

Relatório de Recomendações

Wi-Fi Brasil

Ciclo 2023 - 2024

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – Cmap

Casa Civil da Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Ministério da Fazenda

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Ministério do Planejamento e Orçamento

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Escola Nacional de Administração Pública

Secretaria Executiva do Cmap

**Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos
Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento**

Resumo Executivo

A oferta de acesso a serviços de internet pelo Ministério das Comunicações é realizada por meio do Programa Wi-fi Brasil, uma extensão do Programa de Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac), instituído em 2002. Atualmente, o Gesac é regulamentado pela Portaria MCom nº 2.460, de 23 de abril de 2021, e conta com duas modalidades: o Gesac Ponto de Internet, instalado em locais específicos em localidades remotas, e o Gesac Livre, que consiste na instalação de roteadores Wi-fi em locais públicos, com acesso livre e gratuito ao público em geral.

Essa política pública busca enfrentar o problema de “*acesso à internet ausente ou insuficiente*”, com foco em instituições públicas ou populações em áreas remotas, rurais, em periferias urbanas, ou com alta vulnerabilidade social, sendo parte do esforço da União para atingir o objetivo de “*promover o acesso universal e ampliar a qualidade dos serviços de comunicações do país*” conforme formalizado no PPA 2020-2023 (Lei nº 31.879/2019) no âmbito do Programa 2205 Conecta Brasil.

O problema público enfrentado está bem caracterizado por evidências. Em 2023, 16% dos domicílios brasileiros ainda não possuíam acesso à internet, com maior concentração em áreas rurais (26% sem acesso, contra 14% em áreas urbanas), nas regiões Norte e Nordeste (21% e 20%, respectivamente), e em domicílios ocupados por famílias de baixa renda (33% nas classes D e E, contra apenas 2% nas classes A e B)¹. Nos estados das regiões Norte e Nordeste, a proporção de municípios sem a infraestrutura adequada é maior do que a média nacional².

A instalação de pontos fixos de internet e conexões livres de Wi-fi em localidades classificadas como “*de baixo acesso*” no mapa de conectividade é definida pelo Ministério das Comunicações e realizada

¹ Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2023, disponível em <https://cetic.br/pt/pesquisa/domicilios/>.

² Anatel.

WI-FI BRASIL

RECURSOS ENVOLVIDOS

R\$ 159 Mi em 2023

PPA 2020-2023

PROGRAMA 2205 – CONECTA BRASIL

GESTORES

**Ministério das Comunicações
Telecomunicações Brasileiras
S.A.**

INSTITUIÇÕES/ENTIDADES AVALIADORAS

- CGU
- Ipea
- SMA/MPO
- SOF/MPO

pela Telebras, em atendimento a demandas cadastradas pelos interessados no portal “gov.br” que atendam os critérios estabelecidos pelo governo federal.

Entre 2014 e 2023, o programa movimentou R\$ 1,19 bilhão³, sendo que cerca de 51% desse valor foi definido por emendas parlamentares ou recursos destacados por outros ministérios, sobretudo o Ministério da Educação.

A avaliação executiva identificou que os resultados do Wi-fi Brasil se concentram em escolas (88,8%), especialmente nos estados do Maranhão, Pará, Bahia e Amazonas, localidades com maior número de escolas sem acesso à internet. Essa priorização no atendimento a escolas pode ser explicada pelo impacto da pandemia, que ao exigir distanciamento social e a consequente interrupção das aulas presenciais, criou a necessidade de estruturação e expansão rápida de atividades virtuais.

Com base nas evidências da avaliação, foram realizadas propostas de aprimoramento acerca dos processos de gestão e monitoramento, do processo de seleção dos beneficiários e da cobertura, dos critérios de priorização e dos mecanismos de avaliação e seleção das solicitações, do processo de gestão do fornecimento da infraestrutura de conexão e da governança do programa Wi-fi Brasil. Ainda, foram aprovadas uma avaliação do impacto do programa nas escolas e uma avaliação complementar para identificação e integração das políticas de acesso digital.

³ Valores corrigidos para 2023.

Recomendações

Proposta Prioritária 1: Reformular os processos de gestão e monitoramento do programa, de forma a: (i) desenvolver sistema, integrado ao sistema da contratada, que permita a gestão tempestiva e centralizada da política (solicitações recebidas, níveis de serviço contratados com os provedores); (ii) colocar em transparência ativa informações sobre o funcionamento do programa, o processo de avaliação, seleção e priorização de beneficiários, e a lista de espera de beneficiários ainda não atendidos; e (iii) desenvolver e implementar plano de monitoramento do programa.

Destinatários⁴: Ministério das Comunicações, Telebras e Ministério da Educação.

Evidências que fundamentam a proposta:

1. Indefinição de critérios para priorização das demandas;
2. Fragilidades no controle de elegibilidade das solicitações; e
3. Fragilidades na obtenção e gestão dos dados para monitoramento da política, tais como indicador de tráfego nas escolas e nos demais equipamentos públicos beneficiados pelo Programa.

As evidências estão detalhadas nos capítulos 1 (Introdução), 4 (Implementação) e 6 (Resultados) do Relatório de Avaliação.

Proposta Prioritária 2: Reformular o processo de seleção dos beneficiários e a cobertura do programa contemplando: i) oferta e demanda por serviços de conexão; ii) estudos de prospecção proativa de regiões e beneficiários potenciais e territórios invisibilizados; e iii) análise de adequação da concentração em escolas, verificando a viabilidade de incluir em um normativo o foco em conectividade escolar caso a concentração seja considerada adequada.

