



DEMOCRACIA DIGITAL NO BRASIL: ENTRE AS PROMESSAS DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E OS DESAFIOS DA EXCLUSÃO DIGITAL

DIGITAL DEMOCRACY IN BRAZIL: BETWEEN THE PROMISES OF INFORMATION TECHNOLOGIES AND THE CHALLENGES OF THE DIGITAL DIVIDE

Tatiana dos Santos Schuster¹
Júlia Oselame Graf²

Resumo: A consolidação da era digital vem redefinindo as dinâmicas de governança e participação social no Brasil, criando novas oportunidades para o fortalecimento da democracia participativa, mas também evidenciando profundas desigualdades estruturais. O problema de pesquisa deste estudo questiona: de que forma o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) pelo Estado brasileiro, especialmente a Lei nº 14.129/2021, tem contribuído ou limitado o fortalecimento da cidadania ativa e do controle social sobre as políticas públicas, à luz das desigualdades digitais? Para realização da pesquisa, adotou-se o método hipotético-dedutivo, mediante o emprego de técnica de pesquisa bibliográfica e documental. A hipótese sustenta que a simples digitalização de serviços públicos é insuficiente para promover inclusão cidadã e controle social efetivo, exigindo uma transformação cultural da Administração Pública e políticas de inclusão digital. O objetivo geral é analisar a relação entre o uso das TICs e o fortalecimento da cidadania ativa, e os objetivos específicos consistem em: (i.) examinar a transição do governo eletrônico para a administração pública digital a partir da Lei nº 14.129/2021; e (ii.) analisar os impactos das desigualdades digitais sobre a efetividade da participação popular e do controle social. Apesar dos avanços legais na governança digital no Brasil, a exclusão digital ainda dificulta a cidadania ativa. A democracia depende de políticas de inclusão tecnológica, educação digital e mudanças institucionais para que a tecnologia realmente amplie a participação.

Palavras-chave: Democracia Digital; Exclusão Digital; Administração Pública Digital; Participação Popular; Cidadania Eletrônica.

Abstract: The consolidation of the digital age has been redefining the dynamics of governance and social participation in Brazil, creating new opportunities for the strengthening of participatory democracy, but also highlighting deep structural inequalities. The research problem of this study asks: how has the use of Information and Communication Technologies (ICTs) by the Brazilian State, especially Law No. 14,129/2021, contributed to or limited the strengthening of active citizenship and social control over public policies, in light of digital inequalities? To carry out the research, the hypothetical-deductive method was adopted, through the use of bibliographic and documentary research technique. The hypothesis maintains that the simple digitalization of public services is insufficient to promote citizen inclusion and effective social control, requiring a cultural transformation of the Public Administration and robust digital inclusion policies. The general objective is to analyze the relationship between the use of ICTs and the strengthening of active citizenship, and the specific objectives consist

¹ Doutoranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Bolsista PROSUC/CAPES Modalidade II. E-mail: tatianass.advogada@gmail.com

² Doutoranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Bolsista PROSUC/CAPES Modalidade II. E-mail: juliagrafadv@gmail.com



of: (i.) examining the transition from e-government to digital public administration from Law No. 14,129/2021; and (ii.) analyze the impacts of digital inequalities on the effectiveness of popular participation and social control. Despite legal advances in digital governance in Brazil, the digital divide still hinders active citizenship. Democracy depends on policies of technological inclusion, digital education and institutional changes so that technology really expands participation.

Keywords: Digital Democracy; Digital Divide; Digital Public Administration; Popular Participation; Electronic Citizenship.

1. Introdução

A sociedade contemporânea vivencia uma transformação profunda mediada pelas tecnologias digitais que redefiniu as formas de comunicação, organização social e exercício da cidadania. No contexto brasileiro, o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) pelo Estado passou a ocupar um importante papel na reformulação das práticas de gestão pública, abrindo novas oportunidades para a participação popular e o controle social das decisões governamentais.

A promessa da democracia digital reside na capacidade das tecnologias de ampliarem os espaços de participação cidadã, aumentarem a transparência governamental e fortalecerem os mecanismos de controle social. Plataformas de consulta pública, orçamento participativo digital, portais de transparência e canais de comunicação direta entre cidadãos e gestores públicos representam inovações institucionais significativas no cenário democrático brasileiro.

Entretanto, a digitalização de processos administrativos e de serviços públicos não garante, por si só, a efetivação dos ideais democráticos. A exclusão digital emerge como um novo tipo de desigualdade social que pode reproduzir e amplificar as disparidades já existentes na sociedade brasileira, criando barreiras adicionais ao exercício pleno da cidadania.

