



JONATHAN SOUZA TEIXEIRA

**CAPACIDADES ESTATAIS E INCLUSÃO DIGITAL DE
PESSOAS IDOSAS EM POLÍTICAS DE SAÚDE PÚBLICA: UM
ESTUDO DO “PROGRAMA VIVER”**

LAVRAS – MG

2026

JONATHAN SOUZA TEIXEIRA

**CAPACIDADES ESTATAIS E INCLUSÃO DIGITAL DE PESSOAS IDOSAS EM
POLÍTICAS DE SAÚDE PÚBLICA: UM ESTUDO DO “PROGRAMA VIVER”**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração Gestão Pública, Tecnologias e Inovação, para a obtenção do título de Mestre.

Orientador

Prof. Dr. Denis Renato de Oliveira

LAVRAS – MG

2026

**Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração
de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA, com
dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Teixeira, Jonathan Souza.

Capacidades estatais e inclusão digital de pessoas idosas em políticas de saúde pública: um estudo do Programa Viver. / Jonathan Souza Teixeira. - 2026.
151 p.

Orientador: Denis Renato de Oliveira

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal de Lavras, 2026.
Bibliografia.

1. Políticas de saúde. 2. Governança. 3. Capacidades estatais. 4. Inclusão social e digital. 5. Pessoas idosas. I. Oliveira, Denis Renato de. II. Universidade Federal de Lavras. III. Título.

JONATHAN SOUZA TEIXEIRA

**CAPACIDADES ESTATAIS E INCLUSÃO DIGITAL DE PESSOAS IDOSAS EM
POLÍTICAS DE SAÚDE PÚBLICA: UM ESTUDO DO “PROGRAMA VIVER”**

**GOVERNMENT CAPACITIES AND DIGITAL INCLUSION OF OLDER ADULTS
IN PUBLIC HEALTH POLICIES: A STUDY OF THE “VIVER PROGRAM”**

Projeto de Pesquisa apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração Gestão Pública, Tecnologias e Inovação, para a obtenção do título de Mestre.

Aprovado em 31 de março de 2026.

Prof. Dr. Thiago Ferreira Dias

UFRN

Prof. Dr. Júlio Araújo Carneiro da Cunha

ESPM

Documento assinado digitalmente
 **DENIS RENATO DE OLIVEIRA**
Data: 14/07/2026 14:48:04-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Orientador

Prof. Dr. Denis Renato de Oliveira

LAVRAS – MG

2026

Dedico este trabalho à minha família, pelo apoio e por ser minha base em todos os momentos.

À minha noiva, pela parceria, paciência e incentivo ao longo dessa jornada.

Aos colegas da gestão pública, que diariamente reforçam meu compromisso com o serviço público.

E, sobretudo, à população, razão maior deste trabalho e de toda a minha trajetória.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal de Lavras (UFLA), pela excelência na formação acadêmica e pela oportunidade de realização deste Mestrado, bem como ao Programa de Pós-Graduação e em Administração Pública, pelo suporte institucional e pelas condições oferecidas ao longo dessa trajetória.

Ao professor Denis, pela orientação, pelas valiosas contribuições acadêmicas e pela parceria construída desde a graduação, fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos profissionais do Departamento de Administração Pública (DAP), pelo suporte institucional e pela contribuição à formação acadêmica e profissional.

Por fim, agradeço a todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a realização desta pesquisa.

RESUMO

A presente pesquisa analisa como as capacidades estatais influenciam a implementação do Programa “Viver - Envelhecimento Ativo e Saudável” na promoção da inclusão social e digital das pessoas idosas. Em termos metodológicos foi adotada uma abordagem qualitativa que combinou revisão rápida de escopo, análise documental e pesquisa de campo em três municípios participantes no programa (Divinópolis, Itaguara e Jacutinga). Os resultados evidenciam assimetrias significativas entre os municípios analisados, indicando que a efetividade da política está associada à presença de capacidades técnico-administrativas, fiscais e político-relacionais. Municípios com maior articulação institucional e infraestrutura estruturada apresentaram melhor desempenho na implementação das ações, enquanto aqueles com limitações organizacionais e de coordenação enfrentaram dificuldades para operacionalizar a política pública. Conclui-se que a promoção da inclusão digital de pessoas idosas requer não apenas a disponibilização de equipamentos, mas o fortalecimento das capacidades estatais, por meio de maior coordenação federativa, suporte técnico diferenciado e mecanismos contínuos de monitoramento e avaliação.

Palavras Chave: Políticas de Saúde; Governança; Capacidades Estatais; Inclusão Social e Digital; Pessoas Idosas.

ABSTRACT

This study examines how government capacities influence the implementation of the “Viver Program - Active and Healthy Aging.” in the social and digital inclusion of older adults. Methodologically, a qualitative approach was adopted that combined a scoping review, document analysis, and field research in three municipalities participating in the program (Divinópolis, Itaguara, and Jacutinga). The results reveal significant disparities among the analyzed municipalities, indicating that the policy’s effectiveness is linked to the presence of technical-administrative, fiscal, and political-relational capacities. Municipalities with greater institutional coordination and structured infrastructure performed better in implementing the initiatives, while those with organizational and coordination limitations faced difficulties in operationalizing the public policy. It is concluded that promoting digital inclusion for older adults requires not only the provision of equipment but also the strengthening of government capacities through greater federal coordination, tailored technical support, and ongoing monitoring and evaluation mechanisms.

Keywords: Health Policies; Governance; State Capacities; Social and Digital Inclusion; Older Adults.

INDICADORES DE IMPACTO

A presente investigação analisa a implementação de políticas públicas voltadas para a inclusão social e digital de pessoas idosas, com foco no fortalecimento das capacidades estatais, e apresenta impactos de natureza social, tecnológica e institucional. Como contribuição principal, o estudo identifica os desafios estruturais e o potencial da aplicação do Programa Viver, oferecendo contributos para o aperfeiçoamento e o redesenho da política pública em questão. Os resultados evidenciam a necessidade de uma maior adaptação às realidades locais, de um fortalecimento da coordenação federativa e de uma consideração das diferentes capacidades estatais municipais no processo de implementação. Neste sentido, a investigação contribui para a melhoria da gestão pública ao fornecer elementos que permitam planejar, implementar, monitorar e qualificar políticas públicas direcionadas para o envelhecimento ativo e a inclusão digital das pessoas idosas.

No âmbito social, o estudo destaca o potencial das ações de inclusão digital para aumentar o acesso dos idosos aos serviços públicos, reforçando a sua autonomia e participação social. A nível tecnológico, é destacada a importância da utilização efetiva das tecnologias digitais como instrumento de inclusão, salientando-se que a efetividade destas iniciativas não depende apenas da disponibilização de equipamentos, mas também da existência de estratégias contínuas de capacitação e mediação digital. Por fim, a nível institucional, o estudo contribui para o fortalecimento das capacidades estatais ao propor diretrizes para melhorar a aplicação e a sustentabilidade das políticas públicas.

O estudo tem como principal contexto empírico os municípios de Minas Gerais, nomeadamente Divinópolis, Itaguara e Jacutinga, e é complementado por uma análise comparativa com outros municípios, o que amplia a possibilidade de generalização dos resultados. Tratando-se da análise de uma política pública de carácter federal, os resultados extrapolam o nível local, podendo subsidiar a reformulação e o aprimoramento de iniciativas semelhantes em diferentes contextos territoriais.

Os principais grupos afetados são pessoas idosas, gestores e profissionais envolvidos na implementação da política, podendo contribuir diretamente para a melhoria dos serviços prestados e, indiretamente, para o aumento do acesso e utilização de tecnologias por estes grupos. Os impactos do trabalho inserem-se, sobretudo, nas áreas da Educação, Saúde, Tecnologia e Produção, bem como nos Direitos Humanos e na Justiça, conforme a Política Nacional de Extensão.

Adicionalmente, a investigação está alinhada com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, nomeadamente os relacionados com a saúde e o bem-estar, a educação de qualidade, a redução das desigualdades e o fortalecimento das instituições. Por fim, é importante destacar que os impactos possuem um carácter aplicado e um potencial transformador, ao permitirem o redesenho, a replicação e o aprimoramento de políticas públicas voltadas para a inclusão social e digital de pessoas idosas em diferentes contextos municipais.

IMPACT INDICATORS

This study analyzes the implementation of public policies aimed at the social and digital inclusion of older adults, with a focus on strengthening state capacities, and highlights social, technological, and institutional impacts. As its main contribution, the study identifies the structural challenges and the potential of the Viver Program, offering insights for the improvement and redesign of the public policy in question. The results highlight the need for greater adaptation to local realities, strengthened federal coordination, and consideration of the varying state capacities of municipalities in the implementation process. In this sense, the research contributes to the improvement of public management by providing elements that enable the planning, implementation, monitoring, and evaluation of public policies aimed at active aging and the digital inclusion of older adults.

In the social sphere, the study highlights the potential of digital inclusion initiatives to increase older adults' access to public services, thereby enhancing their autonomy and social participation. Technologically, the study highlights the importance of effectively using digital technologies as a tool for inclusion, noting that the effectiveness of these initiatives depends not only on the availability of equipment but also on the existence of ongoing strategies for digital training and mediation. Institutionally, the study contributes to strengthening government capacity by proposing guidelines to improve the implementation and sustainability of public policies.

The study's primary empirical context consists of municipalities in Minas Gerais, specifically Divinópolis, Itaguara, and Jacutinga, and is supplemented by a comparative analysis with other municipalities, which enhances the generalizability of the results. Since this analysis concerns a federal public policy, the results extend beyond the local level and can inform the reformulation and improvement of similar initiatives in different territorial contexts.

The main groups affected are older adults, managers, and professionals involved in implementing the policy; they can contribute directly to improving the services provided and, indirectly, to increasing these groups' access to and use of technology. The impacts of this work are primarily felt in the areas of Education, Health, Technology, and Production, as well as in Human Rights and Justice, in accordance with the National Extension Policy.

In addition, the research is aligned with the United Nations Sustainable Development Goals, particularly those related to health and well-being, quality education, reducing inequalities, and strengthening institutions. Finally, it is important to note that these impacts are practical in nature and have the potential to bring about change, as they enable the redesign,

replication, and improvement of public policies aimed at the social and digital inclusion of older adults in different municipal contexts.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Dicotomia entre Estado necessário e planejamento público.	45
Figura 2 - Dimensões de análise de capacidades estatais.	47
Figura 3 - Oferta e Demanda na Inclusão Digital.	57
Figura 4 - Modelo de Medição Integrado da Inclusão Digital.....	58
Figura 5 - Municípios com maior IBC	113
Figura 6 - Municípios com menor IBC.....	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Elementos Booleanos utilizados nas buscas.	68
Tabela 2 - Artigos encontrados para os termos “ <i>State Capacities</i> AND “ <i>Technology</i> ”.....	69
Tabela 3 - Artigos encontrados para os termos “ <i>Digital Inclusion</i> ” AND “ <i>Elderly</i> ” AND “ <i>Public Health</i> ”	69
Tabela 4 - Entrevistados(as) na Coleta de Dados.	77

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Normas sobre os direitos das pessoas idosas no Brasil	30
Quadro 2 - As três fases do federalismo brasileiro.	34
Quadro 3 - Dimensões das capacidades estatais.	43
Quadro 4 - Capacidades Estatais segundo Cingolani (2013).....	44
Quadro 5 - Habilidades operacionais do Estado em políticas públicas orientadas por TIC.	52
Quadro 6 - Níveis da exclusão digital.	56
Quadro 7 - Caminhos para maximizar os benefícios da IA para pessoas idosas.	63
Quadro 8 - Fatores para a inclusão digital de pessoas idosas em políticas de saúde pública. ..	64
Quadro 9 – Framework analítico para avaliação das capacidades estatais na implementação de políticas públicas de inclusão social e digital.	71
Quadro 10 – Documentos selecionados para análise documental.	78
Quadro 11 - Municípios mineiros selecionados para a pesquisa.	79
Quadro 12 – Elementos estruturais que condicionam o Viver nos Municípios pesquisados. ..	93
Quadro 13 - Estratégias e Práticas para Promoção da Saúde.	99
Quadro 14 - IBC dos Municípios Pesquisados.	107
Quadro 15 - Dados e indicadores sobre Conectividade dos Municípios	110
Quadro 16 - Desafios e possibilidades de aprimoramento do Programa Viver.....	132

LISTA DE SIGLAS

CRM	Conselho Regional de Medicina
DAP	Departamento de Administração Pública
DRU	Desvinculação das Receitas da União
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IA	Inteligência Artificial
IBC	Índice de Bem-Estar dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IVC	Imposto sobre Vendas e Consignações
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDHC	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PNI	Política Nacional do Idoso
PSF	Programa Saúde da Família
SNDPI	Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa
SUS	Sistema Único de Saúde
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
UFLA	Universidade Federal de Lavras