Destinatário: Ministério das Comunicações.

Evidências que fundamentam a proposta:

1. Flutuações e indisponibilidades orçamentárias impactaram negativamente o planejamento e a gestão contratual do programa;
2. Processo de solicitação, via sistema informatizado ou via emendas parlamentares, pode favorecer a persistência de áreas não atendidas, em razão de aspectos culturais (como áreas destinadas a povos indígenas) e de falta de representatividade política; e
3. Priorização da conectividade em escolas (cerca de 80% dos pontos instalados) demanda maior articulação com outros programas governamentais voltados ao mesmo público-alvo.

As evidências estão detalhadas nos capítulos 3 (Desenho da Política), 4 (Implementação) e 8 (Avaliação Orçamentária e Financeira) do Relatório de Avaliação.

⁴ Entende-se por destinatário o órgão ou a unidade que tenha competência para implementar a proposta de aprimoramento

Proposta Prioritária 3: Institucionalizar critérios de priorização alinhados aos objetivos e aos requisitos de elegibilidade previstos na Portaria MCOM nº 2.460/2021 e estabelecer mecanismos de avaliação e seleção das solicitações que assegurem o seu cumprimento.

Destinatário: Ministério das Comunicações.

Evidências que fundamentam a proposta:

1. Indefinição de critérios para priorização das demandas; e
2. Processo de solicitação, via terceiros interessados ou via emendas parlamentares, pode enfraquecer o propósito para implementação da política.

As evidências estão detalhadas nos capítulos 3 (Desenho da Política) e 4 (Implementação) do Relatório de Avaliação.

Proposta Prioritária 4: Revisar o processo de gestão do fornecimento da infraestrutura de conexão no que se refere aos níveis de capacidade previstos no contrato e sua adequação aos diferentes tipos de beneficiários, à garantia de manutenção de níveis adequados de serviço observadas as especificidades técnicas do serviço, à possibilidade de inclusão de outros provedores, e ao aperfeiçoamento das condições de utilização dos pontos de internet.

Destinatário: Ministério das Comunicações.

Evidências que fundamentam a proposta:

1. Perfis de beneficiários variados e padrões de uso da internet com mudanças aceleradas podem comprometer capacidade do programa em atingir os resultados pretendidos;
2. Identificado baixo desempenho de velocidade na região Norte nos horários de pico, apesar de dentro dos níveis contratados junto a Telebras;
3. Necessidade de avaliar a possibilidade de diversificação da forma de provisão do serviço, comparando os eventuais benefícios da instituição de concorrência com aqueles advindos da economia de escala obtida pela concentração dos serviços junto à Telebras; e
4. Prazo para interrupção de pontos sem utilização, de até 3 meses, pode gerar desperdícios.

As evidências estão detalhadas nos capítulos 3 (Desenho da Política), 4 (Implementação) e 9 (Eficiência e Economicidade) do Relatório de Avaliação.

Proposta Prioritária 5: Institucionalizar competências e responsabilidades dos demais órgãos e entidades participantes da governança do programa Wi-Fi Brasil.

Destinatário: Ministério das Comunicações.

Evidência que fundamenta a proposta: Não houve institucionalização formal do programa Wi-Fi Brasil, que ainda funciona como extensão do Programa de Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac), instituído em 2002.

A evidência está detalhada no capítulo 5 (Governança) do Relatório de Avaliação.

Propostas de Avaliações em Profundidade

Proposta de Avaliação 1: Realizar avaliação complementar que permita: i) identificar políticas que fomentem a disponibilização dos requisitos necessários de conectividade significativa⁵, além do acesso à internet, para o atingimento dos impactos esperados da conectividade em ambiente escolar e sobre os demais tipos de beneficiários, e cuja aplicação e resultados possam ser aferidos posteriormente e ii) apresentar propostas de integração entre as referidas políticas.

Evidências que fundamentam a proposta:

1. Insuficiência da política para garantir efetiva inclusão digital.
2. Insuficiência da política para impulsionar resultados positivos no desempenho escolar; e
3. Possível sobreposição entre iniciativas governamentais voltadas à oferta de conectividade em escolas públicas.

As evidências estão detalhadas nos capítulos 3 (Desenho da Política) e 7 (Impactos) do Relatório de Avaliação.

Proposta de Avaliação 2: Avaliar o impacto (inferência causal) do Programa nas escolas a fim de se verificar a efetividade da conectividade no ambiente escolar, com base, mas não se limitando, nos indicadores de resultados e impactos sugeridos na avaliação.

Evidências que fundamentam a proposta:

1. Não foi encontrada avaliação de impacto (inferência causal) do Programa;
2. Foram identificadas condições suficientes para aplicação de metodologia de avaliação de impacto do Programa, como dados disponíveis para o cálculo dos indicadores de resultado no setor educacional e o comportamento dos indicadores para os grupos de tratamento e controle propostos no relatório.

As evidências estão detalhadas no capítulo 7 (Impactos) do Relatório de Avaliação.

⁵ De acordo com a literatura, o termo compreende o letramento digital, equipamentos e outros requisitos para a inclusão efetiva no mundo digital.

Acesso à íntegra do Relatório de Avaliação:



CONTATO CMAP

(61) 2020-5352

E-mail: cmap@planejamento.gov.br

CONTATO SMA

(61) 2020-4399

E-mail: sma@planejamento.gov.br