ BLOG DO THAME. *Ministro das Comunicações lança programa Cidades Digitais em Itabuna*. Disponível em: <<https://bit.ly/3N7JcnQ>>. Acesso em: 30 mar. 2026.

Relatório de Uso de Rede por Cidade		
CidadesDigitais		
Região: null Estado: null Cidade: null		
Data	Tráfego Upload (MBytes)	Tráfego Download (MBytes)
null		

Por fim, hoje, voltando-se os olhos para “*a vida como ela é*” no Município de Itabuna, conforme relato enviado pela Administração Municipal, a política pública em exame passou por um processo intenso de sucateamento, já pouco depois do fim do processo de instalação da infraestrutura pertinente, ocasionado, especialmente, por sucessivos furtos da rede de fibra óptica instalada, além da “quebra de contrato” com a empresa G4S. A partir da saída da empresa responsável, a gerência local do PCD ficou com os diretores de Tecnologia da Informação (“TI”) da Prefeitura e “com o passar do tempo esses equipamentos foram se deteriorando e como não tinha manutenção por parte da prefeitura ela foram parando, como a prefeitura na época não se interessou em dar continuidade ao projeto, ele foi abandonado e sucateado”²⁸. Ainda nos termos de depoimento fornecido pela Administração itabunense, “hoje não temos muitas informações sobre os equipamentos, as fibras pela segunda vez... Quase todas foram roubadas restando apenas poucos quilômetros dela”²⁹.

O que se constata, portanto, é que o PCD, apesar de (i) abarcar política pública de inegável relevância e pertinência para a população e para o funcionamento da Administração Pública; (ii) contar com normas próprias destinadas a reger sua estruturação e implementação; (iii) contar com recursos financeiros e humanos dirigidos à sua implementação, como visto nos itens anteriores (tanto no plano federal, como, especificamente, no âmbito de Itabuna); (iv) ter sido efetivamente implementado pelos Poderes Públicos envolvidos e (v) contar com estruturas próprias; os seus resultados foram absolutamente limitados; quando, não, inexistentes no âmbito do Município de Itabuna.

²⁸ Informação obtida via Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (CI-D nº 035/2022) em 06.10.2022.

²⁹ Informação obtida via Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (CI-D nº 035/2022) em 06.10.2022.

4) Esforço de avaliação do PCD: as principais razões pelas quais os resultados da política pública no Município de Itabuna foram aquém daqueles que eram esperados pelos Poderes Públicos envolvidos

Considerando-se os contornos gerais assumidos pelo PCD no plano federal, bem como as informações relativas à implementação do Programa obtidas junto à Administração Pública federal e à gestão itabunense, passa-se a tratar das principais razões pelas quais os resultados do Programa foram aquém daqueles que eram esperados pelos Poderes Públicos envolvidos na sua implementação, - quando, não, inexistentes -, apesar da inegável importância da política pública, da mobilização de recursos financeiros e humanos por parte dos Poderes Públicos e da criação de infraestrutura própria para o Programa (física e institucional).

A *primeira* ordem de razões para os resultados limitados do Programa se relaciona com a **existência de relevantes deficiências na definição do objeto do Programa Cidades Digitais**. É o que se extrai, especialmente, das normas de regência da aludida política pública, *vis-à-vis* a forma como se deu a sua implementação no Município de Itabuna, como se verá a seguir.

Conforme consta do art. 2º da Portaria MCom nº 376, de 19 de agosto de 2011, que instituiu a aludida política pública, o PCD tem por objeto *(i)* construir redes de fibra óptica para interligar órgãos públicos locais; *(ii)* disponibilizar aplicativos de governo eletrônico da Administração Federal para as prefeituras; *(iii)* capacitar os servidores municipais para uso e gestão da rede, além de apoiar a formação continuada desses agentes públicos; *(iv)* oferecer pontos de acesso público à internet para uso livre e gratuito em espaços públicos de grande circulação, tais como praças, parques e rodoviárias; e *(v)* qualificar e apoiar espaços públicos e comunitários de uso das tecnologias digitais, tornando-os centros irradiadores de informação e de integração das comunidades nas áreas onde são instalados, promovendo a comunicação comunitária, dentre outras iniciativas