Neste contexto, o problema de pesquisa que orienta este estudo questiona: de que forma o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) pelo Estado brasileiro tem contribuído ou limitado o fortalecimento da cidadania ativa e do controle social sobre as políticas públicas, à luz das desigualdades digitais? Para realização da pesquisa, adotou-se o método hipotético-dedutivo, mediante o emprego de técnica de pesquisa bibliográfica e documental. A hipótese sustenta que a simples digitalização de serviços públicos é insuficiente para promover inclusão cidadã e controle social efetivo, exigindo uma transformação cultural da Administração Pública e políticas de inclusão digital.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a relação entre exclusão digital e democracia participativa no Brasil, investigando como as TICs podem tanto promover quanto restringir o



fortalecimento da cidadania ativa. Os objetivos específicos consistem em: (i.) examinar a transição do governo eletrônico para a administração pública digital a partir da Lei nº 14.129/2021; e (ii.) analisar os impactos das desigualdades digitais sobre a efetividade da participação popular e do controle social.

A pesquisa justifica-se pelo fato de que, a despeito dos avanços normativos e institucionais no campo da governança digital brasileira, a exclusão digital ainda constitui um obstáculo relevante à concretização da cidadania ativa e participativa. Nesse sentido, a efetividade democrática passa a depender não apenas da expansão da infraestrutura tecnológica, mas também da formulação de políticas públicas de inclusão digital, da educação tecnológica e da transformação das estruturas institucionais, afinal, somente mediante essa articulação entre acesso, capacitação e governança é que a tecnologia poderá cumprir sua função emancipatória, ampliando a participação social e fortalecendo a legitimidade democrática no ambiente digital.

2. Sociedade em rede e exclusão digital: do governo eletrônico à administração pública digital

A interdependência global e o avanço das tecnologias da informação exigem que as instituições públicas se adaptem rapidamente, incorporando novas ferramentas digitais para aumentar a eficiência, a transparência e a participação social nas decisões políticas, reformulando as estruturas tradicionais de governança. Nesse mesmo sentido, Castells observa que “as redes interativas de computadores estão crescendo exponencialmente, criando novas formas e canais de comunicação, moldando a vida e, ao mesmo tempo, sendo moldadas por ela” (Castells, 2002, p. 40).

Contudo, como ressaltam Tavares e Vieira (2020), essa rede é também um espaço de exclusões e desigualdades, onde o acesso à informação e à participação política é profundamente condicionado por fatores econômicos, geográficos e culturais. A exclusão digital, emerge como um fenômeno multidimensional que vai além do simples acesso a dispositivos tecnológicos.

Sánchez Bravo (2010) destaca que a sociedade da informação, resultante do avanço tecnológico, não se manifesta de forma uniforme em âmbito global. Isso ocorre porque as políticas públicas voltadas à redução da exclusão social; e digital entre os países, fazendo com que a cada sociedade apresente diferentes níveis de inclusão e, consequentemente, distintas formas de inserção nesse contexto informacional.



A tecnologia não é, por si só, nem boa nem má. É a utilização que dela se faz a que determinará a natureza e a extensão de seus benefícios. [...] O que não se pode esquecer, desde o primeiro momento, é que não é possível, nem desejável, separar os aspectos sociais dos aspectos técnicos, industriais e econômicos que convergem na sociedade da informação. No futuro, poderão existir diferentes modelos de sociedade da informação, dependendo dos diferentes políticas para evitar a exclusão social e a criação de novas oportunidades para as pessoas e setores mais desfavorecidos (Bravo, 2010, p. 11-12).

Neste sentido, a exclusão digital pode ser compreendida a partir de três categorias principais de fatores: técnicos (qualidade da conexão, disponibilidade de hardware e software, infraestrutura de telecomunicações), sociais e individuais (idade, renda, escolaridade, habilidades digitais, motivação, idioma), e geográficos (localização urbana ou rural, diferenças regionais, densidade populacional (Tavares; Vieira, 2020).

Esta tipologia demonstra que a superação da exclusão digital demanda políticas públicas integradas que abordem simultaneamente questões de infraestrutura, educação, renda e desenvolvimento regional. Neste contexto, compreender o papel do Estado é fundamental, pois a exclusão digital não se limita ao campo social, mas também repercute na forma como o poder público estrutura seus serviços e integra com o cidadão.

Nisto, impede registrar que, a evolução das práticas de digitalização no setor público brasileiro pode ser compreendida através da transição conceitual do governo eletrônico para a administração pública digital. Esta distinção, ressaltada por Bitencourt e Gabardo (2021), é fundamental para entender os desafios contemporâneos da democratização digital.

O governo eletrônico caracteriza-se pelo uso de tecnologias de informação e comunicação para modernizar a gestão pública, com foco inicial na digitalização de serviços e processos já existentes. Trata-se, essencialmente, de uma conversão da burocracia analógica em burocracia digital, mantendo as estruturas organizacionais e procedimentais tradicionais, apenas em suporte tecnológico diferente (Bitencourt; Gabardo, 2021).