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	19
1.1 Problema de pesquisa	22
1.2 Objetivo geral	22
1.2.1 Objetivos específicos	22
1.3 Justificativa de Pesquisa	23
2 REFERENCIAL TEÓRICO	25
2.1 Saúde Pública e Envelhecimento Ativo	25
2.2 Programa Viver: uma proposta de envelhecimento ativo e saudável	31
2.3 Uma breve discussão sobre o federalismo brasileiro	33
2.4 Capacidades Estatais	41
2.5 Inclusão Social e Digital de Pessoas Idosas em saúde pública	53
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	66
3.1 Classificação da Pesquisa	66
3.2 Estudo de Caso	67
3.3 Procedimentos de coleta de dados	67
3.3.1 Etapa 1: Revisão Rápida de Escopo	68
3.3.2 Etapa 2: Desenvolvimento do modelo analítico	70
3.3.3 Etapa 3: Pesquisa de Campo	75
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	82
4.1 O Programa Viver pela ótica dos municípios pesquisados	82
4.1.1 Condições institucionais e organizacionais para a implementação	85
4.1.2 Segurança dos dados	93
4.1.3 Estratégias e práticas voltadas à promoção da saúde	96
4.1.4 Inclusão digital, capacitação e mediação pedagógica	100
4.1.5 Potencialidades e limitações da política conforme municípios	102
4.2 A conectividade nos Municípios selecionados pelo Programa	106
4.3. O Programa Viver pela ótica do governo federal	115
4.3.1 Fragilidades no processo de formulação: ausência de planejamento intersetorial e de participação social.....	116
4.3.2 Baixa capacidade administrativa e fragilidades normativas	117
4.3.3 Infraestrutura padronizada e descolada das necessidades territoriais	118

4.3.4 Conectividade e segurança da informação: lacunas estruturais.....	121
4.3.5 Monitoramento, avaliação e ausência de indicadores de impacto	122
4.3.6 A descontinuidade do Programa Viver e o reconhecimento de suas limitações ...	124
4.3.7 Comparação com iniciativas atuais: avanços conceituais e metodológicos	125
4.3.8 Identificação dos fatores técnico-administrativos, fiscais e político-relacionais de capacidade estatal no Programa Viver.....	127
4.3.9 Recomendações para o aprimoramento das capacidades estatais nas políticas de inclusão digital de pessoas idosas	128
5 CONCLUSÃO	134
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	138
APÊNDICE – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	144

1 INTRODUÇÃO

O envelhecimento da população mundial tem se tornado uma tendência e se constituído como um dos principais desafios demográficos da gestão pública. Projeções das Nações Unidas (ONU, 2023) indicam que uma em cada seis pessoas no mundo terá 60 anos ou mais até 2030, ou seja, haverá um aumento de 400 milhões de indivíduos, o que corresponderá a um total de 1,4 bilhão. Não obstante, é possível que até 2050 essa parcela da população alcance 2,1 bilhões de pessoas e que o número de indivíduos com 80 anos ou mais triplique, chegando a 426 milhões.

Impulsionado pelos avanços da medicina, pelo maior acesso aos cuidados de saúde, pela melhoria das condições de vida e pela queda contínua das taxas de natalidade, o envelhecimento populacional transformou significativamente a estrutura etária das sociedades contemporâneas. Nesse cenário, marcado também pela crescente digitalização dos serviços públicos, os formuladores de políticas públicas enfrentam um duplo desafio: adaptar os sistemas de proteção social ao novo perfil etário e assegurar que a ampliação do uso de tecnologias não aprofunde as desigualdades existentes, sobretudo no que se refere ao acesso e à inclusão digital da população idosa (OLIVEIRA, TEIXEIRA E CAPERCHIONE, 2025).

Diante dessas transformações, tem cada vez mais se intensificado o debate sobre o fortalecimento das políticas públicas de inclusão social, especialmente no âmbito da saúde de pessoas idosas, já que as necessidades de atenção integral, de cuidados de longo prazo e de promoção do envelhecimento ativo vêm aumentando e exigem o uso de abordagens integradas e sensíveis às transformações tecnológicas. No entanto, o bem-estar dos idosos não pode ser concebido apenas do ponto de vista clínico na oferta de serviços, mas precisa contemplar inclusão digital e a participação cívica.

A inclusão, de acordo com Jia, Du e Yan (2024) e Gutiérrez, Cantarero-Prieto e Sáez (2024), envolve não apenas o acesso às Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), mas o desenvolvimento de habilidades, a aceitação das ferramentas digitais, sua integração significativa ao cotidiano e a superação das barreiras que mantêm parte da população excluída do mundo digital. Nesse caso, apenas disponibilizar equipamentos e atividades não é suficiente para garantir a efetividade; a inclusão digital de pessoas idosas se apresenta como um aspecto estratégico para garantir a autonomia, ampliar o acesso aos direitos, facilitar o uso dos serviços públicos e fortalecer os laços sociais e comunitários.

De acordo com Machado e Silva (2023), as políticas públicas de inclusão digital devem oferecer mais do que a oferta de infraestrutura tecnológica e contemplar ações de capacitação, acessibilidade e incentivo à participação digital ativa por parte dos governos. Essas ações precisam incluir a realização de diagnósticos locais, a capacitação contínua dos profissionais envolvidos, a garantia de uma gestão transparente e a implementação de mecanismos eficazes de monitoramento e avaliação para permitir ajustes e correções baseadas em evidências.

Esse cuidado é ainda mais importante quando se trata da população idosa, que enfrenta desafios específicos no acesso, no uso e na apropriação das ferramentas tecnológicas. De acordo com Staccini e Lau (2023), Poduval et al. (2025), Gann (2019), Rezende (2022), Huan e Ruimin (2022) e Gyorffy et al. (2023), as iniciativas de políticas públicas voltadas à inclusão digital são essenciais para enfrentar os processos de exclusão social que podem ser intensificados pelas tecnologias. Além disso, essas desigualdades estruturais exigem respostas coordenadas e integradas por meio da promoção de políticas públicas capazes de garantir inclusão, equidade e cidadania.

No Brasil, os dados reforçam a urgência dessa agenda. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023), 92,5% dos domicílios já têm acesso à internet, o que indica uma penetração significativa das TIC no país. No entanto, somente a quantidade de acessos não garante, por si só, a inclusão digital plena. Ainda persistem desigualdades qualitativas marcantes, sobretudo entre as populações historicamente vulnerabilizadas, como é o caso das pessoas idosas. Nesse sentido, a exclusão digital é agravada por fatores como o déficit de alfabetização digital, limitações cognitivas relacionadas ao envelhecimento e a falta de estímulos apropriados para o uso das tecnologias (RIBEIRO, MEDINA e LIMA, 2022).

De maneira geral, a integração das TIC às políticas públicas de saúde se mostra particularmente promissora. Apesar dos desafios de adaptação dos sistemas de saúde para atender às demandas específicas dessa faixa etária e de garantir suporte social e econômico, essas propostas de inclusão social e digital na área da saúde pública têm contemplado a prevenção de doenças crônicas, o manejo adequado de condições multimórbidas e a promoção de um envelhecimento saudável. O uso de ferramentas de telemedicina, o monitoramento remoto de pacientes e dispositivos vestíveis (*wearables*), que permitem um acompanhamento contínuo e personalizado da saúde, têm se tornado cada vez mais comum.

Essas tecnologias não só melhoram a qualidade dos cuidados, como também reduzem os custos com saúde ao prevenir hospitalizações desnecessárias e permitir intervenções precoces. A inteligência artificial e o *big data*, por exemplo, têm sido utilizados para otimizar a gestão da saúde pública, prevendo surtos de doenças e alocando recursos de maneira mais

eficiente. O uso da robótica também tem se mostrado promissor, pois auxilia nas atividades diárias, promovendo maior independência e segurança das pessoas idosas. No entanto, para que essas inovações sejam eficazes, é necessário investir continuamente em infraestrutura digital e capacitar os profissionais de saúde. Além disso, é essencial que as políticas públicas promovam a inclusão, garantindo que todos tenham acesso a essas tecnologias e saibam utilizá-las.

O Programa Viver, por exemplo, coordenado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDH), tratou-se de um esforço de inclusão social e digital do governo brasileiro que propôs ações integradas nas áreas de saúde, educação, mobilidade e tecnologia e que buscou fomentar a participação autônoma e ativa das pessoas idosas (BRASIL, 2022). Mas será que os governos estão preparados para essas mudanças? Como o poder público tem planejado essas iniciativas do ponto de vista das capacidades estatais?

Compreender o conceito de capacidades estatais é relevante porque abrange o conjunto de competências institucionais, recursos técnicos e arranjos intersetoriais que habilitam o Estado a entregar políticas públicas de qualidade (GOMIDE e MARENCO, 2024). Trata-se, em síntese, do interesse pela análise das subcapacidades burocráticas e administrativas (SOUZA, 2016, 2017; MARENCO, STROHSCHEN e JONER, 2017; GRIN et al., 2018), ou das atividades políticas e suas relações com a sociedade (GOMIDE e PIRES, 2014; PIRES, 2016; NUNES, 2018). Ao considerar essas dimensões de capacidade (burocrática, relacional, técnica e fiscal) torna-se possível compreender como diferentes capacidades estatais influenciam a implementação de políticas públicas destinadas à inclusão social e digital das pessoas idosas.

A oferta de TICs precisa ser acompanhada por políticas públicas que promovam o acesso integral de seus benefícios pelos grupos mais vulneráveis. Enfrentar a exclusão digital da população idosa requer, portanto, a avaliação das capacidades do Estado, incluindo o diagnóstico preciso das demandas locais, a análise da infraestrutura disponível, a qualificação dos profissionais envolvidos e a articulação de parcerias com diferentes setores da sociedade.

Embora seja extremamente importante promover um envelhecimento ativo e saudável, isso exige uma abordagem inovadora por parte dos governos, que devem analisar seu grau de preparação e competência para conceber, executar e avaliar programas e projetos de forma sustentável. A integração e o planejamento de políticas públicas associadas ao uso inteligente de tecnologias emergentes são essenciais para garantir que as pessoas idosas não apenas vivam mais, mas também vivam melhor. Desse modo, a capacidade inclui a habilidade de monitorar e avaliar os resultados dos programas, identificando boas práticas, corrigindo falhas e potencializando o impacto das políticas públicas.

Neste cenário, marcado pela complexidade dos problemas sociais e econômicos, agravada pelo aumento da expectativa de vida da população mundial, que impõe aos governos a necessidade de especificar políticas públicas dedicadas à promoção do bem-estar das pessoas idosas, é importante discutir como esses programas e projetos têm sido planejados em termos de capacidades estatais. Portanto, defende-se a necessidade de superar o empirismo no planejamento público e de consolidar uma abordagem mais técnica e estruturada, que analise criticamente o grau de preparação do Estado para executar programas e projetos sociais. Tal avaliação deve considerar, especialmente em nível local, o processo de formulação, gestão e monitoramento de políticas públicas, bem como a existência de mecanismos de avaliação de resultados que permitam ajustes contínuos e sustentação das ações no longo prazo.

1.1 Problema de pesquisa

Considerando esse contexto e o desafio de promover o envelhecimento ativo, torna-se fundamental compreender como os governos estruturam suas capacidades estatais, seja na formulação, implementação e/ou avaliação das políticas públicas de saúde que consideram o uso de tecnologias digitais pela população idosa. Nesse sentido, o presente projeto busca responder a seguinte questão de pesquisa: **como as diferentes dimensões de capacidades estatais influenciam a implementação do Programa Viver para promover a inclusão social e digital de pessoas idosas?**

1.2 Objetivo geral

Analisar como as diferentes dimensões de capacidades estatais influenciam a implementação do Programa “Viver - Envelhecimento Ativo e Saudável” na promoção da inclusão social e digital das pessoas idosas.

1.2.1 Objetivos específicos

- a) Propor um *framework* analítico para avaliar as capacidades estatais necessárias à inclusão social e digital em políticas de saúde pública;
- b) Analisar como as capacidades estatais influenciam a implementação do Programa Viver em diferentes contextos municipais;

- c) Identificar os fatores que facilitam e limitam a inclusão social e digital das pessoas idosas durante a implementação do Programa; e
- d) Propor recomendações para o fortalecimento das capacidades estatais necessárias à implementação de políticas de inclusão social e digital.

1.3 Justificativa de Pesquisa

Do ponto de vista científico, a pesquisa contribui para o avanço do debate sobre capacidades estatais, implementação de políticas públicas e inclusão digital de pessoas idosas no âmbito da saúde pública. A partir da revisão rápida de escopo realizada na pesquisa, identificou-se que, embora exista crescimento da produção acadêmica sobre envelhecimento populacional, tecnologias digitais e exclusão digital, ainda são limitados os estudos que articulam essas dimensões às capacidades estatais necessárias para implementação de políticas públicas. Observou-se predominância de pesquisas voltadas aos impactos sociais das tecnologias ou às questões biomédicas do envelhecimento, enquanto permanecem incipientes as análises que utilizam as lentes teóricas das capacidades estatais para compreender como as dimensões técnico-administrativas, fiscais e político-relacionais condicionam a efetividade de políticas públicas voltadas à população idosa.

Nesse sentido, a pesquisa preenche essa lacuna ao propor uma abordagem analítica integrada, fundamentada na literatura sobre capacidades estatais e implementação de políticas públicas, permitindo compreender como fatores institucionais, tecnológicos e sociais influenciam a operacionalização de políticas de inclusão digital em contextos municipais heterogêneos. Além disso, o estudo amplia o debate sobre coordenação federativa, desigualdades territoriais e capacidades locais de implementação, a partir de evidências empíricas produzidas em municípios mineiros participantes do Programa Viver.