O que se extrai da norma em referência é que objeto do Programa Cidades Digitais é bastante *amplo*, além do que abarca, de forma simultânea, *diferentes frentes de atuação* e goza de *pouca clareza*. Ao mesmo tempo em que compreende a construção de

redes de fibra óptica para o fornecimento de internet às repartições públicas, o Programa abarca a disponibilização de aplicativos por parte da Administração Pública federal às gestões municipais, a capacitação de servidores municipais e o oferecimento de pontos de acesso público à internet para uso livre e gratuito. À luz das previsões da Portaria em referência, não há dúvidas de que o objeto do Programa Cidades Digitais é amplíssimo, abrangendo uma série de iniciativas e medidas a serem adotadas pelos Poderes Públicos (de forma direta ou por intermédio de parcerias com agentes privados), o que, inegavelmente, traz dificuldades quanto à sua implementação (ao menos que se dê de forma satisfatória em todas as partes que compõem o aludido objeto).

O que se vê, ainda, é que o Programa Cidades Digitais abarca iniciativas relacionadas ao acesso à internet de particulares (via pontos de acesso público à internet para uso livre e gratuito em espaços públicos de grande circulação, tais quais praças, parques e rodoviárias), bem como de repartições públicas. Há, portanto, ao menos dois focos centrais do aludido Programa, quais sejam: *(i)* aprimorar e/ou construir a infraestrutura das Administrações Públicas no que concerne ao acesso à internet e *(ii)* viabilizar o acesso à internet aos cidadãos de cidades pequenas e médias brasileiras, o que demanda o desenvolvimento de frentes de atuação diversas por parte dos Poderes Públicos para fins de tornar efetiva a política pública corporificada por meio do PCD.

Trata-se de panorama que tende a explicar, em alguma medida, o insucesso da política, já que, da forma como foi desenhado normativamente, o PCD exige o direcionamento de energia e recursos humanos e financeiros por parte dos Poderes Públicos envolvidos em frentes que não necessariamente se comunicam – voltadas a objetivos concretos distintos, quais sejam, melhorar a máquina pública e garantir o acesso de pessoas comuns à internet –, ainda que tenham um mesmo pano de fundo (trazer conectividade para cidades pequenas e médias brasileiras, seja sob o prisma da Administração, seja sob a óptica dos cidadãos).

Além do objeto, como visto, ser amplo e gozar de focos diversos, o que se constata da Portaria em referência é que não houve cuidado em se especificar quais seriam os aplicativos a serem cedidos às administrações municipais por parte da Administração federal, nem mesmo o que exatamente estaria abarcado pelo item que descreve como componente do objeto do PCD a capacitação de servidores, nem o que compreenderia “qualificar e apoiar espaços públicos e comunitários de uso das tecnologias digitais”.

Observe-se que não há quaisquer registros de que aplicativos da Administração Pública federal tenham sido cedidos à Prefeitura Municipal de Itabuna no bojo do PCD, ou mesmo qualquer evidência robusta no sentido de que os servidores itabunenses tenham recebido qualquer capacitação para tocarem o Programa a partir da instalação da infraestrutura, que se deu, frise-se, mais uma vez, por intermédio de financiamento da União, via MCom.

A segunda ordem de razões para os resultados limitados do PCD centra-se no **diálogo ineficiente entre a Administração Pública federal e o Município de Itabuna**, associado à **assimetria que caracteriza o federalismo brasileiro**.

À luz do marco normativo pertinente ao Programa, o que se constata é que para a adequada implementação e funcionamento das iniciativas constantes do art. 2º da Portaria MCom 376/2011 revelar-se-ia fundamental uma atuação articulada e integrada entre a União – por intermédio do Ministério das Comunicações – e os municípios selecionados, formando-se verdadeira rede de implementação da política pública em destaque, a partir da atuação de diversos agentes públicos (do plano federal e do plano municipal)³⁰. Isso porque grande parte das iniciativas relativas ao Programa estavam a cargo do Governo Federal, especialmente no que tange ao financiamento e à estruturação inicial em termos físicos da política pública em exame, mas a efetiva instalação da infraestrutura ocorreria nos territórios e em repartições sob a responsabilidade dos municípios. Além disso, o manejo cotidiano das instalações e a gestão dos equipamentos estaria sob a responsabilidade direta das administrações municipais a partir de determinada fase de implementação do Programa, o que reforçaria a importância da aludida atuação coordenada.