A administração pública digital, por sua vez, propõe uma transformação mais ampla e estrutural. Vai além da mera digitalização de processos, promovendo o desenvolvimento de novos modelos de serviço que exploram plenamente o potencial das tecnologias digitais. Caracteriza-se pela inovação em processos, entrega de serviços totalmente digitais, integração de sistemas e bases de dados, e, fundamentalmente, pela potencialização da participação do cidadão na formulação e controle das políticas públicas (Bitencourt; Gabardo, 2021).

A Lei nº 14.129/2021, que institui o marco legal do Governo Digital no Brasil, constitui um importante avanço normativo ao incorporar princípios fundamentais como acessibilidade, transparência, eficiência, participação, inovação e universalização do acesso. O diploma legal



reconhece expressamente a participação como um dos princípios orientadores do governo digital (art. 1º) e, em seu art. 3º, estabelece diretrizes voltadas à promoção da transparência na execução dos serviços públicos, ao monitoramento de sua qualidade, ao uso de linguagem clara e à disponibilização de mecanismos de autosserviço ao cidadão (Brasil, 2021).

Cumpra observar, primeiramente, que o escopo da norma vai além da simples implementação do governo eletrônico, buscando promover a transição para uma administração pública digital. Nos termos do art. 2º, essa transformação deve alcançar toda a estrutura administrativa, direta e indireta, encarregada da prestação de serviços públicos, incluindo os três Poderes da República, bem como órgãos autônomos, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público. No entanto, seu impacto dependerá da capacidade do poder público de efetivar esses valores na prática cotidiana, superando resistências organizacionais e garantindo investimentos adequados (Bitencourt; Gabardo, 2021).

Conforme Bucci (2013), políticas públicas de base tecnológica devem ser vistas como instrumentos de concretização de direitos fundamentais, e não apenas como medidas de gestão. Assim, o avanço digital só se torna efetivamente republicano quando promove o empoderamento dos cidadãos e a inclusão social.

Nesse cenário, o principal desafio consiste em desenvolver um ambiente tecnológico capaz de fortalecer a expressão democrática e de viabilizar processos de decisão coletiva dotados de legitimidade. O grau de democratização de uma sociedade está diretamente relacionado ao acesso à informação e à efetiva participação social em espaços de deliberação e formulação de políticas públicas, elementos que conferem ao cidadão um papel ativo tanto na consolidação do regime democrático quanto na condução da gestão pública (Lins; Oliveira; Lima; Costa, 2025).

A democracia digital emerge como uma extensão da cidadania participativa para o ambiente virtual, criando novas possibilidades de interação entre Estado e sociedade. Plataformas de consulta pública online, orçamento participativo digital, portais de transparência ativa, aplicativos de ouvidoria e redes sociais governamentais constituem exemplos de ferramentas que podem ampliar significativamente os espaços de participação democrática.

A cidadania participativa constitui um paradigma democrático que transcende a participação eleitoral tradicional, incorporando mecanismos institucionais e informais de envolvimento cidadão nos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas. No Brasil, este paradigma foi constitucionalizado em 1988, estabelecendo instrumentos como plebiscito, referendo, iniciativa popular, conselhos de políticas públicas e



audiências públicas.

Entretanto, a efetividade da democracia digital não está garantida pela mera disponibilização de ferramentas tecnológicas. Como alertam Cristóvam e Schiefler (2020), a digitalização da Administração deve ser compreendida à luz da constitucionalização do Direito Administrativo, que impõe à gestão pública o dever de promover igualdade de acesso, participação material e controle social efetivo.

Desse modo, se a internet possibilita uma participação mais ampla e colaborativa dos cidadãos nas decisões políticas, logo, se ela alcança diferentes camadas sociais, constituindo um espaço de expressão para variadas organizações e movimentos, onde se articulam interesses individuais e coletivos, convergentes ou divergentes e, se as redes sociais operam como instrumentos de influência e poder que emergem de forma orgânica no ambiente digital, então é possível afirmar que a interação entre internet e democracia estabelece uma relação simbiótica. Essa interconexão contribui para revitalizar a sociedade civil, formal ou informalmente estruturada, ampliando sua capacidade de intervir na solução de demandas plurais, próprias de uma realidade social marcada pela diversidade e pelo multiculturalismo que caracterizam o Brasil (Dahlgren, 2012).

Assim, as tecnologias digitais podem ser utilizadas como valiosos agentes mediadores na produção e compartilhamento do conhecimento científico que podem ser bastantes úteis à participação social, pois qualificam o cidadão para o debate público (Carvalho, 2022).