Do ponto de vista tecnológico e prático, a relevância do estudo está na possibilidade de identificar elementos que facilitam e dificultam a inclusão digital de pessoas idosas em políticas públicas de saúde, bem como propor recomendações estratégicas para o aprimoramento da implementação dessas iniciativas. Os achados evidenciam que a efetividade da digitalização em serviços públicos depende não apenas da disponibilização de tecnologias, mas também da existência de capacidades estatais que permitam suporte técnico, capacitação contínua, coordenação intersetorial e adequação das ações às realidades locais.

Nesse sentido, a pesquisa contribui para repensar o desenho e a operacionalização de políticas públicas voltadas ao envelhecimento ativo, oferecendo subsídios para gestores e

formuladores de políticas na adoção de estratégias mais inclusivas, territorializadas e sustentáveis. Ao valorizar um caso empírico, o estudo também reforça o debate sobre como inovações em serviços públicos podem ser conduzidas de maneira mais eficiente e socialmente inclusiva, alinhando-se às tendências contemporâneas de transformação digital no setor público.

No que se refere ao aspecto social, a investigação assume caráter estratégico ao dar visibilidade aos desafios enfrentados pela população idosa nos processos de digitalização e uso de tecnologias em serviços públicos. Ao incorporar princípios de equidade, participação social e respeito às especificidades do envelhecimento, o estudo não apenas reconhece situações de vulnerabilidade social e digital, mas também propõe caminhos para seu enfrentamento por meio do fortalecimento das capacidades estatais e do aperfeiçoamento das políticas públicas. Dessa forma, a pesquisa contribui para a construção de políticas mais inclusivas, sustentáveis e comprometidas com o bem-estar da população idosa, ampliando as bases para uma cidadania digital efetiva e para uma gestão pública mais responsiva, democrática e orientada pelas necessidades dos usuários.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção faz uma contextualização da saúde pública e do envelhecimento ativo, destacando a relevância de políticas que fomentem a autonomia e a qualidade de vida das pessoas idosas em um contexto de transição demográfica. Essa perspectiva, que compreende a velhice como um processo saudável e produtivo, exige políticas abrangentes que vão além da dimensão clínica. Nesse caso apresenta-se sobre o Programa Viver, destacando seus objetivos, diretrizes e mecanismos de funcionamento, a fim de que seja possível identificar como a política se alinha aos princípios de um planejamento público estruturado do ponto de vista de capacidades estatais e inclusão digital.

Noutro sentido, para compreender os desafios da formulação, implementação e avaliação de políticas federais, é necessário analisar o modelo federalista brasileiro. Embora se trate de uma proposta de descentralização político-administrativa, o modelo ainda mantém uma forte centralização normativa e financeira na União, configuração que exige articulação intergovernamental e evidencia a relevância das capacidades estatais dos municípios nas dimensões técnico-administrativa, fiscal e político-relacional.

Por fim, a pesquisa também aborda a inclusão social (olhando especificamente para as pessoas idosas) e digital, entendida como um dos principais desafios contemporâneos na promoção do envelhecimento ativo e digitalização de serviços públicos. A discussão sob a ótica da saúde pública permite compreender como as barreiras de acesso às tecnologias podem ser superadas por meio de políticas sustentáveis e planejadas, que articulam os diferentes eixos do referencial, oferecendo uma compreensão sistêmica dos fatores que influenciam a implementação do Programa Viver.

2.1 Saúde Pública e Envelhecimento Ativo

O conceito de envelhecimento ativo formulado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) destaca a importância de se preservar a autonomia, a saúde física e mental, o bem-estar e a participação social ao longo de toda a vida. Essa abordagem representa uma visão otimista de que o envelhecimento pode ser um processo saudável e produtivo. Embora essa perspectiva possa ser associada a fatores genéticos, estudos demonstram que hábitos de vida saudáveis adotados ao longo do ciclo vital são fundamentais para um envelhecimento mais equilibrado e harmonioso (MELO, 2024).

O conceito de "velhice" foi, por muito tempo, negligenciado pelo Estado, esteve frequentemente associado à fragilidade humana e, por isso, marginalizado nas discussões sobre políticas públicas voltadas à igualdade. Somente em 1960, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, foi que se estabeleceu, no Brasil, uma regulamentação mais estruturada para os trabalhadores, reconhecendo seus direitos e garantindo uma base legal para a proteção na velhice (MACHADO e SILVA, 2023).

A previdência social, por exemplo, se configura como um dos pilares fundamentais da proteção à pessoa idosa, pois garante, por meio de um regime contributivo, o direito à aposentadoria e a outros benefícios relacionados à perda ou à redução da capacidade laboral. Sua importância tem aumentado ainda mais em razão do envelhecimento da população e das transformações demográficas atuais da sociedade, que tem exigido constantemente uma maior atenção do Estado.

No entanto, e de acordo com o Art. 1º da Lei nº 8.213/1991, a Previdência Social tem a finalidade de assegurar aos seus beneficiários os meios indispensáveis de manutenção em casos de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares, prisão ou morte do provedor (BRASIL, 1991), ou seja, trata-se apenas de um dos eixos da seguridade social, que consiste em um conjunto integrado de ações promovidas pelos poderes públicos e pela sociedade, voltadas à proteção social ampla e à garantia de direitos. Além da previdência social, outros dois eixos igualmente estruturais e relevantes compõem esse sistema: a saúde e a assistência social.

Juntos, esses três pilares atuam de maneira complementar para promover a equidade e reduzir as desigualdades sociais. Se a previdência social assegura proteção econômica ao trabalhador e à sua família em situações como aposentadoria, invalidez, doença ou morte, é papel da assistência social, oferecer suporte a pessoas em situação de vulnerabilidade, independentemente de contribuição prévia, por meio de programas, serviços e benefícios voltados para a inclusão, a superação de desigualdades e a promoção da dignidade humana (BRASIL, 1988; BRASIL, 1993). Já a saúde, esta ocupa um papel extremamente estratégico na promoção do envelhecimento ativo e na garantia da qualidade de vida da população idosa.

De acordo com o artigo 196 da Constituição Federal, "*a saúde é direito de todos e dever do Estado*", devendo ser assegurada por meio de políticas sociais e econômicas que visem reduzir riscos e garantir o acesso universal e igualitário a ações e serviços de saúde. Essa perspectiva amplia a visão tradicional dos cuidados com a pessoa idosa, ao reconhecer o envelhecimento como um processo natural que pode ser vivido com autonomia, bem-estar e participação plena na vida social (BRASIL, 1998).

Portanto, as políticas públicas de saúde voltadas para a população idosa devem adotar uma abordagem integral e contínua, contemplando desde a prevenção e a promoção da saúde até a reabilitação e os cuidados de longa duração. Estratégias como atenção primária fortalecida, acompanhamento regular das condições de saúde e incentivo a hábitos saudáveis são fundamentais para preservar a capacidade funcional e retardar a dependência. Isso posto, a promoção da saúde se torna um dos pilares do envelhecimento ativo, possibilitando que as pessoas idosas mantenham sua independência, protagonismo e inserção na vida comunitária por mais tempo, assegurando não apenas a sobrevivência, mas também uma existência com dignidade e plenitude (BERNARDO, 2022).

Nesse contexto, diz-se sobre a Política Nacional do Idoso (PNI), instituída pela Lei nº 8.842/1994, e que se trata de um marco estratégico para a consolidação dos direitos da população idosa no Brasil. Alinhada aos princípios da seguridade social: saúde, previdência e assistência, a PNI amplia a compreensão sobre o envelhecimento ao adotar uma abordagem intersetorial, já que o bem-estar da pessoa idosa não se esgota nas garantias previdenciárias ou no atendimento assistencial e de saúde.

A PNI, portanto, propõe a articulação de políticas públicas em áreas como educação, cultura, trabalho, esporte, lazer, moradia e transporte, reforçando o compromisso com a promoção da autonomia, da dignidade e da participação ativa das pessoas idosas na vida social. Ao reconhecer a pessoa idosa como sujeito de direitos e agente ativo na sociedade, a política contribui para a construção de uma cultura de respeito e valorização dessa etapa da vida, reafirmando a cidadania plena em todas as fases do ciclo vital (BRASIL, 1994).

A PNI define como idosas todas as pessoas com 60 anos ou mais e estabelece que a responsabilidade pela garantia de seus direitos é compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado. Essa corresponsabilidade exige ações concretas para assegurar o bem-estar, a inclusão e o respeito à dignidade dessa população, promovendo sua inserção nas dinâmicas comunitárias e familiares. A política também enfatiza a importância de se combater todas as formas de discriminação e preconceito baseadas na idade, visando promover uma mudança cultural em relação ao envelhecimento. Além disso, orienta que as ações governamentais considerem as desigualdades econômicas, sociais e regionais, especialmente entre áreas urbanas e rurais, para que as políticas públicas sejam mais equitativas e eficazes no atendimento às demandas específicas desse grupo populacional (BRASIL, 1988; BRASIL, 1994).

Além desse marco legal, cita-se também a criação do Estatuto da Pessoa Idosa, instituído pela Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que assegura um amplo conjunto de direitos às pessoas com 60 anos ou mais, como acesso universal e igualitário à saúde pública (incluindo o

fornecimento gratuito de medicamentos), gratuidade no transporte coletivo, prioridade no atendimento em serviços públicos e privados e possibilidade de isenção de pagamento do IPTU, a depender da renda do cidadão. De acordo com o Art. 2º da legislação, a pessoa idosa tem direito a:

[...] gozar de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (BRASIL, 2022, art. 2º).

No entanto, garantir esses direitos ainda é um grande desafio, especialmente quando se considera manter um sistema de seguridade social sólido e sustentável. Em um cenário de transição demográfica acelerada e de aumento da expectativa de vida, torna-se cada vez mais urgente implementar políticas públicas que garantam um envelhecimento ativo e com qualidade (MACHADO e SILVA, 2023). Diante desses desafios, o papel dos sistemas de saúde se torna ainda mais central para promover o envelhecimento ativo e garantir o acesso a cuidados essenciais, bem como a manutenção da autonomia e da qualidade de vida da população idosa.

Nesse contexto, é importante ressaltar que diferentes modelos estruturais de provisão e financiamento da saúde proporcionam abordagens distintas, impactando diretamente a efetividade das políticas públicas direcionadas ao envelhecimento. Nesse caso se destacam o sistema *beveridgiano* e o sistema *bismarckiano*, cujas características influenciam as estratégias adotadas para assegurar o acesso universal e a qualidade dos serviços, elementos essenciais para a construção de um envelhecimento ativo e equitativo (WOLF e OLIVEIRA, 2016).

O sistema *beveridgiano* é caracterizado pela oferta universal de serviços de diagnóstico, tratamento e reabilitação, financiados por meio de impostos. Esse modelo é adotado por países como Espanha, Portugal, Reino Unido, Brasil e Itália, que garantem amplo acesso aos serviços de saúde para toda a população. Em geral, esses países apresentam melhores condições de saúde, resultado da abrangente cobertura do sistema público. No entanto, conforme afirmam Wolf e Oliveira (2016), nas últimas décadas observou-se uma tendência à privatização da administração e da provisão desses serviços, especialmente nas nações anglo-saxãs. Nesse contexto, os planos privados de saúde têm funcionado como um complemento ao sistema público, oferecendo maior liberdade de escolha, redução dos tempos de espera e, frequentemente, melhor qualidade dos serviços (WOLF e OLIVEIRA, 2016).

Por outro lado, o sistema *bismarckiano* baseia-se no financiamento por meio de contribuições sociais e não assegura o acesso universal aos serviços de saúde. Esse modelo é predominante em países europeus continentais, como Alemanha, Áustria, França, Bélgica e

Suíça. Sua capacidade de garantir uma cobertura ampla é inferior à do modelo *beveridgiano*, o que leva à popularização de planos privados de saúde para cobrir despesas não atendidas ou parcialmente cobertas pelo setor público. Apesar dessas diferenças, ambos os modelos contribuíram significativamente para a redução da mortalidade infantil e o aumento da expectativa de vida na Europa. Além disso, os sistemas de saúde desses países vêm se adaptando para enfrentar os desafios decorrentes dos hábitos e estilos de vida contemporâneos, buscando aprimorar a qualidade dos serviços e a saúde da população (WOLF e OLIVEIRA, 2016).

Esse movimento de adaptação dos sistemas de saúde europeus aos novos padrões de morbimortalidade e às exigências de uma sociedade em transição dialoga com uma preocupação crescente no cenário global: a promoção do envelhecimento ativo. O aumento da expectativa de vida, conquistado graças ao avanço das políticas públicas de saúde e de seguridade social tem imposto o desafio de garantir que esses anos adicionais sejam vividos com autonomia, bem-estar e qualidade. Mais do que assegurar a sobrevivência, é preciso possibilitar que os indivíduos envelheçam de maneira produtiva, socialmente integrada e fisicamente saudável, conforme o conceito de envelhecimento ativo proposto pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

O desafio demográfico trago por essa transformação é, de certo modo, uma externalidade positiva gerada pela própria eficácia das instituições públicas e de suas políticas. O crescimento da população idosa reflete não apenas avanços na medicina e no acesso aos cuidados de saúde, mas também uma mudança profunda nos padrões de natalidade e mortalidade. Nesse novo cenário, políticas públicas voltadas à promoção da saúde física e mental ao longo da vida são indispensáveis. A prática regular de exercícios físicos, o monitoramento de fatores metabólicos e a atenção à saúde mental são estratégias comprovadamente eficazes para postergar o declínio cognitivo e promover maior autonomia na velhice.