Não se ignorando que “os custos da coordenação vertical [entre atores de níveis de governo diferentes] são mais altos quando os países são organizados como federações”³¹, tal qual o Brasil, o que se observou ao longo do tempo foram dificuldades relevantes na interlocução entre os entes federativos envolvidos no PCD, o que, em certa medida, contribuiu para a ocorrência de problemas graves no bojo da implementação da política pública em exame no Município de Itabuna. Como registrado no termo de

³⁰ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 82; SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Caderno 48. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas-Unicamp, 2000, pp. 10-12

³¹ SOUZA, Celina. *Coordenação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018, p. 27.

referência que deu origem ao Programa Cidades Digitais, subscrito pela à época Secretária da Inclusão Digital do MCom, Lygia Pupatto, antes mesmo de sua fase de implementação nos municípios,

“[u]m dos grandes desafios da continuidade desse projeto consiste da interação de vários atores sociais tais como agentes das academias, da ciência, da economia, da política e da cultura que, atuando em forma de rede, possam construir um ecossistema de cooperação e inovação. Para isso temos que desenvolver ações integradas por meio de parcerias compartilhadas entre as diferentes esferas de governo, o setor produtivo e a sociedade civil.

Inicialmente, esses projetos deverão ser viabilizados por meio de parcerias diretas com governos estaduais e municipais e/ou com universidades, escolas técnicas e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos”³².

No ano de 2017, a partir de uma auditoria operacional a respeito do PCD – que tinha por objetivo “avaliar a equidade e concepção do Programa Cidades Digitais, quanto a aspectos relacionados aos pilares essenciais e básicos de gestão para formulação e implementação das políticas públicas de inclusão digital” –, o Plenário do TCU exarou acórdão por meio do qual formulou uma série de recomendações ao Ministério envolvido na política pública, especialmente quanto à existência de falhas graves de modelagem/arranjo institucional³³ do Programa Cidades Digitais. O acórdão foi assim ementado:

“RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. PROGRAMA CIDADES DIGITAIS (PCD). MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES. FALHAS DE CONCEPÇÃO, PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE MECANISMO DE AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DO PROGRAMA. OPORTUNIDADE DE MELHORIA DO PCD E SIMILARES NO

³² Documento obtido via e-mail junto à Prefeitura do Município de Itabuna.

³³ Conforme explicita Maria Paula Dallari Bucci, arranjo institucional pode ser definido como um “agregado de disposições, medidas e iniciativas em torno da ação governamental, em sua expressão exterior, com um sentido sistemático”. Especificamente no campo das políticas públicas, a ideia de arranjo institucional “compreende seu marco geral de ação, incluindo uma norma instituidora (com o perdão da tautologia), da qual conste o quadro geral de organização da atuação do Poder Público, com a discriminação das autoridades competentes, as decisões previstas para a concretização da política, além do balizamento geral das condutas dos agentes privados envolvidos, tanto os protagonistas da política quanto os seus destinatários ou pessoas e entes por ela afetados, como empresas e consumidores, por exemplo”. (BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 91).

Como indicado pelo Tribunal de Contas da União, mais especificamente, pela SeinfraCOM – em relatório de auditoria operacional que documentou as visitas realizadas pela área técnica da Corte a um grupo de municípios participantes do PCD – incluindo-se o de Itabuna – e que instruiu o aludido acórdão do TCU –,

“[q]uanto aos aspectos de coordenação do programa, durante as visitas técnicas realizadas pela equipe de auditoria, **os gestores municipais alegaram não conhecer exatamente suas responsabilidades**. Em um dos municípios visitados, **os gestores se ressentiram quanto ao baixo nível de coordenação do ministério**. Alegaram que o ministério não atuou adequadamente na coordenação do programa. Como exemplo, foi citado que a empresa integradora, responsável pela instalação da infraestrutura de fibra ótica, compareceu ao município para realização dos serviços sem a devida comunicação prévia aos gestores municipais. Tal situação prejudicou o planejamento do município, tendo em vista, a necessidade de providenciar, antecipadamente, diversas ações, a exemplo de licitações públicas e acordos de permissão de uso para utilização dos postes de energia elétrica para passagem dos cabos de fibra ótica. Diante desse relato, **ficaram demonstradas falhas de coordenação junto aos gestores municipais**”³⁵. (grifou-se).