O desafio central reside em assegurar que a democracia digital seja substantiva e não meramente formal. Isto significa criar espaços de deliberação autêntica, onde os cidadãos possam não apenas expressar opinião, mas efetivamente influenciar as decisões públicas. Requer também garantir que esses espaços sejam universalmente acessíveis, superando as barreiras impostas pela exclusão digital.

A pesquisa de Bitencourt e Gabardo (2021) acrescenta dados sobre a exclusão digital educacional: em 2019, 4,1 milhões de estudantes da rede pública não tinham acesso à internet, contrastando com a quase universalização do acesso entre estudantes da rede privada. Adicionalmente, 26,1% dos estudantes não utilizam internet por considerar o serviço caro e 19,3% pelo custo do equipamento necessário.

Além disso, a pesquisa TIC Domicílios 2024 apresenta um retrato aprofundado da inclusão digital no Brasil e introduz um enfoque qualitativo baseado no conceito de conectividade significativa, que considera não apenas o acesso à internet, mas também sua qualidade, continuidade e relevância social. Segundo o estudo, 83% dos domicílios brasileiros



possuem acesso à internet, percentual praticamente estável em relação ao ano anterior, o que indica uma expansão já próxima da saturação quantitativa (CGI, 2025).

Todavia, o dado mais expressivo revela que 34% da população encontra-se nos níveis mais baixos de conectividade significativa (0 a 2 pontos), enquanto apenas 22% alcançam os níveis mais altos (7 a 9 pontos). A desigualdade no uso e na qualidade da conexão permanece marcante entre áreas urbanas (24%) e rurais (5%), e entre as regiões Sul (33%) e Sudeste (28%), de um lado, e o Nordeste (44%) e o Norte (41%), de outro. Esses dados confirmam que o avanço tecnológico segue condicionado por fatores territoriais, socioeconômicos e educacionais, reproduzindo desigualdades históricas no acesso a oportunidades e serviços digitais (CGI, 2025).

As diferenças sociais também se refletem no modo como os brasileiros se conectam e utilizam a rede. A conectividade significativa é mais elevada entre indivíduos brancos (28%), das classes A (73%) e B (58%), e entre pessoas com ensino superior (58%), enquanto apenas 6% das classes D e E conseguem manter o custo da conexão abaixo de 2% da renda familiar. Além disso, 57% dos usuários de celular utilizam planos pré-pagos, mais limitados e predominantes nas áreas rurais (71%) e nas regiões de menor renda (CGI, 2025). Além disso, embora 84% da população com 10 anos ou mais utilize a internet, 60% o façam exclusivamente pelo celular, o que restringe o desenvolvimento de habilidades digitais mais complexas, como o uso de planilhas (19%) ou a criação de apresentações (17%).

Desse modo, tem-se que o principal desafio da política pública brasileira deixou de ser simplesmente conectar, passando a ser garantir conectividade significativa, ou seja, aquela que é acessível, estável e útil, capaz de ampliar a autonomia informacional, a participação social e o exercício pleno da cidadania digital.

3. Marcos legais e políticas públicas: desafios à participação popular digital

A evolução das políticas públicas de governo digital no Brasil pode ser compreendida através de uma trajetória de mais de duas décadas, marcada por avanços graduais e desafios persistentes. O marco inicial remonta ao Decreto nº 3.294/1999, que instituiu o Programa Sociedade da Informação, visando integrar e fomentar as TICs como instrumento de inclusão social.

Observa-se uma transição de um modelo unidirecional e hierárquico de comunicação, que flui de cima para baixo, para um modelo multidirecional, caracterizado por interações em



múltiplas direções e vias de comunicação. Isso não apenas influencia a maneira como a política é conduzida, mas também impacta profundamente a estrutura da sociedade em si. Desta forma, as mudanças no cenário político e tecnológico desempenham um papel significativo na modificação do ciclo de desenvolvimento de políticas públicas. Portanto, é fundamental conduzir uma avaliação criteriosa para obter um diagnóstico mais preciso dessa nova realidade (Araújo, et al, 2015).

A criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico em 2000 marca o início formal das políticas de digitalização da administração pública brasileira. Seguiram-se iniciativas importantes como o Portal da Transparência (2004), o Projeto Cidadão Conectado (2005), e o Portal da Inclusão Digital (2006), demonstrando a gradual expansão das preocupações governamentais com transparência e participação digital (Brasil, 2011).

O período entre 2009 e 2014 foi particularmente significativo, com a aprovação da Lei Complementar nº 131/2009 sobre transparência na gestão fiscal, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), e a Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet). Estes diplomas legais estabeleceram as bases jurídicas para a transparência ativa, o direito fundamental de acesso à informação pública e os princípios de governança da internet no Brasil (Brasil, 2020).