Como resultado dessas preocupações, surgiram iniciativas globais voltadas para o envelhecimento saudável. Em 2020, a OMS aprovou um plano de ação internacional que resultou na criação da Década do Envelhecimento Saudável (2021-2030), com o apoio da Assembleia Geral das Nações Unidas. Essa estratégia, articulada entre governos, organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas e o setor privado, busca construir sociedades mais preparadas para acolher e valorizar a longevidade, promovendo o bem-estar das pessoas idosas e de suas comunidades. A estratégia se ancora em documentos-chave, como a Estratégia da

OMS para Envelhecimento e Saúde (2016-2020) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, e é coordenada, nas Américas, pela OPAS.

Não obstante, foram criadas no Brasil algumas ações que expressaram o compromisso nacional com um envelhecimento digno, saudável e participativo, embora sua efetivação tenha e ainda enfrente alguns desafios estruturais, desigualdades regionais e limitações orçamentárias, o que torna a consolidação de políticas públicas mais complexas no Brasil do que nos países centrais (BRASIL, 2019). Em síntese, o Quadro 1 apresenta uma sistematização das principais legislações/iniciativas voltadas à garantia dos direitos das pessoas idosas no Brasil.

Quadro 1 - Normas sobre os direitos das pessoas idosas no Brasil.

Legislação	Ano	Descrição
Lei Orgânica da Previdência Social	1960	Primeiro marco regulatório da previdência social no Brasil, estabelecendo direitos e deveres dos trabalhadores segurados.
Constituição Federal	1988	Garante direitos fundamentais às pessoas idosas, estabelecendo o dever da família, sociedade e Estado em protegê-los.
Lei nº 8.842 – Política Nacional do Idoso	1994	Define princípios e diretrizes para a proteção dos direitos das pessoas idosas, criando o Conselho Nacional do Idoso.
Lei nº 8.213 – Previdência Social	1991	Regulamenta benefícios previdenciários, incluindo aposentadoria por idade e proteção à pessoa idosa.
Lei nº 10.741 – Estatuto da Pessoa Idosa	2003	Consolida direitos e garantias das pessoas idosas, abrangendo saúde, transporte, trabalho, lazer, entre outros.
Emenda Constitucional nº 103 – Reforma da Previdência	2019	Reformulou regras de aposentadoria e pensão, impactando direitos previdenciários das pessoas idosas.
Programa Viver	2019	Política de Inclusão Social e Digital de Pessoas Idosas
Guia do Envelhecimento Ativo	2021	Destaca a relevância de hábitos saudáveis e da prevenção de doenças crônicas

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Instituído em 2019, por exemplo, o “Programa Viver: Envelhecimento Ativo e Saudável” foi uma das primeiras iniciativas do governo brasileiro voltadas à inclusão social e digital da população idosa, buscando ampliar sua autonomia, participação e qualidade de vida. Alinhado a esse movimento, o Ministério da Saúde lançou, em 2021, o Guia de Envelhecimento Ativo, que destaca a relevância de hábitos saudáveis e da prevenção de doenças crônicas. Essas se trataram de iniciativas que mudaram a maneira como o governo tem enxergado a velhice. Ao invés de ser tratada apenas como um período de fragilidade e dependência, ela passou a ser compreendida como uma fase que pode envolver autonomia, participação social e bem-estar.

2.2 Programa Viver: uma proposta de envelhecimento ativo e saudável

O “Programa Viver” surgiu em resposta à preocupação do governo brasileiro com o envelhecimento ativo e a qualidade de vida da população idosa. Reconhecendo os desafios impostos pelo aumento da longevidade e a necessidade de promover a inclusão social e digital desse grupo, o programa foi instituído pelo Decreto da Presidência da República nº 10.133, de 26 de novembro de 2019. Seu principal objetivo era proporcionar oportunidades para que as pessoas idosas participem ativamente da sociedade por meio do acesso a tecnologias digitais, atividades culturais, educativas e de lazer, reforçando o direito ao envelhecimento saudável, com autonomia e bem-estar (BRASIL, 2020a).

O Programa Viver estruturou suas ações com base em quatro campos de atuação principais, que poderiam ser ajustados de acordo com as especificidades e demandas de cada localidade: (1) Tecnologia, que buscava promover a inclusão digital das pessoas idosas, possibilitando que acessassem, de forma segura e autônoma, diferentes ferramentas digitais, como redes sociais, caixas eletrônicos, totens informativos em aeroportos e sistemas eletrônicos de transporte público; (2) Educação, que considerou a formação educacional um meio de fortalecimento da cidadania. Nesse sentido, o programa ofereceria atividades voltadas à alfabetização e à educação financeira, com o objetivo de desenvolver competências básicas e incentivar a convivência familiar e comunitária, contribuindo para a autonomia na gestão de recursos pessoais; (3) Saúde, que contemplava iniciativas educativas sobre o processo de envelhecimento, priorizando a prevenção de doenças crônicas por meio de palestras, debates e campanhas de conscientização, incentivando hábitos saudáveis e evitando, sempre que possível, a necessidade de cuidados paliativos; e (4) Mobilidade física, que compreendia a oferta de atividades físicas e recreativas regulares, voltadas tanto ao lazer quanto à rotina diária, visando ao bem-estar físico e psicossocial das pessoas idosas, fortalecendo sua independência e qualidade de vida (BRASIL, 2020a).

Entende-se por tecnologia digital as ações de inclusão de pessoas idosas por meio de cursos que os capacitem para o bom uso dos recursos tecnológicos, como redes sociais, informática básica e *smartphones*, dentre outros. A respeito de educação, cita-se a inclusão do pessoas idosas por intermédio da realização de cursos de alfabetização e de outros cursos e palestras que otimizem a sua convivência familiar e comunitária, com temas como educação financeira e orientações acerca dos direitos das pessoas idosas, dentre outros a serem desenvolvidos conforme a demanda e peculiaridade de cada localidade. Em termos de saúde, o Programa tinha a pretensão de oferecer palestras e outras ações para a promoção da saúde das

pessoas idosas e a prevenção de enfermidades. Já sobre mobilidade física, citam-se as ações de estímulo da prática de atividade física pelas pessoas idosas (BRASIL, 2020a).

A metodologia adotada pelo Programa Viver pautou na construção coletiva do conhecimento, valorizando as vivências e saberes da pessoa idosa. Essa abordagem permitiu a incorporação de propostas da comunidade e dos parceiros locais, podendo incluir, entre outras ações, projetos de voluntariado. Em termos de metas, o programa contemplou benefícios tanto para as pessoas idosas, já que se esperava promover o fortalecimento da autoestima, o estímulo à socialização, o desenvolvimento de habilidades diversas, a ampliação do acesso à informação, a ocupação produtiva do tempo livre e o envelhecimento com dignidade e qualidade de vida; quanto para os municípios envolvidos, considerando, a preparação para o uso da tecnologia e acesso facilitado às políticas públicas digitais (BRASIL, 2020a).

Em termos de gestão pública, dentre os principais impactos esperados pelo Programa se pode citar a redução da demanda por serviços ambulatoriais e hospitalares, maior inserção da população idosa no ambiente digital e social, diminuição das taxas de doenças relacionadas ao envelhecimento e de suicídio, bem como a possibilidade de reconhecimento em âmbito nacional e internacional, por meio de certificações como a “Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa” e a rede global “Cidades Amigáveis à Pessoa Idosa” (BRASIL, 2020a).

Conforme prevê o artigo 6º do Decreto, a adesão dos entes federativos (Estados, Municípios e Distrito Federal) ao Programa ocorreria mediante a adesão aos Editais de Chamamento Público realizados pela Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (SNDPI). A partir da habilitação, que exigia a manifestação formal de interesse, acompanhada da comprovação da capacidade institucional para recepção e manutenção dos equipamentos disponibilizados pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), o poder público se responsabilizaria por desenvolver ações previstas pelo Programa em suas localidades.

Ressalta-se, contudo, que a habilitação, embora necessária, não assegurava a contemplação, também condicionada à posição na lista de classificação e à disponibilidade orçamentária (BRASIL, 2020b). Nesse caso os municípios interessados deveriam (1) desenvolver ações voltadas à população idosa em pelo menos um dos quatro eixos do programa; (2) dispor de espaço físico seguro, acessível e apropriado para instalação dos equipamentos, com documentação comprobatória e registros fotográficos; (3) garantir conexão de internet banda larga no local; (4) ter capital para arcar com os custos de uso e manutenção dos bens com recursos próprios ou do ente federado; e (5) possuir Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa ativo.

O processo de habilitação seria conduzido pelo(a) chefe do Executivo local ou por autoridade delegada, que deveria seguir as etapas definidas em sistema eletrônico (BRASIL, 2020b). A classificação dos entes considerava variáveis como índice de denúncias de violações de direitos humanos, com base nos dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, necessidade de bens conforme diagnóstico da Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (SNDPI) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) municipal (BRASIL, 2020b).

A doação prevista pelo Programa incluía oito computadores, oito webcams, uma impressora e um projetor multimídia. Adicionalmente, o programa definiria uma matriz curricular mínima, que abrangeria conteúdos introdutórios sobre *hardware*, *software* e navegação na *internet*, com enfoque no uso consciente das tecnologias, segurança digital e ferramentas de comunicação (BRASIL, 2020b).

No momento não existem Editais de Chamamento Público em aberto. A SNDPI está realizando o monitoramento quantitativo do Programa Viver que teve início no mês de novembro de 2022 e encerramento em abril de 2023 e encontra-se, também, envolvida na revisão do mesmo para a elaboração de um novo Programa, denominado “Envelhece Brasil” e cujo lançamento será realizado em breve pelo governo federal.

Considerando, portanto, as especificidades do Programa Viver e a necessidade de abordar como a política pública foi e tem sido planejada, os seus resultados e os elementos definidores de sucesso ou fracasso, do ponto de vista das capacidades estatais, tal como se propõe nesta pesquisa, se faz importante compreender sobre o federalismo enquanto modelo de configuração político administrativa do Estado brasileiro, buscando entender o tipo de influência que exerce ele na implementação desse tipo de política pública.

O federalismo é caracterizado por desigualdades regionais e por uma divisão de competências frequentemente desequilibrada entre os entes governamentais que pode impactar diretamente as capacidades envolvidas, seja do ponto de vista técnico-administrativo, fiscal e políticos relacional, afetando desde a adesão até a sustentabilidade/continuidade das ações propostas (SOUZA 2019; GOMIDE e MARENCO, 2024).

2.3 Uma breve discussão sobre o federalismo brasileiro

A discussão sobre planejamento governamental na especificação de programas e projetos sempre deve ser feita considerando o modelo de governo vigente em determinado território e a compreensão da autonomia e flexibilidade do poder público local na formulação

e monitoramento das políticas públicas, bem como a existência de mecanismos de avaliação de resultados no longo prazo.

O federalismo brasileiro, por exemplo, se trata de um sistema de governo no qual o poder político e administrativo é compartilhado entre os diferentes níveis de governo (união, estados e municípios), divisão estabelecida por uma constituição que assegura a autonomia relativa de cada ente (PAPI et al., 2021). De acordo com Abrucio (2013), o modelo deve ser entendido não apenas como uma estrutura vertical de distribuição de poder, mas como um arranjo político que demanda mecanismos de cooperação e coordenação intergovernamental, especialmente para a efetiva implementação de políticas públicas.

Essa configuração surgiu devido a necessidade de aproximar os serviços públicos das realidades locais, ao mesmo tempo em que redefiniu a distribuição de receitas entre os entes federativos, considerando a descentralização formal das competências governamentais, com ênfase na transferência de responsabilidades para os estados e municípios, especialmente no campo das políticas sociais (ARRETCHE, 2002), a exemplo do Programa Viver, proposto pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDH) e que busca proporcionar inclusão digital e social da pessoa idosa e contribuir para a promoção do direito ao envelhecimento ativo e saudável, objeto de estudo dessa pesquisa.

Nesse caso, o modelo federativo brasileiro influencia diretamente a maneira como as responsabilidades são distribuídas entre os entes, impactando tanto a capacidade de implementação quanto a efetividade das ações governamentais (PAPI et al., 2021). A compreensão dessa dinâmica de planejamento e gestão, portanto, é um aspecto fundamental para a análise da efetividade e dos desafios enfrentados na execução das políticas públicas, mais especificamente sobre a disposição de oferta, a cobertura e a continuidade das ações, como é o caso das ações de inclusão social e digital de pessoas idosas.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a trajetória do federalismo brasileiro tem sido marcada por desigualdades regionais históricas, centralização fiscal e dificuldades estruturais na articulação federativa. De acordo com Lopreato (2022), a evolução do modelo federalista pode ser dividida em três fases principais, conforme sintetiza o Quadro 2.

Quadro 2 - As três fases do federalismo brasileiro.