Prova da aludida falha de coordenação entre os Poderes Públicos envolvidos ganha corpo, ainda, nas palavras da própria Administração itabunense no sentido de que os gestores locais “não se interessaram pelo Programa”, o que, ao que parece, contribuiu de forma importante para o seu sucateamento e para um cenário concreto de extinção. Não há dúvidas, ainda, de que a assimetria que caracteriza o Estado Federal brasileiro aprofunda ainda mais as dificuldades quanto ao diálogo entre os entes federativos para fins de implementação de políticas públicas, como se vê quanto ao Programa Cidades Digitais. O que se constata é que ideias boas – como o PCD -, gestadas nos gabinetes estruturados da Administração Pública federal, podem não ganhar a robustez e conquistar os resultados esperados diante dos entraves que se verificam na realidade prática das cidades pequenas e médias brasileiras, que gozam, em regra, de baixos índices de institucionalidade, recursos financeiros e humanos escassos, além de outros entraves relevantes.

³⁴ TCU, Acórdão TCU nº 1.898/2017, Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, j. em: 30.08.2017.

³⁵ TCU, Acórdão TCU nº 1.898/2017, Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, j. em: 30.08.2017, pp. 13-14.

A *terceira* ordem de razões para os resultados limitados do PCD está relacionada ao **baixo nível de capacidade institucional do Município de Itabuna para tocar o Programa**.

De início, a ausência de dados mínimos sobre o *status* atual da política pública voltada à inclusão digital no Município de Itabuna já se apresenta como uma evidência relevante de incapacidade institucional para fins de se dar prosseguimento ao Programa Cidades Digitais. Como destacado anteriormente, segundo informações prestadas pela Administração itabunense, “com o passar do tempo esses equipamentos foram se deteriorando e como não tinha manutenção por parte da prefeitura ela foram parando, como a prefeitura na época não se interessou em dar continuidade ao projeto, ele foi abandonado e sucateado”³⁶. *I.e.*, não há quaisquer outras informações que não aquelas que dão conta de seu abandono completo.

Como visto, houve a instalação da infraestrutura necessária à implementação do PCD no Município de Itabuna, a partir de empresa contratada pela Administração Federal, a quem coube o financiamento da aludida contratação. O que se nota é que houve esforços concentrados apenas na instalação da infraestrutura física relativa ao PCD e pouca atenção a medidas relacionadas à alfabetização digital dos responsáveis por dar continuidade à política pública na esfera municipal e à elaboração de conteúdos adequados para fins de instrução dos servidores e da população quanto ao PCD (o que se conecta, inclusive, com a dimensão da coordenação entre os entes, que, como visto, também se mostrou falha). Nessa direção, como também relatado pela SeinfraCOM, do TCU,

“observou-se que o PCD possui ação limitada em relação aos pilares de inclusão digital, concentrando a sua atuação na instalação de infraestrutura e deixando para segundo plano questões essenciais, como alfabetização digital e conteúdo adequado, segundo os critérios definidos no capítulo 2.2 – Estratégias para Inclusão Digital”³⁷.

Diante desse cenário, o Plenário da Corte de Contas recomendou que o MCom passasse a contemplar, “além de questões relacionadas à infraestrutura, diretrizes que abordem a alfabetização digital do público-alvo e o conteúdo disponibilizado na rede

³⁶ Informação obtida via Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (CI-D nº 035/2022) em 06.10.2022.