A partir de 2015, observa-se uma aceleração das iniciativas, com o Decreto nº 8.539/2015 sobre processo administrativo eletrônico, o Programa Bem Mais Simples Brasil, e posteriormente a Política de Governança Digital (Decreto nº 8.638/2016), o Sistema Nacional para Transformação Digital - SinDigital (Decreto nº 9.319/2018), e a criação do portal único gov.br (Decreto nº 9.756/2019) (Brasil, 2020).

A Lei nº 14.129/2021 representa o ápice desta evolução, constituindo o marco legal do governo digital brasileiro. A lei estabelece princípios fundamentais como participação, transparência, simplificação, inovação, universalização do acesso, segurança e privacidade. Institui também instrumentos importantes como laboratórios de inovação, integração de bases de dados, e canais de participação popular (Brasil, 2021).

Apesar dos avanços normativos, Bitencourt e Gabardo (2021) identificam limitações significativas na implementação prática. A complexa organização do federalismo brasileiro, com mais de 5.500 municípios e profundas desigualdades regionais, impõe desafios enormes à padronização e integração de sistemas. A fragmentação administrativa e a ausência de interoperabilidade entre diferentes esferas governamentais comprometem a efetividade das políticas de digitalização.

Associa-se a isso as experiências brasileiras de participação popular digital, que revela



uma série de desafios estruturais que limitam o potencial democratizante das TICs. O primeiro e mais fundamental é o problema dos invisíveis digitais - milhões de cidadãos que permanecem excluídos das plataformas eletrônicas de serviços públicos por barreiras econômicas, educacionais, culturais ou geográficas (Schiefler, et al, 2020).

Bitencourt e Gabardo (2021) destacam que o verdadeiro desafio da administração digital não está na adoção de sistemas tecnológicos, mas na consolidação de uma cultura organizacional democrática. A digitalização pode reproduzir e amplificar os vícios da burocracia tradicional, criando novas formas de exclusão e distanciamento entre Estado e cidadão.

A fragmentação federativa constitui outro obstáculo significativo. A diversidade de sistemas, protocolos e interfaces utilizados pelos diferentes níveis de governo dificulta a integração de serviços e a criação de uma experiência unificada de cidadania digital. Muitos municípios carecem de recursos técnicos e financeiros para implementar soluções digitais avançadas, criando disparidades regionais no acesso a serviços públicos digitais (Alves, 2025).

Além disso, persiste o desafio da baixa cultura participativa na sociedade brasileira. Mesmo quando disponíveis, os canais digitais de participação frequentemente apresentam baixa utilização, seja por desconhecimento da população, falta de confiança nas instituições, ou percepção de que a participação não produz resultados efetivos (Oliveira, 2018).

A qualidade dos mecanismos atuais de participação também é frequentemente questionada. Muitas iniciativas se limitam a consultas formais, sem oferecer instrumentos efetivos de deliberação, retorno (devolutiva) ou incorporação das sugestões cidadãos nas decisões finais. Essa participação apenas consultiva cria uma “sensação de participação” sem impacto real: o governo pouco absorve o que vem da sociedade. Essa prática gera frustração e descrédito. Quando cidadãos dedicam tempo para opinar e percebem que nada muda, tendem a se afastar dos espaços participativos (Brasil, 2020).

De fato, reconhece-se em âmbito governamental que persiste uma cultura de participação meramente consultiva na administração pública, na qual as contribuições populares são tratadas mais como opinião simbólica do que como colaboração ativa. Exemplos não faltam: em Recife, a reformulação do orçamento participativo em 2013 passou a não ter poder de decisão, tornando a participação meramente consultiva, o que “na prática anulou o poder transformador da experiência” segundo análise da época. Sem mecanismos de deliberação efetiva ou retorno, programas participativos correm o risco de apenas simular diálogo, minando a confiança do público no processo (Brasil, 2025).



As barreiras de usabilidade e acessibilidade digital constituem desafios adicionais. Interfaces complexas, linguagem técnica, falta de adaptação para pessoas com deficiência, e ausência de suporte multilíngue limitam significativamente o alcance das plataformas participativas. A predominância do acesso móvel também impõe restrições, já que muitas ferramentas de participação não foram adequadamente adaptadas para dispositivos móveis (Araújo, 2025).

Mesmo diante deste panorama, importa registrar que as tecnologias de informação e comunicação apresentam potencialidades significativas para o fortalecimento da democracia participativa no Brasil. As plataformas digitais podem ampliar drasticamente o alcance geográfico da participação, permitindo que cidadãos de localidades remotas contribuam para debates e decisões que tradicionalmente exigiam presença física em centros urbanos (Brasil, 2023).