Fase	Período	Características Principais	Relação Federativa	Consequências
1ª Fase: Federalismo com Poder Estadual	1891–1964	• Constituição de 1891 deu autonomia aos estados • Municípios sob tutela estadual • Concentração de receitas	Predomínio estadual com centralização econômica na União	• Desigualdades regionais mantidas • Baixa autonomia municipal

		na União • Estados com autonomia fiscal via IVC • Regime Vargas ampliou regulação federal, mas manteve protagonismo estadual		• Estados com força política relativa
2ª Fase: Centralizaçã o Militar	1964–1988	• Centralização fiscal e administrativa • União ampliou participação nas receitas • Estados como executores de políticas federais • Municípios com baixa capacidade decisória • Cooperação federativa enfraquecida	Predomínio absoluto da União	• Redução da autonomia subnacional • Persistência da desigualdade regional
3ª Fase: Federalismo Tripartite	A partir de 1988	• Constituição reconhece municípios como entes federativos • Descentralização da execução de políticas • Criação de contribuições não partilhadas e DRU • Privatização de bancos estaduais e renegociação de dívidas • Fortalecimento da União e dependência municipal	“Triplo federalismo”: União, estados e municípios com papéis distintos	• Estados enfraquecidos financeiramente • Municípios mais atuantes, mas dependentes da União • Autonomia local limitada por vínculos financeiros

Fonte: Elaborado a partir de Lopreato (2022).

A primeira fase, compreendida entre os anos de 1891 a 1964, foi caracterizada por um federalismo com forte poder estadual. A Constituição de 1891 conferiu autonomia formal aos estados, mas manteve os municípios sob tutela estadual e conservou uma concentração de receitas na União, o que contribuiu para a perpetuação de desigualdades regionais. Durante o Regime Vargas¹ (1930–1945) o poder de regulação federal foi expandido, mas os estados continuaram com relativa autonomia fiscal, especialmente por meio do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) que se tratava de um tributo estadual vigente no Brasil até a reforma tributária de 1965, incidente sobre a circulação de mercadorias, de caráter cumulativo, cuja arrecadação constituiu a principal fonte de receita dos estados antes da criação do ICMS (AFONSO, 1994). Já no período democrático pós-Vargas (1946–1964), os estados recuperaram protagonismo político, mas a estrutura de distribuição de recursos pouco se alterou, mantendo a centralização da política econômica na União (LOPREATO, 2022).

¹ O regime Vargas designa o ciclo político iniciado em 1930, caracterizado pela centralização do poder, fortalecimento do Estado nacional e institucionalização de políticas sociais e trabalhistas, que redefiniram a relação entre Estado, economia e sociedade no Brasil (SCHWARCZ; STARLING, 2018).

A segunda fase, que durou do ano 1964 até 1988, durante o regime militar, representou um momento de ruptura no arranjo federativo. O governo federal promoveu uma ampla centralização fiscal e administrativa, ampliando sua participação nas receitas tributárias e criando instrumentos de controle sobre os gastos subnacionais. Os estados passaram a atuar como intermediários de políticas federais, enquanto os municípios permaneceram com baixa capacidade de decisão e execução. Apesar da criação de mecanismos de partilha e de incentivos fiscais, a desigualdade regional persistiu e a cooperação federativa foi enfraquecida (LOPREATO, 2022).

A terceira e atual fase, que tem início com a promulgação da Constituição de 1988, redesenhou significativamente o pacto federativo ao elevar os municípios à condição de entes federativos plenos. Essa mudança inaugurou o chamado “triplo federalismo”, com maior autonomia local e descentralização da atividade de implementação de políticas públicas. Apesar disso, a descentralização promovida pela constituinte foi assimétrica.

No decorrer da década de 1990, reformas institucionais e fiscais, como a criação de contribuições sociais não partilhadas e a Desvinculação das Receitas da União (DRU)², permitiram à União recuperar o protagonismo financeiro e normativo. A privatização de bancos estaduais e a renegociação das dívidas subnacionais também enfraqueceram a capacidade financeira dos estados. Em contrapartida, os municípios ampliaram sua participação na execução de políticas públicas, mas com forte dependência de repasses federais, o que compromete sua autonomia decisória (LOPREATO, 2022).

Considerando essas fases, observa-se que o Programa Viver, embora seja formulado em âmbito federal, depende fortemente da ação dos municípios para sua efetivação, já que eles desempenham papel central na implementação das ações propostas. Tal estrutura evidencia uma característica marcante do modelo de descentralização administrativa proposta pelo federalismo brasileiro: a distinção entre a formulação de políticas públicas, concentrada no governo central, e a execução das ações, cabendo aos governos subnacionais. Por mais interessante que seja, trata-se de um arranjo que exige articulação intergovernamental e capacidade institucional dos entes locais, elementos fundamentais para garantir a eficácia e a sustentabilidade das iniciativas de inclusão social e digital de pessoas idosas (PAPI et al., 2021).

Contudo, e em termos de distinção conceitual, enquanto o federalismo define a estrutura vertical do poder, a descentralização trata da distribuição de funções administrativas e de

² A Desvinculação das Receitas da União (DRU) é um mecanismo que permite ao governo federal utilizar livremente parcela das receitas legalmente vinculadas, com a finalidade de ampliar a flexibilidade orçamentária e viabilizar o ajuste fiscal, reduzindo a rigidez do orçamento público (GIACOMONI, 2021).

execução entre os entes federados. Esse debate é pertinente porque a descentralização pode ocorrer em qualquer regime político, inclusive em estados unitários, mesmo que isso não se configure como federalismo (SALDANHA, 2009). Isso significa dizer que o modelo federativo atual se caracteriza por uma descentralização formal de competências, mas com acentuada centralização de recursos e normas na esfera federal.

Arretche (2002) observa que, apesar dos avanços, a descentralização brasileira apresenta importantes desequilíbrios, pois a transferência de responsabilidades não foi acompanhada por uma repartição equitativa de recursos, resultando em sobrecarga de funções para estados e municípios e dificultando a coordenação das políticas públicas em nível nacional. Além disso, reformas posteriores (como a criação de contribuições exclusivas da União) contribuíram para um processo de recentralização fiscal. Para Saldanha (2009), o Brasil apresenta características de uma “falsa federação”, marcada pela verticalização, com limitada autonomia dos entes subnacionais e acentuadas desigualdades regionais e sociais.

Mecanismos como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por exemplo, têm se mostrado insuficientes para corrigir assimetrias regionais, enquanto a guerra fiscal entre estados, motivada pela busca por investimentos e pela fragilidade de mecanismos redistributivos eficazes têm aprofundado distorções tributárias. Soma-se a isso a escassez de instrumentos de cooperação federativa, que dificulta o enfrentamento coordenado de problemas estruturais e reforça disputas pontuais (LOPREATO, 2022).

Segundo Couto e Bellon (2018) isso pode ser um reflexo da imposição normativa ou do mimetismo institucional, já que as constituições estaduais frequentemente reproduzem a Constituição Federal, evidenciando a limitação da autonomia legislativa dos estados e reforçando a verticalização do sistema federativo. Esse aspecto revela a centralização constitucional como um desafio relevante, ou seja, evidencia que o modelo de organização político-administrativo brasileiro ainda enfrenta desafios significativos para consolidar uma gestão colaborativa e equilibrada entre os entes, capaz de articular descentralização com autonomia decisória, redistribuição justa de recursos e enfrentamento das desigualdades regionais.

Não obstante, o federalismo pode ser compreendido a partir da perspectiva da integração vertical do poder, que se refere à estrutura hierárquica da burocracia estatal, na qual as decisões são formuladas nos níveis superiores e executadas nos níveis inferiores. Essa dinâmica, semelhante a uma pirâmide, implica que os agentes situados nas esferas subnacionais dispõem

de menor autonomia decisória e estão submetidos ao controle normativo e institucional exercido pelo nível central do governo (SOUZA, 2019).

O exemplo clássico dessa configuração é o Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse arranjo federativo tutelado, o Ministério da Saúde é responsável pela formulação das diretrizes gerais da política nacional de saúde, e as secretarias estaduais e municipais são encarregadas de operacionalizar ações e programas em seus respectivos territórios, respeitando os parâmetros estabelecidos nacionalmente por meio das Normas de Orientação Básicas (NOB). No entanto, o repasse de recursos federais geralmente está condicionado à adesão a programas e políticas específicas, conferindo ao governo central um forte poder de indução e regulação sobre os demais entes federados. Essa prática pode resultar um certo grau de engessamento na execução das políticas, pois limita a autonomia subnacional para adaptar as ações às particularidades locais (ARRETCHE, 2004).

Dessa maneira, apesar do SUS ser descentralizado em sua execução, permanece fortemente centralizado na formulação e na regulação, evidenciando um modelo de federalismo com alto grau de integração vertical no qual a União exerce influência significativa sobre todas as fases do ciclo das políticas públicas, desde a formulação até a avaliação (ARRETCHE, 2004). Isso ilustra a afirmação de Souza (2019), ao destacar que o federalismo não deve ser confundido com descentralização, embora a federação brasileira incorpore elementos de ambos. Enquanto a União concentra significativa capacidade legislativa e a maior parcela dos recursos fiscais, estados e municípios possuem autonomia administrativa e competências próprias, incluindo a autoridade sobre tributos locais e a responsabilidade pela implementação de políticas públicas nacionais em seus respectivos territórios.

O federalismo brasileiro caracteriza-se por uma centralização normativa e financeira expressiva, fortemente determinada pelo papel da constituinte. Nesse arranjo, por mais que as políticas públicas sejam formalmente executadas de forma articulada entre os entes federativos, é a União quem detém, em geral, o poder de regulamentar, normatizar e induzir a ação dos demais entes. Ainda assim, os municípios ocupam posição central na implementação dessas políticas, por estarem mais próximos da população e por serem os principais responsáveis pela entrega de bens e serviços públicos à sociedade (PAPI et al., 2021).

Ainda se referindo ao caso do Sistema Único de Saúde (SUS), a eficácia das políticas públicas tende a aumentar quando sua execução é territorializada. Por estarem mais próximos da população, os municípios possuem maior competência para realizar diagnóstico das realidades locais e, por isso, podem planejar com mais precisão ações como a definição do número ideal de equipes na linha de frente, (a exemplo do Programa Saúde da Família - PSF),

considerando as particularidades de cada bairro. No entanto, os parâmetros e os critérios para a distribuição de equipamentos e serviços de saúde por habitante são estabelecidos pela União, e cabe aos municípios adequarem-se às diretrizes mínimas definidas em âmbito nacional (ABRUCIO, 2013), o que pode gerar discrepâncias e inequidade operacional.

Ao relacionarmos o conceito de federalismo ao Programa Viver, é possível compreender os distintos papéis desempenhados pela União, pelos estados e pelos municípios. A União é responsável pela formulação das diretrizes gerais do programa, pela coordenação de sua implementação em âmbito nacional e pelo monitoramento das ações, visando assegurar o cumprimento das metas em todo o território nacional. Os estados, por sua vez, atuam como instâncias intermediárias, articulando as diretrizes federais às realidades regionais e desenvolvendo ações complementares, como a integração com políticas estaduais de saúde, inclusão social e digital. Já os municípios, cabe a responsabilidade pela execução do programa, pois é no nível local que suas atividades ocorrem concretamente. São eles que administram os centros de convivência e demais estruturas físicas, promovendo ações de inclusão digital, saúde preventiva e capacitação voltadas à população idosa (BRASIL, 2022).

Essa dinâmica reflete a proposta de um federalismo cooperativo no qual os diferentes níveis de governo atuam de maneira coordenada para atingir objetivos comuns por meio do planejamento tutelado-compartilhado, da descentralização e da articulação intersetorial (ISMAEL, 2024). Contudo, essa cooperação exige capacidade estatal por parte dos governos municipais para cumprir os requisitos necessários à implementação eficaz das políticas públicas. Nesse contexto diz sobre a necessidade de analisar a efetividade das políticas públicas a partir dos recursos organizacionais, técnicos e políticos existentes nos entes subnacionais (PAPI et al., 2021).

Embora o programa seja concebido como uma política de articulação intersetorial, seu planejamento permanece amplamente centralizado no âmbito federal, o que, na prática, pode resultar em certo distanciamento em relação às realidades e necessidades locais. Os municípios, responsáveis diretos pela execução do programa, apresentam contextos heterogêneos, com diferentes níveis de estrutura, qualificação de pessoal e articulação institucional. Essas particularidades nem sempre são devidamente consideradas durante a formulação da política, o que compromete sua aderência e efetividade (PAPI et al., 2021).

Em razão do federalismo brasileiro, pode-se compreender o funcionamento das políticas públicas a partir da interação entre os diferentes entes federativos e os diversos atores envolvidos em sua formulação e implementação. Nesse contexto, uma divisão importante a ser considerada refere-se às abordagens *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para

cima), que representam diferentes formas de compreender como as políticas públicas são implementadas. Conforme discute Lotta (2010), a perspectiva *top-down* parte do pressuposto de que a implementação consiste na execução das decisões formuladas pelos níveis centrais do governo, atribuindo grande importância à clareza dos objetivos, ao desenho institucional e aos mecanismos de coordenação e controle. Nessa visão, espera-se que os agentes responsáveis pela execução atuem de forma alinhada às diretrizes estabelecidas pelos formuladores, de modo a garantir que os resultados pretendidos sejam alcançados.