³⁷ TCU, Acórdão TCU nº 1.898/2017, Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, j. em: 30.08.2017, p. 19.

instalada (achado constante do parágrafo 4.2 do Relatório de Auditoria)”³⁸. Em outras palavras, a posição da Corte foi de que o processo de inclusão digital a ser intentado pelas políticas públicas – incluindo-se o PCD – não deve se restringir apenas à disponibilização de infraestrutura física, mas sim ter um escopo mais amplo, relacionando-se também à formação de uma cultura digital, com agentes públicos adequadamente treinados para tanto, bem como a disponibilização de ferramentas digitais apropriadas, à luz do estágio de desenvolvimento das tecnologias. Não há notícias de que os servidores do Município de Itabuna tenham recebido as instruções necessárias para dar prosseguimento a política pública em referência, menos ainda que tenha se instituído uma cultura digital naquela localidade baiana.

Há pistas, também, da ausência de sustentabilidade econômica para se prosseguir com o PCD após a instalação da infraestrutura inicial, custeada pela Administração federal. Conforme consta do termo de referência que deu origem ao PCD:

“[e]m decorrência das economias de escala e especificidades técnicas desse tipo de iniciativa, grande parte dos municípios não terá condições de garantir isoladamente a manutenção e a sustentabilidade das cidades digitais. Por essa razão, faz-se necessário estabelecer arranjos cooperativos que possibilitem a gestão compartilhada dos recursos físicos e financeiros”.

Assim, já naquele contexto se cogitou da construção de alguns arranjos jurídicos e econômicos com a finalidade de garantir a sustentabilidade do PCD no âmbito local, incluindo-se no Município de Itabuna:

“Diversos tipos de arranjos podem ser construídos:

- formação de consórcios públicos: um consórcio é formado exclusivamente por entes da federação, podendo assumir personalidade jurídica de direito público ou de direito privado. Em ambos os casos deve ser constituída uma associação pública que pode assumir natureza autárquica, no caso dos consórcios de direito público, ou como entidade sem fins lucrativos, no caso dos consórcios de direito privado. Além disso, o consórcio público tende a reduzir sobremaneira a extinção ou quebra de contratos, uma vez as consequências jurídicas e financeiras são bem maiores do que no caso dos instrumentos convencionais de parcerias entre os entes da federação, como é o caso dos convênios e termos de parceria.

³⁸ TCU, Acórdão TCU nº 1.898/2017, Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, j. em: 30.08.2017, p. 19.

- parceria com instituições sem fins lucrativos ou empresas públicas: o município como forma de sustentabilidade ao projeto, poderá formalizar parcerias com empresas públicas ou instituições sem fins lucrativos para manutenção da rede com recursos previstos no orçamento municipal e das instituições parceiras.

- concessão da infraestrutura: nesta modalidade o município poderá proceder a concessão da rede à empresas privadas para exploração comercial da mesma, oferecendo como contrapartida a manutenção e ampliação da Cidade Digital, sem degradação da rede original;

Em qualquer das situações deverá ser exigida comprovada capacidade de gerir a rede Metro Ethernet e as expansões da Cidade Digital”.

No que se refere à implementação do PCD no Município de Itabuna, não se identificou a formação de qualquer consórcio público para dar prosseguimento à política pública em referência, nem a celebração de parceria com instituições sem fins lucrativos ou empresas públicas, ou mesmo a concessão da infraestrutura instalada em terras itabunense pela empresa G4S. Assim, além de limitações relativas à formação dos servidores, que, por si só, retratam o citado panorama de incapacidade institucional da municipalidade, *vis-à-vis* os objetivos do PCD, as limitações de ordem econômico-financeiras também ajudam a explicar os resultados frustrantes da política pública, que se associa, naturalmente, ao alto custo da infraestrutura da política e de sua manutenção (a ser custeada pelo ente local beneficiário do PCD).

A *quarta* ordem de razões para os resultados limitados do PCD ganha corpo por intermédio da **ausência de metas específicas e mensuráveis dirigidas ao Programa Cidades Digitais**, relacionada ainda a **falhas nos mecanismos de monitoramento da Política**.