Contudo, as limitações são igualmente significativas. Tavares e Vieira (2020) alertam que a exclusão digital pode reproduzir e amplificar desigualdades sociais preexistentes, criando uma aristocracia digital que concentra as oportunidades de participação política. Grupos já marginalizados socioeconomicamente tendem a ser também os mais excluídos digitalmente.

A qualidade da participação digital também é debatida. A facilidade de interação virtual pode levar à superficialização do debate político, com prevalência de posicionamentos extremos, desinformação e manipulação. A ausência de mediação qualificada e de espaços de diálogo estruturado pode comprometer a deliberação democrática (Lucena, 2024).

Como observam Bitencourt e Gabardo (2023, p. 198), o mundo digital “impõe ressignificar formas de organização, fluxo de serviços e informações”, de modo que a Administração “deveria estar à frente em processos de inovação e desenvolvimento, primando pela máxima universalização do acesso, especialmente em relação à concretização da democracia e de direitos fundamentais”. A transformação tecnológica, portanto, precisa ser lida como processo político e não apenas tecnológico.

A construção de uma administração pública digital verdadeiramente democrática no Brasil depende da superação da exclusão digital e da criação de condições efetivas de participação cidadã. Em um cenário de desigualdades estruturais, a digitalização estatal só cumpre seu papel se vier acompanhada de políticas integradas de inclusão, formação e transparência.

A Auditoria Operacional sobre Políticas Públicas de Inclusão Digital, realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2025), revelou que as ações do governo federal ainda



carecem de planejamento, institucionalização e coerência entre si, o que compromete a efetividade da política nacional de inclusão digital. O relatório constatou que “as iniciativas do governo federal para inclusão digital não estão bem estruturadas ou institucionalizadas”, uma vez que “falta uma estratégia nacional consolidada, com diretrizes claras, metas e indicadores que permitam avaliar os avanços das ações” (TCU, 2025, p. 47).

Em razão disso, o Tribunal recomendou a efetiva instalação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), criado pelo Decreto nº 11.542/2023, e a elaboração do Plano Nacional de Inclusão Digital (PNID), a ser construído com “objetivos, diretrizes, metas e indicadores avaliáveis” que contemplem “todas as dimensões da conectividade significativa e da inclusão digital” (TCU, 2025, p. 48). O TCU também apontou falhas na articulação entre os diversos atores envolvidos e recomendou “a criação de uma estrutura coordenativa para as políticas de inclusão digital”, com definição clara de papéis e responsabilidades, além da formação de “câmaras setoriais e comitês interministeriais” destinados a “facilitar a integração de esforços e a troca de conhecimentos” (TCU, 2025, p. 50).

A auditoria ainda destacou a necessidade de fortalecer a participação social, a transparência e a equidade como eixos estruturantes de uma política pública democrática. O relatório identificou que “as políticas de inclusão digital carecem de mecanismos efetivos de participação social” (TCU, 2025, p. 52). Para reverter esse quadro, o Tribunal recomendou que o Ministério das Comunicações “institucionalize meios de escuta ativa da sociedade em todas as etapas das políticas públicas” e “fortaleça os canais de comunicação, garantindo acesso claro e compreensível às informações” (TCU, 2025, p. 53).

Ademais, o TCU também observou que “as informações sobre ações e programas de inclusão digital são fragmentadas e de difícil acesso”, motivo pelo qual deve haver centralização dos dados e divulgação em canais acessíveis, inclusive não digitais (TCU, 2025, p. 54). Por fim, o TCU concluiu que “os programas federais de inclusão digital ainda são insuficientes para garantir a conectividade universal e significativa”, pois privilegiam a infraestrutura em detrimento de dimensões como “acessibilidade financeira, habilidades digitais e acesso a dispositivos” (TCU, 2025, p. 56). Assim, recomendou uma estratégia abrangente, que incluía “programas direcionados aos grupos mais vulneráveis” e metas específicas de conectividade significativa em editais de concessão de frequência, de modo a promover uma inclusão digital “mais equitativa e efetiva” (TCU, 2025, p. 57).

O primeiro passo é implementar políticas de inclusão digital universal, combinando acesso à infraestrutura, equipamentos acessíveis e capacitação cidadã. O Tribunal de Contas da



União recomenda uma abordagem “multidimensional, integrando infraestrutura, capacitação e atenção especial a grupos vulneráveis” (TCU, 2023). Sem conectividade plena, a promessa do governo digital se torna retórica.

Outro eixo essencial é a padronização e interoperabilidade dos sistemas públicos. A criação de padrões nacionais e de uma identidade digital única pode simplificar o acesso aos serviços e aumentar a transparência. Conforme o Governo Federal, a unificação tecnológica “é elemento essencial para garantir segurança, confiabilidade e acessibilidade aos serviços públicos digitais” (Brasil, 2024).