Entretanto, no contexto do federalismo brasileiro, marcado pela descentralização de competências e pela autonomia administrativa dos entes federativos, a implementação das políticas públicas revela-se mais complexa do que uma simples execução das decisões centrais. Nesse sentido, Lotta (2010) destaca que a abordagem *bottom-up* desloca o foco da análise para os atores que atuam diretamente na implementação, especialmente os burocratas de nível de rua, reconhecendo que esses profissionais exercem discricionariedade ao interpretar normas, adaptar procedimentos e responder às demandas concretas da população. Dessa forma, a implementação passa a ser compreendida como um processo de interação entre diferentes atores, instituições e contextos locais, evidenciando que os resultados das políticas públicas dependem não apenas do planejamento governamental, mas também das decisões tomadas durante sua execução.

A partir dessa perspectiva, torna-se evidente que a efetividade de uma política pública não depende exclusivamente de seu desenho normativo ou das diretrizes estabelecidas pelos formuladores, mas também das condições institucionais existentes para sua implementação. Desse modo, é essencial reconhecer que há uma diferença entre o propósito de implementar uma política pública e sua efetiva materialização. A qualidade desse processo depende diretamente do preparo técnico, institucional e estrutural dos municípios, especialmente no que se refere à inclusão digital e social. Ignorar essas variáveis não apenas compromete a eficácia da política, como também seu alinhamento às reais demandas da população idosa.

É imprescindível, portanto, aprofundar a compreensão do conceito de capacidades estatais e suas implicações para a formulação e a implementação de políticas públicas. Analisar essas capacidades permite identificar não apenas os entraves à implementação da política, mas também as oportunidades de fortalecimento institucional, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública e para a promoção de uma inclusão social e digital mais eficaz e equitativa para as pessoas idosas (GRIN et al., 2018).

Nesse contexto, o federalismo brasileiro impõe condicionantes diretas às capacidades estatais dos municípios, especialmente nas dimensões técnico-administrativa, fiscal e político-

relacional, influenciando diretamente a implementação de políticas de inclusão digital, como o Programa Viver. Assim, compreender as capacidades estatais torna-se indispensável para analisar como as diretrizes formuladas em âmbito federal são efetivamente traduzidas em ações no nível local, considerando as especificidades, limitações e potencialidades de cada município.

2.4 Capacidades Estatais

A capacidade do Estado de executar ações é discutida na administração pública há décadas. Embora não seja tradicionalmente considerada um modelo formal de análise ou avaliação de políticas públicas, trata-se de um referencial relevante para essa finalidade. O conceito de capacidades estatais foi desenvolvido com base no institucionalismo histórico e nas abordagens *neoweberianas* que buscavam explicar a formação dos Estados e o seu papel na promoção do desenvolvimento econômico e social. A intenção era compreender de que forma o Estado poderia exercer um papel ativo na promoção de políticas públicas, destacando a importância de instituições públicas bem estruturadas, organizadas de forma impessoal e voltadas ao interesse coletivo (GOMIDE e MARENCO, 2024).

A discussão sobre o tema se intensificou após a década de 1970, quando se fez necessário compreender o papel estatal na governança pública. De acordo com Aguiar e Lima (2019) as pesquisas iniciais abordavam sobre os elementos de autonomia e capacidade burocrática estatal. No entanto, de acordo com Vaz (2006), foram três grandes frentes que se destacaram no processo de adaptação do conceito de capacidades estatais para as demandas contemporâneas da administração pública: (1) a ampliação da oferta de serviços públicos, (2) a promoção da transparência e o fomento da participação social, e (3) a discussão sobre a má gestão de recursos.

O conceito, originário das discussões clássicas sobre a construção dos Estados nacionais, evoluiu para se tornar mais multidimensional e flexível representando as habilidades e competências do Estado para estabelecer e alcançar seus objetivos, desde a construção de uma ordem política até a entrega de resultados em políticas públicas. Tradicionalmente, as capacidades são concebidas como um "estoque" de recursos administrativos, burocráticos e institucionais que influenciam a implementação de políticas (Filgueiras, Koga e Viana, 2020). Em uma perspectiva mais dinâmica, Santos e Grin (2024) destacam que as capacidades são uma combinação de recursos, competências, atributos e condições internas ao Estado, e que sua elevação aumenta significativamente a probabilidade de sucesso na execução de políticas governamentais.

Atualmente, tem-se que as capacidades estatais se referem à competência e aos recursos burocráticos institucionais para implementar políticas públicas, e que o Estado desempenha suas funções de modo a garantir a ordem pública, proteger direitos e oferecer bens e serviços públicos aos cidadãos (CINGOLANI, 2013). Segundo Gomide e Pires (2024) as capacidades estatais auxiliam na identificação das condições que o Estado possui para alcançar seus objetivos, ou seja, o seu grau de preparação na elaboração e na efetiva aplicação de leis, na arrecadação de tributos e na oferta de serviços públicos essenciais à população.

Souza (2024), por sua vez, define que as capacidades estatais podem ser compreendidas com ênfase no (1) processo e/ou (2) resultado das políticas públicas. Em áreas como a Ciência Política, Sociologia e Antropologia, por exemplo, pesquisadores tendem a analisar o processo, ou seja, como as decisões são tomadas, quem participa, quais jogos de poder estão envolvidos e como capacidades são geradas ao longo da formulação e implementação das políticas. Já as áreas mais aplicadas, como Direito, Economia e Administração, as pesquisas se concentram nos resultados concretos das políticas públicas, nomeadamente os efeitos, a eficiência, os custos e os impactos decorrentes da ação estatal, considerando as capacidades já estabelecidas.

Em razão dessa amplitude, alguns estudos discutem sobre subcapacidades, como é o caso da capacidade administrativa e da burocracia (SOUZA 2016 e 2017; MARENCO, STROHSCHEN e JONER, 2017; e GRIN et al., 2018), ou das atividades políticas e suas relações com a sociedade (GOMIDE e PIRES, 2014; PIRES, 2016; e NUNES, 2018). Por essas leituras, entende-se que as capacidades estatais estão relacionadas às atividades “burocráticas” quando se referem às conexões político-administrativas; e “relacionais”, quando aproximam o Estado dos cidadãos, viabilizando o controle social e *accountability*. Essas relações desenvolvem a governança no âmbito da administração e promovem a efetividade das políticas voltadas à resolução de problemas públicos (SOUZA, 2024).

Em outras palavras, Gomide e Pires (2014) definem a relação entre as dimensões burocráticas e democráticas a partir de dois eixos: o técnico-administrativo e o político. O eixo técnico-administrativo pode ser definido como a capacidade do governo de desenvolver estratégias governamentais no âmbito administrativo, enquanto o eixo político envolve a capacidade dos atores em relacionar-se com a sociedade civil e representantes políticos para incluir a política pública na agenda. Essa capacidade administrativa diz sobre a qualidade da burocracia, que predomina na literatura internacional e trata da avaliação da capacidade dos governos em aspectos como recrutamento, qualificação e profissionalização dos processos de gestão. Já a questão política se destaca pelo processo de formação de alianças estratégicas com

os atores envolvidos nos debates da esfera pública, lideranças, partidos políticos, burocratas e empresários.

No entanto, existe uma outra dimensão importante e presente nas discussões sobre capacidades estatais: a fiscal, que é definida pela autonomia financeira e preparação do Estado no que diz respeito à tributação para arrecadar e financiar o pleno funcionamento da máquina pública. Nesse caso cita-se, também, a competência do Estado de legislar sobre regulamentações que influenciam o comportamento econômico da localidade e contribuem para fomentar a arrecadação (SILVA e JUNIOR, 2022). Em síntese, Gomide (2016) identifica e descreve sete dimensões fundamentais das capacidades estatais (Quadro 3) que permitem uma análise abrangente do papel e da atuação do Estado: (1) coercitivo, (2) fiscal, (3) administrativo, (4) relacional, (5) legal e (6) política.

Quadro 3 - Dimensões das capacidades estatais.

Dimensão	Descrição
Coercitivo	Capacidade do Estado de impor seu poder de forma coercitiva, garantindo a ordem e a autoridade.
Fiscal	Capacidade de extrair recursos da sociedade por meio de tributos e impostos.
Administrativo	Refere-se à qualidade da burocracia e à eficiência da máquina pública.
Relacional	Capacidade do Estado de se articular com a sociedade civil e desenvolver interações sociais relevantes.
Legal	Capacidade de garantir o cumprimento de contratos e assegurar a ordem legal, relacionada também à dimensão técnico-administrativa.
Política	Refere-se às relações do Estado com os representantes eleitos, destacando a legitimidade e a articulação política institucional.

Fonte: Elaborado a partir de Gomide (2016).

Não obstante e de forma complementar, Cingolani (2013) entende que as capacidades estatais envolvem a análise de diferentes dimensões, dentre as quais se destacam: (1) a capacidade coercitiva, voltada para a manutenção da ordem e a defesa do território; (2) a capacidade fiscal, relacionada à arrecadação de recursos para financiar políticas públicas; (3) a capacidade administrativa, referente à implementação efetiva das ações do Estado; e (4) a capacidade relacional, que envolve a interação da burocracia com diferentes segmentos sociais para mobilizar apoio e informações. Também fazem parte desse conjunto: (5) a capacidade legal, que assegura o estabelecimento e o cumprimento das regras do jogo, além de regular a atividade econômica; (6) a capacidade política, que representa o poder dos governos eleitos de definir agendas, planejar estrategicamente e construir consensos; e (7) a capacidade de transformação, ligada à habilidade do Estado de fomentar o desenvolvimento industrial e mudanças estruturais na economia. O Quadro 4 descreve essas capacidades estatais segundo a tipologia proposta por Cingolani (2013), detalhando suas funções e dimensões principais.

Quadro 4 - Capacidades Estatais segundo Cingolani (2013).

Capacidade Estatal	Descrição
Capacidade coercitiva	Voltada para a manutenção da ordem interna e a defesa do território frente a ameaças, garantindo a soberania e a estabilidade social.
Capacidade fiscal	Relacionada à arrecadação de recursos financeiros necessários para sustentar o funcionamento do Estado e financiar políticas públicas.
Capacidade administrativa	Refere-se à competência do Estado para implementar políticas públicas de forma eficiente, por meio de sua burocracia e estrutura organizacional.
Capacidade relacional	Diz respeito à habilidade da burocracia estatal de interagir com atores sociais diversos, mobilizando apoio, informações e recursos externos.
Capacidade legal	Responsável por garantir a criação, manutenção e aplicação de normas e leis que regem a sociedade, regulando inclusive as atividades econômicas.
Capacidade política	Representa a habilidade dos governos eleitos de formular agendas, planejar estrategicamente, negociar e construir consensos em torno de políticas públicas.
Capacidade de transformação	Ligada à capacidade do Estado de promover mudanças estruturais, como o desenvolvimento industrial, inovação tecnológica e reestruturação econômica.

Fonte: Cingolani (2013).

As capacidades estatais não são meramente instrumentos técnicos, mas elementos que se manifestam na consecução de resultados apropriados, como o desenvolvimento sustentável, o bem-estar social, a legitimidade, a responsabilidade e a conformidade com normas, representando, assim, o "Estado em ação". Essa visão evidencia o caráter multidimensional e dinâmico das capacidades estatais, essenciais para a construção de estados efetivos e democráticos (CINGOLANI, 2013).

No âmbito da discussão sobre o federalismo, a análise das capacidades estatais pode contribuir para a compreensão de como os municípios conseguem aderir e manter as ações dos programas e políticas *top-down* de maneira mais eficaz, já que o sucesso não depende apenas da existência da política pública no âmbito federal, mas do grau de preparação dos entes federados para ativar, coordenar e sustentar seus instrumentos e objetivos, considerando as especificidades e demandas de cada território.

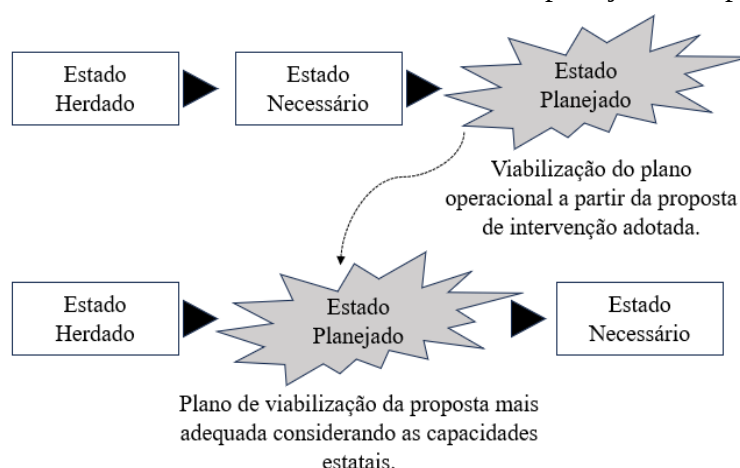
Nesse contexto, o planejamento público também se coloca como um elemento central no enfrentamento das fragilidades sociais, especialmente considerando o avanço do uso de TIC na oferta de serviços públicos e os problemas persistentes de desigualdade social e a dificuldade de acesso às políticas públicas. A observação dos elementos conjunturais do território permite que os governos se antecipe às transformações econômicas e políticas, estabelecendo metas claras e estratégias voltadas para as reais necessidades da população. Sem esse processo, os governos acabam dependendo da sorte e recorrendo à improvisação, o que compromete a eficácia das ações públicas (MATUS, 1996).