Observe-se que não há, no conjunto de normas diretamente relacionadas ao PCD, qualquer referência a metas específicas e mensuráveis dirigidas ao Programa, seja, por exemplo, quanto ao número de municípios a serem beneficiados, seja quanto ao quantitativo de infraestrutura a ser instalada nos municípios, inclusive no que tange ao Município de Itabuna, no Estado do Bahia. As referências a metas constam apenas de normas editadas pelo MCom que se referem à avaliação de desempenho institucional do Ministério para fins da percepção de diversas gratificações por parte de seu corpo de servidores (Portarias MCom nº 1.932/2018; 2.048/2019; 805/2019; e 733/2020).

Por ocasião da lavratura do Acórdão TCU nº 1.898/2017, dentre as recomendações aduzidas pela Corte de Contas, destacou-se a necessidade de que fosse estabelecida “sistemática de avaliação de impacto e efetividade da política pública, que mensure não apenas dados físicos de eficácia, mas principalmente a modificação da realidade socioeconômica objeto da ação governamental”³⁹ (Acórdão nº 1.898/2017, Rel. Min. Bruno Dantas).

O PCD passou, então, a contar com sistema próprio de monitoramento, qual seja, o Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (“SIMMC”). No referido Sistema, são disponibilizados gráficos relativos ao PCD e dados referentes à disponibilidade por cidade dos pontos de acesso à internet instalados a partir do Programa, bem como relatórios de uso de rede por cidade (em que se documenta o quantitativo de dados utilizados pelos pontos de acesso à internet).

Como visto, em Itabuna, não há dados disponíveis no que tange ao relatório de uso de rede, *i.e.*, quanto ao quantitativo de dados de internet utilizado pelos pontos de acesso instalados a partir do PCD em Itabuna. Além disso, ainda no plano do monitoramento da política em solo itabunense, observe-se que o último contato realizado entre o MCom e a Prefeitura para fins de verificação da disponibilidade de rede instalada em Itabuna ocorreu em 27 de junho de 2021. Há, portanto, evidente defasagem do sistema de monitoramento do Programa Cidades Digitais, mesmo após decisão do TCU destacando a importância desse componente no que se refere à aludida política pública, panorama este que compromete as pretensões de se acompanharem os resultados do PCD e o adequado funcionamento do aparato instalado no Município baiano.

5) Conclusões:

Como visto, o Programa Cidades Digitais foi instituído pelo Ministério das Comunicações no ano de 2011 por intermédio da edição da Portaria MCom nº 376, de 19 de agosto de 2011, tendo sido implementado em mais de uma centena de cidades brasileiras, incluindo-se o Município de Itabuna, no Estado da Bahia. É importante salientar, ainda, que ao longo dos anos, o PCD mobilizou expressiva quantidade de

³⁹ TCU, Acórdão TCU nº 1.898/2017, Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, j. em: 30.08.2017, p.1.

recursos financeiros no plano federal. Entre os anos de 2012 e 2021, constam rubricas nas leis orçamentárias anuais que somam o montante de R\$ 551.297.080. Na atualidade, é importante destacar que o PCD já se encontra concluído, de modo que “não há mais possibilidade de inclusão de novos municípios” (cf. informação prestada pelo MCom via Fala.BR – 53125.001117/2022-84).

No que se refere ao monitoramento da implementação do PCD no Município de Itabuna, no Estado da Bahia, quanto aos *inputs*, o MCom dispendeu um total de R\$ 449.169,87 (quatrocentos e quarenta e nove mil cento e sessenta e nove reais e oitenta e sete centavos), especialmente no que diz respeito à instalação de cabos de fibra óptica para levar conexão de internet banda larga aos órgãos públicos locais. No plano dos *outputs*, conforme informações prestadas pelo MCom, houve a instalação em Itabuna de um PEAS; uma instalação denominada SGI; treze PAGs e três PAPs, que têm “a finalidade de permitir acesso gratuito à internet via WiFi em locais públicos de grande circulação de pessoas”. Ainda no plano dos *outputs*, registrou-se no ano de 2014 a instalação de 13.768,00 metros de cabos ópticos, conforme informações prestadas pelo MCom. Quanto aos *outcomes* (resultados efetivos entregues pelo PCD), não foram identificados documentos formais exarados pelo MCom ou pela Prefeitura de Itabuna relatando os resultados efetivos da política para o funcionamento da Administração itabunense e para a população local.