Assim, a dimensão democrática requer fortalecer a participação deliberativa, criando espaços digitais que ultrapassem a consulta formal. Para a OCDE (2024), as plataformas de participação devem incorporar “mecanismos de debate estruturado, mediação qualificada e devolutiva sistemática sobre o impacto das contribuições cidadãos”. A tecnologia deve servir à deliberação, não apenas à legitimação de decisões já tomadas.

Ademais, é indispensável o desenvolvimento de interfaces acessíveis, com usabilidade universal e adaptação para pessoas com deficiência ou baixa alfabetização digital. Além disso, o êxito dessas políticas depende de coordenação federativa, com apoio técnico e financeiro da União aos estados e municípios. Como ressalta o Governo Federal, a política digital deve garantir “cooperação e suporte aos entes subnacionais com menor capacidade institucional” (Brasil, 2024).

Desse modo, superar a exclusão digital e ampliar a democracia participativa exige um projeto de Estado comprometido com a universalização do acesso, a formação crítica e a transparência decisória, afinal, a tecnologia deve transformar-se em instrumento de emancipação social e não em novo filtro de exclusão.

4. Conclusão

A transição da administração pública brasileira para o modelo digital configura uma oportunidade histórica de renovação democrática, mas também um desafio estrutural que exige abordagem integrada, planejamento de longo prazo e compromisso político efetivo. As tecnologias da informação e comunicação possuem potencial transformador para ampliar o diálogo entre Estado e sociedade, reforçar a transparência governamental e consolidar mecanismos de controle social - desde que sua implementação se realize dentro de uma estratégia abrangente de inclusão e democratização digital.



A análise dos marcos normativos nacionais, com destaque para a Lei nº 14.129/2021, evidencia avanços expressivos no delineamento de princípios e instrumentos voltados à digitalização participativa da administração pública. Entretanto, a concretização desses valores depende, em grande medida, da superação de barreiras estruturais que mantêm parte significativa da população excluída do ambiente digital. A exclusão digital, de natureza técnica, socioeconômica e territorial, persiste como obstáculo central à efetividade da cidadania digital e à consolidação de uma democracia substancialmente inclusiva.

Os dados empíricos demonstram que, embora a expansão da conectividade tenha atingido patamares quantitativos elevados, o acesso ainda é marcado por profundas assimetrias qualitativas. O predomínio do uso exclusivo de dispositivos móveis e a baixa capacidade de utilização de ferramentas digitais mais complexas revelam um quadro de conectividade limitada, que restringe o exercício pleno da cidadania informacional e a capacidade de participação política significativa.

Confirma-se, assim, a hipótese inicial de que a mera digitalização de serviços públicos é insuficiente para promover inclusão cidadã e fortalecimento democrático. A efetividade do governo digital exige uma transformação cultural e institucional da Administração Pública, capaz de transcender a lógica tecnocrática e incorporar, de forma substantiva, os valores de participação, inclusão, transparência e corresponsabilidade. Nesse sentido, o conceito de “invisíveis digitais” evidencia que a tecnologia, quando desprovida de políticas públicas inclusivas, pode converter-se em vetor de novas desigualdades, reproduzindo as assimetrias que pretende superar.

Ademais, a construção de uma democracia digital efetiva requer investimento contínuo em infraestrutura e educação tecnológica, além da criação de canais participativos que assegurem deliberação autêntica e devolutiva transparente das decisões públicas. Igualmente, a fragmentação federativa brasileira impõe a necessidade de coordenação e interoperabilidade entre os entes, garantindo padrões mínimos de acessibilidade, usabilidade e segurança nos serviços digitais oferecidos em todo o território nacional.

Desse modo, a consolidação de uma administração pública digital verdadeiramente democrática depende de uma agenda estatal de inclusão digital universal, pautada na cooperação federativa, na governança de dados e na efetivação dos direitos fundamentais, afinal, somente mediante a articulação entre acesso, capacitação e participação será possível transformar a tecnologia em instrumento de emancipação social e de fortalecimento da legitimidade democrática, e não em novo mecanismo de exclusão.



REFERÊNCIAS

ALVES, Elder P. Maia. Estado digital: serviços digitais públicos e assimetrias federativas. Repositório Ipea. 2025. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/57e9fed8-6945-45f1-a00e-b0ed69f2b7c3>. Acesso em: 10 out. 2025.

ARAÚJO, Soraya. Dificuldade na participação social e o descompasso no acesso à saúde no Brasil. Disponível em: <https://www.colaborecomofuturo.com/post/dificuldade-na-participa%C3%A7%C3%A3o-social-e-o-o-descompasso-no-acesso-%C3%A0-sa%C3%BAde-no-brasil#:~:text=A%20migra%C3%A7%C3%A3o%20para%20a%20plataforma,a%20experi%C3%Aancia%20de%20participa%C3%A7%C3%A3o%20cidad%C3%A3>. Acesso em: 10 out 2025.