De acordo com Dagnino (2014, p. 9), por mais que os problemas públicos reflitam fragilidades sociais e econômicas que demandam superação (idealização do Estado herdado), e caiba ao poder público identificar quais políticas públicas são necessárias formular e implementar para atender às demandas sociais, com o objetivo de mitigar ou superar os problemas diagnosticados; a constatação desses problemas muitas vezes é impulsionada por pressões sociais e adquire um caráter demagógico e manipulador, que atribui ao gestor público a responsabilidade de agir, ainda que desprovido de um processo estruturado de planejamento.

Nesse contexto de “Estado necessário”, que se baseia numa visão limitada dos gestores, ancorada em suas experiências pessoais e percepções sobre o que deve (ou deveria) ser feito para solucionar tais questões ou problemas sociais, pressupõe-se que o planejamento ocorre sempre após a construção de alternativas e a formulação de propostas, projetos, programas e políticas públicas (DAGNINO, 2014), ou seja, não se trata de um momento *ex-ante* que se materializa antes da proposição.

Essa filosofia de gestão privilegia o empirismo, negligenciando os *trade-offs* e implicações derivados da ausência de um planejamento prévio, especialmente no que diz respeito às capacidades estatais. Observa-se nesse caso que a atuação dos gestores é desencadeada pela constatação de um problema, seguida pela verificação da conveniência de agir (com base em convicções, experiências e interesses próprios), e somente em um segundo momento é considerado o planejamento (DAGNINO, 2014). A Figura 1 ilustra essa lógica de atuação, segundo a qual a avaliação de riscos, tanto para o sucesso quanto para o fracasso das ações públicas, é realizada apenas posteriormente à sua concepção e de forma concomitante à sua implementação.

Figura 1 - Dicotomia entre Estado necessário e planejamento público.



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Em síntese, essa forma de pensar e agir, centrada na lógica do *Estado Necessário*, valoriza sobremaneira as influências políticas, relegando a um segundo plano o conhecimento técnico na deliberação sobre quais caminhos devem ser trilhados na formulação de políticas públicas. Como contraponto a essa abordagem reativa, propõe-se a adoção do conceito intermediário de *Estado Planejado*, o qual parte da premissa de que a ação estatal deve ocorrer somente após uma análise prévia da capacidade de execução, considerando as dimensões técnico-administrativa, fiscal e político-relacional, conforme proposto por Pereira (2019).

A incorporação do planejamento em momento *ex-ante* parte do reconhecimento dos problemas herdados, mas enfatiza que, antes da implementação de qualquer iniciativa, é necessário avaliar os riscos envolvidos e a competência do Estado em executá-la de forma eficaz. Tal abordagem desloca o foco da mera percepção de utilidade, comumente adotada pelos gestores, para uma reflexão estratégica fundamentada em evidências e diagnósticos sobre a realidade institucional e operacional do setor público. Evidencia-se, portanto, a necessidade de substituir medidas paliativas, fragmentadas e reativas por um planejamento ancorado na análise das capacidades estatais, entendidas como instrumentos conceituais e operacionais que auxiliam o processo de planejamento antes da escolha estratégica da política ou ação a ser adotada. Trata-se de articular a visão estratégica à compreensão prévia e aprofundada do problema, utilizando ferramentas adequadas à idealização e à programação da intervenção pública (PEREIRA, 2019).

O papel das capacidades estatais nessa discussão está relacionado ao papel do Estado a partir de dois movimentos paradigmáticos contemporâneos distintos: (1) o estrutural-funcionalismo, de base sociocêntrica, que privilegia a sociedade civil como eixo explicativo, considerando a influência de movimentos sociais e grupos de interesse nas decisões públicas; e (2) o institucionalismo, centrado na ação estatal, que enfatiza a importância das estruturas, normas e processos internos do Estado para o exercício do poder e a formulação de políticas, compreendendo os processos sociais e políticos de maneira relativamente autônoma (CINGOLANI, 2013; GOMIDE, 2016).

O institucionalismo oferece um quadro teórico fundamental para compreender as capacidades estatais e permite analisar as vantagens institucionais do Estado brasileiro em comparação com o de outros países emergentes. Essa abordagem se concentra em como as estruturas institucionais de cada país capacitam seus governos a formular e implementar políticas públicas, e também explica as diferentes formas de desempenho político-institucional. Um dos pontos centrais dessa perspectiva é o conceito de autonomia relativa do Estado, que

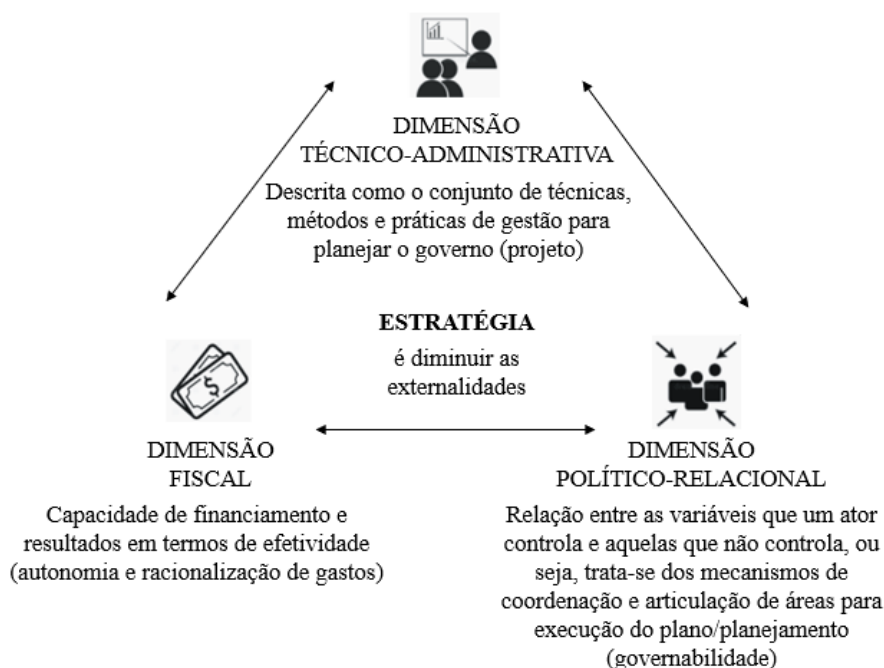
contraria visões que o veem como dominado por grupos de interesse ou classes sociais ao reconhecer que ele possui um espaço próprio de ação e a capacidade de perseguir objetivos próprios, mesmo sob influência de pressões externas e internas (GOMIDE, 2016).

Outro aspecto importante envolve o aparato administrativo, o sistema político e os mecanismos de coordenação entre atores estatais e não estatais, essenciais para o fortalecimento das capacidades estatais. A burocracia profissional, estável e com características weberianas é condição indispensável para garantir essa autonomia. No entanto, o conceito de capacidade estatal também inclui a habilidade da burocracia de se relacionar com o mercado e a sociedade, formando o que é chamado de "autonomia inserida", que reforça a legitimidade social das ações do Estado.

Além disso, os legados históricos na formação dos estados influenciam diretamente sua capacidade, pois a habilidade política para enfrentar conflitos e consolidar estratégias de desenvolvimento depende de mudanças institucionais ao longo do tempo. Destaca-se também que a capacidade do Estado não se limita à formulação e à execução de políticas, mas abrange também a construção de consensos e apoios entre diversos atores sociais, políticos e econômicos (GOMIDE, 2016).

Ao aplicar essa perspectiva ao contexto brasileiro, observa-se que o país construiu uma burocracia profissionalizada e meritocrática ao longo da história, especialmente desde a Era Vargas e com a Constituição de 1988. Nesse período, foram consolidadas instituições sólidas, como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), a Petrobras e o BNDES, e foram adotados novos mecanismos de ingresso no serviço público, como o concurso (GOMIDE, 2016). De acordo com Pereira (2019), a análise das capacidades estatais deve considerar três dimensões fundamentais: técnico-administrativa, fiscal e político-relacional, conforme representado na Figura 2.

Figura 2 - Dimensões de análise de capacidades estatais.



Fonte: Elaborado a partir de Pereira (2019).

Essas dimensões representam categorias amplas de análise das capacidades estatais, permitindo compreender diferentes aspectos da atuação institucional do Estado. A dimensão técnico-administrativa representa o alicerce operacional do Estado moderno pois se refere à existência de estruturas organizacionais bem delineadas, de recursos humanos qualificados, de estabilidade funcional, de sistemas gerenciais eficientes e de instrumentos tecnológicos apropriados para a execução de políticas públicas. Essa dimensão está associada à racionalidade técnica da ação estatal, ou seja, à capacidade do Estado de formular e implementar políticas com base em critérios objetivos, diagnósticos precisos e processos decisórios orientados por evidências (AGUIAR E LIMA, 2019; CINGOLANI, 2013; GOMIDE E MARENCO, 2024; PEREIRA, 2019).

Nesse contexto, a presença de uma burocracia profissionalizada e meritocrática é central, pois garante a continuidade das políticas frente a ciclos eleitorais e mudanças de governo, bem como assegura a imparcialidade e a qualidade técnica da gestão pública. A estabilidade institucional, combinada com autonomia técnica e capacidade de planejamento, permite que os governos elaborem estratégias de médio e longo prazos, diminuindo a dependência de soluções emergenciais e aumentando a capacidade de resposta do Estado frente a desafios complexos. A consolidação dessa dimensão requer investimentos permanentes em formação técnica, valorização do funcionalismo, mecanismos de avaliação de desempenho, digitalização de processos e modernização institucional contínua (AGUIAR E LIMA, 2019; CINGOLANI, 2013; GOMIDE E MARENCO, 2024; PEREIRA, 2019).

A dimensão político-relacional, por sua vez, refere-se à capacidade do Estado de dialogar, negociar e articular-se com os diversos atores que compõem o sistema político e a sociedade civil. Ela ultrapassa a lógica hierárquica tradicional e pressupõe um Estado capaz de atuar em redes, reconhecendo a interdependência entre agentes públicos e privados, organizações sociais, partidos políticos, entes federativos e outros setores. Sua eficácia está vinculada à criação de espaços participativos e à implementação de mecanismos permanentes de consulta e deliberação, como conselhos gestores, conferências, fóruns intersetoriais, pactuações federativas e audiências públicas. Esses mecanismos conferem legitimidade às decisões governamentais e aumentam a aderência social às políticas públicas. A construção de consensos e coalizões duradouras é especialmente estratégica em contextos democráticos marcados por pluralismo e fragmentação política (AGUIAR E LIMA, 2019; CINGOLANI, 2013; GOMIDE E MARENCO, 2024; PEREIRA. 2019).

Essa dimensão também envolve a habilidade de articulação federativa, essencial para garantir a coordenação entre os entes da federação e evitar sobreposições ou lacunas de atuação. Ao manter conexões estruturadas com os diversos segmentos sociais e econômicos, o Estado reforça sua legitimidade e amplia sua habilidade de mediação de interesses, reduzindo resistências e aumentando a efetividade das políticas públicas. Nessa perspectiva, o Estado não atua isoladamente, mas como um ator estratégico, capaz de liderar processos colaborativos, mobilizar vontades coletivas e internalizar informações provenientes da sociedade (AGUIAR E LIMA, 2019; CINGOLANI, 2013; GOMIDE E MARENCO, 2024; PEREIRA. 2019).

A dimensão fiscal, por fim, fornece o suporte financeiro e orçamentário para todas as demais funções do Estado. Ela abrange tanto a preparação para arrecadar recursos próprios de maneira eficiente, justa e estável quanto a habilidade de gerenciar e alocar esses recursos de maneira estratégica e transparente. Uma capacidade fiscal robusta depende da existência de um sistema tributário equitativo, progressivo e tecnicamente administrado, bem como de instituições capazes de garantir a responsabilidade fiscal, o controle de gastos, o equilíbrio orçamentário e a previsibilidade na execução das despesas públicas. Mais do que arrecadar, é preciso planejar o uso dos recursos públicos com foco em resultados, priorizando investimentos que gerem retornos sociais e econômicos sustentáveis (AGUIAR E LIMA, 2019; CINGOLANI, 2013; GOMIDE E MARENCO, 2024; PEREIRA. 2019).

A ausência de capacidade fiscal limita drasticamente a ação do Estado, comprometendo sua autonomia e tornando-o vulnerável a crises externas, à volatilidade econômica e à dependência de transferências condicionadas. Além disso, a legitimidade do sistema fiscal está diretamente ligada à percepção de justiça distributiva e à efetividade do gasto público. Quanto

maior a capacidade do Estado de demonstrar que os recursos arrecadados retornam à sociedade por meio de serviços de qualidade, maior será a disposição dos cidadãos em contribuir com a carga tributária. Dessa maneira, a dimensão fiscal não se restringe à arrecadação, articulando-se com os princípios de prestação de contas, eficiência e justiça social, sendo condição indispensável para um planejamento governamental efetivo e sustentável (AGUIAR E LIMA, 2019; CINGOLANI, 2013; GOMIDE E MARENCO, 2024; PEREIRA. 2019).