Voltando-se os olhos especificamente para a avaliação do PCD, o que se constata é que os principais gargalos que explicam os resultados limitados do PCD no âmbito do Município de Itabuna, no Estado da Bahia, apesar de se tratar de política pública de extrema relevância e pertinência, são: (i) as deficiências quanto à definição do objeto do PCD, especialmente por se caracterizar como amplo, exigir diferentes frentes de atuação, além do que abarcar ações pouco claras; (ii) a descoordenação entre os entes públicos envolvidos na implementação do Programa, *i.e.*, Governo Federal e Administração Municipal de Itabuna, aprofundada diante da assimetria que caracteriza o Estado Federal brasileiro; (iii) verdadeiro cenário de incapacidade institucional do Município de Itabuna para dar continuidade ao Programa, especialmente no que concerne aos recursos financeiros, técnicos e de pessoal; e (iv) a ausência de metas específicas e mensuráveis – globais e locais – dirigidas ao Programa Cidades Digitais.

6) Referências:

ANASTÁCIO, Kimberly. *Difusão de Políticas Públicas e Tecnologia: Expansão das Cidades Digitais no Brasil*. Artigo apresentado no 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política com apoio do CNPq. Montevideu, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3xTTgdp>>. Acesso em: 30 mar. 2026.

BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: levando os direitos a sério. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, p. 251-165, 2018.

BARCELLOS, Ana Paula de; SANTOS, Yago Nunes dos. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 17, n. 2, e700, mai./ago. 2026.

BARROSO, Luis Roberto. Revolução Tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. *Revista Estudos Institucionais – REI*, v. 5, n. 3, pp. 1262-1313, set./dez. 2019.

BITENCOURT, Caroline Müller; TAVARES, André Afonso. *Avaliação de políticas públicas: uma abordagem a partir do Direito das Políticas Públicas e suas contribuições*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2026.

BLOG DO THAME. *Ministro das Comunicações lança programa Cidades Digitais em Itabuna*. Disponível em: <<https://bit.ly/3N7JcnQ>>. Acesso em: 30 mar. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7175.htm>. Acesso em: 30 mar. 2026.

BRASIL. *Portaria MCom nº 376, de 19 de agosto de 2011*. Disponível em: <<https://bit.ly/3KyRvKh>>. Acesso em: 30 mar. 2026.

BRASIL. *Portaria MCom nº 186, de 28 de março de 2012*. Disponível em: <<https://bit.ly/3Z8IWvq>>. Acesso em: 30 mar. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito. In: *Políticas Públicas. reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Pandemia acelera o uso de serviços públicos digitais*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/809660-pandemia-acelera-o-uso-de-servicos-publicos-digitais/>>. Acesso em: 30 mar. 2026.

CASTRO, Jonas Gomes de. *Cidades digitais: uma análise da implantação da infraestrutura em seu projeto-piloto*. Relatório de Pesquisa. Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Distrito Federal, 2015.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL – CGI.br. *Conectividade significativa* [livro eletrônico]: propostas para medição e o retrato da população no Brasil. Núcleo de

Informação e Coordenação do Ponto BR; tradução Ana Zuleika Pinheiro Machado. São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2024.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

KRESNALIYSKA, Gergana. Monitoring of Public Policies: a modern tool of good governance. *American International Journal of Contemporary Research*, v. 5, nº 5, out., 2015.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Direito Administrativo e Políticas Públicas: o debate atual. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; SCHIRATO, Vitor Rhein; MIGUEL, Luiz Felipe. (Org.). *Direito Público em Evolução: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar*. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, v. 1, pp. 177-202, 2013.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Caderno 48. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas-Unicamp, 2000.

SIQUEIRA, Andressa de Bittencourt. A fundamentalidade subordinada do direito de acesso à internet no cenário jurídico-constitucional brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito Público*, v. 7, nº 2, p. 240-263, 2020.

SOUZA, Celina. *Coordenação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.