ARAÚJO, Rafael de Paula Aguiar; PENTEADO, Cláudio Luis Camargo; SANTOS, Marcelo Burgos Pimentel dos. Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas. História, Ciências, Saúde. Manguinhos, Rio de Janeiro, v.22, supl., dez. 2015, p.1597-1619. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/RfLFVXx4Xr3k77G3H957BTr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 08 out. 2025.

BITENCOURT, Caroline Müller; GABARDO, Emerson. Governo eletrônico, serviços públicos digitais e participação popular: análise da Lei nº 14.129/2021 e os desafios da administração pública digital no Brasil. Revista de Direito Administrativo, v. 280, n. 2, p. 45-78, 2021.

BITENCOURT, Caroline Müller; GABARDO, Emerson. Governo eletrônico, serviços públicos digitais e participação popular: um caminho democrático a ser percorrido pela Administração Pública brasileira. In: BITENCOURT, Caroline Müller; GABARDO, Emerson; BARRERA, Teresita Rendón Huerta (orgs.). Administração pública, novas tecnologias e políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2023.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 mar. 2021.

BRASIL. Gabinete Digital. Disponível em: <https://gabinetedigital.camara.leg.br/>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. Governo Digital. Estratégia de Governo Digital 2020-2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10332.htm. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Estratégia Nacional de Governo Digital 2024-2027. Brasília: MGI, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/estrategianacional>. Acesso em: 10 out. 2025.



BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - e-PING: Versão 2024. Brasília: MGI, 2024. Disponível em: <https://eping.governoeletronico.gov.br/>. Acesso em: 10 out. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Processo administrativo eletrônico e informação pública. O sistema e-MEC e o marco regulatório da educação superior. In: MARQUES NETO, Floriano A. et al (Org). Direito e Administração Pública: Estudos em homenagem a Maria Sylvania Zanella Di Pietro. São Paulo: Editora Atlas, 2013, pp. 700-725.

BRAVO, Sánchez Álvaro. A nova sociedade tecnológica: da inclusão ao controle social. A Europa é exemplo?. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. A nova lei do governo digital e a possibilidade de incremento da participação social na Administração Pública brasileira: The new digital government law and the possibility of increasing social participation in the Brazilian Public Administration. International Journal of Digital Law, v. 3, n. 1, p. 9-23, 2022.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. CGI. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC Domicílios 2024. São Paulo: CGI.br, 2025.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. CGU. Etapa de priorização dos desafios. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/monitoramento/3o-plano-de-acao-brasileiro/avaliacao/priorizacao-dos-desafios>. Acesso em: 10 out. 2025.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. Administração pública digital e direito administrativo: entre a burocracia, a eficiência e os direitos fundamentais. Revista de Direito Administrativo, v. 279, n. 1, p. 213-247, 2020.

DAHLGREN, Peter. Mejorar la participación: la democracia y el cambiante entorno de la web. In: INNERARITY, Daniel; CHAMPEAU, Serge (Coord.). Internet y el futuro de la democracia. Barcelona: Espasa Libros, 2012.

LINS, Maria Elizabeth; OLIVEIRA, Ana Carolina Gondim de Albuquerque; LIMA, Linaldo de Oliveira; COSTA, Célia Virgínia Almeida da. Cidadania ativa na era da transparência: participação popular e o direito de acesso à informação. ARACÊ, v. 7, n. 1, p. 3795-3816, 2025. DOI: 10.56238/arev7nl-226. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/3033>. Acesso em: 05 mar. 2025.

LUCENA, Marina Giovanetti Lili. Os impactos democráticos na era digital: desinformação, polarização e a relativização da verdade. Revista Sociais e Humanas, v. 37, p. 01-33, 2024.

OLIVEIRA, Ciro Jônatas de Souza. Participação social no setor público por meio de canais digitais: um estudo de caso sobre a Controladoria-Geral da União. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal da Bahia. Salvador, Bahia. 2018. 179 f.



ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2024. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2024_4abdba16-en.html. Acesso em: 10 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). OECD Framework for the Classification and Risk Management of AI Systems. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-framework-for-the-classification-of-ai-systems_cb6d9eca-en.html. Acesso em: 10 out. 2025.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração Pública Digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, maio/ago. 2020.

TAVARES, André Ramos; VIEIRA, Reginaldo de Souza. A exclusão digital e a cidadania participativa na sociedade em rede. *Revista Meritum*, v. 15, n. 4, p. 283-299, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Auditoria Operacional sobre Políticas Públicas de Inclusão Digital. Brasília: TCU, 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/sumarios-executivos/auditoria-operacional-sobre-politicas-publicas-de-inclusao-digital>. Acesso em: 10 out. 2025.