A implementação de políticas públicas como o Programa Viver, por exemplo, está diretamente condicionada à capacidade estatal dos entes federativos; elementos que influenciam desde a adesão até a sustentabilidade do programa. A dimensão técnico-administrativa se manifesta na exigência de que os municípios disponham de uma estrutura organizacional mínima, de um espaço físico apropriado, de conectividade e de capacidade para planejar e executar as ações previstas nos eixos de tecnologia, educação, saúde e mobilidade física. A dimensão fiscal, por sua vez, é evidenciada pela necessidade de arcar com os custos de manutenção dos equipamentos recebidos, de disponibilizar pessoal e de oferecer treinamentos, o que exige não apenas disponibilidade orçamentária, mas também a priorização de políticas voltadas para as pessoas idosas dentro da agenda local. Por fim, a dimensão político-relacional é essencial para a articulação com diferentes atores, como o Conselho Municipal da Pessoa Idosa, organizações da sociedade civil e demais esferas governamentais. Isso favorece a mobilização de recursos, a escuta ativa das demandas da comunidade e a construção de redes de apoio (BRASIL, 2020a)

Por fim, diz que a articulação entre planejamento público e capacidades estatais constitui-se como elemento central para a efetividade das políticas públicas. Essa análise conjunta ganha especial relevância quando aplicada a áreas que demandam respostas intersetoriais como é o caso específico da saúde pública e do envelhecimento da população. O crescimento da população de pessoas idosas impõe desafios crescentes à administração pública, exigindo não apenas o reconhecimento do problema, mas também a construção de respostas planejadas, integradas e sustentáveis (PEREIRA. 2019).

O planejamento público, integrado às capacidades técnicas, fiscais e político-relacionais do Estado, constitui um elemento estratégico para a concepção e a operacionalização efetiva de políticas de saúde pública direcionadas ao envelhecimento ativo. A capacidade do Estado de articular recursos, estabelecer prioridades e adaptar ações às especificidades territoriais está intrinsecamente vinculada à qualidade do planejamento e ao desenvolvimento de capacidades institucionais. Desse modo, o aprimoramento do planejamento público, em conjunto com o

fortalecimento das capacidades estatais é imprescindível para garantir a efetividade na inclusão social e digital das pessoas idosas (PEREIRA, 2019).

Cabe destacar que as capacidades estatais constituem um modelo relevante para a análise do uso das tecnologias no setor público. Estas tecnologias podem ser compreendidas como soluções digitais empregadas pelo Estado na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, independentemente de sua natureza. Nesse contexto, destaca-se a análise realizada por Grande (2001), que contribui para a compreensão dessa relação.

Diante desse cenário, a inclusão social e digital de pessoas idosas emerge como um dos principais desafios contemporâneos para a promoção do envelhecimento ativo. Em uma sociedade cada vez mais mediada por tecnologias, o acesso limitado das pessoas idosas aos meios digitais pode acentuar as desigualdades sociais, restringir seus direitos e dificultar sua participação em serviços essenciais, como os de saúde, educação, mobilidade e cidadania digital (BOLZAN e LÖBLER, 2016).

Em sua pesquisa, Grande (2001) ressalta sobre a necessária preocupação que os gestores devem ter com a organização da estrutura do Estado, ressaltando ser importante considerar a divisão de poder entre os departamentos (horizontalidade) e entre os diferentes níveis de governo (verticalidade), já que isso pode impactar diretamente na coordenação das políticas públicas tecnológicas digitais, considerando que a fragmentação enfrenta dificuldades em coordenar ações no âmbito das TIC. Grande (2001) também recomenda a organização dos subsetores sociais, como a estrutura das TIC, os recursos e as estratégias que afetam a eficácia do Estado. Por fim, comenta sobre as relações entre o Estado e a sociedade, considerando que quanto mais estáveis e baseadas na confiança elas forem, maior será a probabilidade de sucesso das políticas que contemplam soluções tecnológicas digitais.

Diferentemente dos autores anteriormente apresentados, Grande (2001) não propõe novas dimensões de capacidades estatais. Sua contribuição consiste em identificar habilidades operacionais necessárias para que governos implementem políticas públicas orientadas por tecnologias digitais.

Na prática, atualmente isso ainda significa dizer que as capacidades estatais no uso de tecnologias digitais depende da observação de várias habilidades operacionais, como: (1) a habilidade de alocar recursos de forma estratégica, observando seu impacto direto ou resultados; (2) a habilidade de dispor de instituições e instrumentos políticos adequados; (3) a habilidade de coordenar ações entre diferentes órgãos e níveis de governo; (4) a habilidade de formular estratégias coerentes e viáveis, enfrentando o dilema entre o que é possível e o que é eficaz; (5) a habilidade de se adaptar rapidamente às transformações do contexto global,

incluindo redes transnacionais; e (6) a habilidade de promover a auto coordenação e o aprendizado, especialmente em ambientes fragmentados, incentivando redes, colaboração e instituições intermediárias (GRANDE, 2001).

Considerando, portanto, a contribuição de Grande (2001) sobre o grau de preparação necessário ao Estado na implementação de soluções tecnologias digitais, o Quadro 5 busca fazer uma relação entre as habilidades operacionais e as dimensões de capacidades estatais que devem ser considerados pelo poder público.

Quadro 5 - Habilidades operacionais do Estado em políticas públicas orientadas por TIC.

Habilidades operacionais	Dimensões de capacidade estatal
Alocação estratégica de recursos	Administrativa e Fiscal
Instituições e instrumentos políticos	Administrativa e Legal
Coordenação (intra)intergovernamental	Administrativa e Político-Relacional
Formulação estratégica	Administrativa
Adaptação ao contexto global	Político-Relacional
Auto Coordenação e aprendizado	Administrativa e Político-Relacional

Fonte: Elaborado a partir de Grande (2001).

Por fim, Grande (2001) também diz ser necessário ir além da simples posse de recursos e examinar profundamente as estruturas institucionais, as relações entre o Estado e a indústria da tecnologia, a habilidade operacional de coordenação e a adequação das estratégias e instrumentos empregados face às características específicas do setor das TIC e do contexto globalizado e multinível.

As discussões sobre capacidades estatais revelam que a efetividade das políticas públicas não depende apenas de sua formulação centralizada no âmbito federal, mas, sobretudo, da robustez institucional dos entes responsáveis por executá-las. Estruturas organizacionais bem delineadas, burocracias profissionalizadas, autonomia fiscal e habilidade de articulação política determinam se uma ação governamental será implementada de maneira consistente e sustentável. Portanto, compreender as capacidades estatais significa entender, em última instância, o grau de preparo do Estado para enfrentar problemas públicos complexos.

Entre as diversas áreas em que as capacidades estatais são determinantes, a saúde pública ocupa uma posição estratégica. Isso porque o sistema de saúde exige coordenação permanente entre os níveis de governo, investimentos contínuos em infraestrutura, profissionais capacitados e mecanismos de financiamento estáveis. Ademais, a saúde é uma política pública que lida diretamente com as necessidades cotidianas da população, de modo que falhas de

gestão ou a insuficiência de capacidades se refletem rapidamente em desigualdades no acesso e na qualidade do atendimento.

Essa questão se torna ainda mais desafiadora diante do acelerado processo de envelhecimento populacional, que amplia a demanda por serviços de saúde e redefine as prioridades da seguridade social. A habilidade do Estado de formular, implementar e avaliar políticas voltadas para o envelhecimento ativo, que preservem a autonomia e a qualidade de vida das pessoas idosas depende da articulação entre diferentes dimensões de capacidade. Desse modo, analisar a inclusão digital em saúde pública sob a ótica das capacidades estatais é essencial para compreender como o Estado lida com os impactos sociais da longevidade e como pode planejar respostas mais eficazes e equitativas.

A inclusão social e digital nesse sentido não deve ser vista apenas como um objetivo final, mas também como um pré-requisito para a efetiva participação dos beneficiários e para o êxito das ações do Programa Viver, que devem permear a melhoria da qualidade dos cuidados em saúde pública e redução dos custos governamentais ao prevenir hospitalizações desnecessárias e permitir intervenções precoces, prevenindo a ocorrência de doenças crônicas, o manejo adequado de condições multimórbidas e a promoção de um envelhecimento mais saudável. Refletir sobre o planejamento público e as capacidades estatais nesse caso permite avançar na identificação de caminhos para sua revisão, que considerem à adaptação às realidades locais e que se coloquem como alternativa para a discussão dos seus desafios e das suas potencialidades.

Dessa forma, a presente pesquisa parte da premissa de que a inclusão digital de pessoas idosas depende diretamente das capacidades estatais dos entes implementadores, as quais são condicionadas pelo arranjo federativo brasileiro e manifestam-se por meio das dimensões técnico-administrativa, fiscal e político-relacional, mobilizando diferentes habilidades operacionais durante a implementação das políticas públicas. A partir dessa articulação teórica, será desenvolvido um modelo analítico que orientará a análise empírica do Programa Viver, conforme apresentado na seção metodológica.”

2.5 Inclusão Social e Digital de Pessoas Idosas em saúde pública

A inclusão social pode ser compreendida como um processo dinâmico e contínuo que se manifesta ao longo da vida e abrange múltiplas dimensões da experiência humana. Seu objetivo central é promover condições equitativas de acesso a direitos, bens e serviços,

contribuindo para a redução das desigualdades e para a participação plena de todos os cidadãos na vida social, econômica, política e cultural (PASSERINO e MONTARDO, 2007).

Tal processo transcende a mera superação da carência econômica, envolvendo a valorização integral do ser humano. Compreende aspectos como o acesso à educação de qualidade, aos serviços de saúde, às oportunidades de lazer, à liberdade religiosa, à vivência cultural e ao engajamento político, além do reconhecimento das diversidades étnicas e sociais. A inclusão social, nesse sentido, pressupõe a eliminação de barreiras históricas e estruturais, permitindo que indivíduos e coletividades desenvolvam suas potencialidades com dignidade e autonomia (PASSERINO e MONTARDO, 2007).

Sob essa perspectiva, não se trata apenas de inserir populações vulneráveis em espaços sociais preestabelecidos, mas de transformar as próprias estruturas sociais, de modo que as diferenças sejam respeitadas e valorizadas como elementos essenciais da democracia. Políticas públicas inclusivas, portanto, devem ir além da lógica da adaptação forçada, promovendo mudanças culturais profundas que acolham distintas formas de viver e conviver (ALONSO, FERNEDA e SANTANA, 2010).

Nesse contexto, a inclusão digital surge como uma ferramenta estratégica para ampliar o acesso à informação, à comunicação e ao exercício da cidadania no mundo contemporâneo. A simples disponibilização de tecnologias, contudo, não garante, por si só, uma inclusão efetiva. É fundamental assegurar que os indivíduos tenham condições reais de aprender, utilizar e se beneficiar dos recursos digitais de maneira crítica e criativa. Assim, a inclusão digital, embora indispensável, deve estar articulada a outras ações estruturantes, capazes de enfrentar desigualdades complexas e de fortalecer os sujeitos em seus processos de emancipação social (ALONSO, FERNEDA e SANTANA, 2010).

O uso de soluções tecnológicas digitais tornou-se imprescindível para a efetivação das políticas públicas e a garantia de direitos fundamentais. Um dos fatores determinantes para a expansão dessas tecnologias foi o fenômeno da globalização, impulsionado pelo advento da internet e pela popularização das redes sociais, que promoveram uma integração econômica, social e cultural em escala global (MACHADO e SILVA, 2023).

Soma-se a isso o período de isolamento social e a pandemia da COVID-19, que exigiu a reconfiguração da oferta de serviços públicos, os quais passaram a ser disponibilizados por meio de plataformas digitais, fomentando o desenvolvimento de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), especialmente no que se refere ao uso de *UX design* (design da experiência do usuário) em aplicativos de saúde pública (GUTIÉRREZ, CANTARERO-PRIETO e SAEZ, 2024).

Apesar da intensificação do uso das TIC e de seu papel transformador na remodelação dos serviços governamentais (IOCKEN e GARCIA, 2022), persistiram desafios significativos para a inclusão social e digital, sobretudo entre os grupos que enfrentam dificuldades de acessibilidade ou que permanecem desconectados. Nesse sentido, discutir o direito de acesso aos recursos tecnológicos é essencial, sobretudo quando esses instrumentos são concebidos para o desenvolvimento de capacidades intelectuais e o exercício pleno da cidadania (JIA, DU e YAN, 2024).

Ainda que se reconheça a relevância das TIC, Gutiérrez, Cantarero-Prieto e Saez (2024) enfatizam que a sua disponibilização não é suficiente para garantir a inclusão digital. É imprescindível que tais tecnologias estejam acompanhadas de políticas públicas que assegurem o acesso integral aos seus benefícios, especialmente pelos grupos mais vulneráveis. A exclusão digital, nesse cenário, não se restringe à ausência de dispositivos como computadores, *tablets* ou *smartphones*, mas está profundamente associada a fatores socioeconômicos, como pobreza, desigualdade e até mesmo à percepção limitada de utilidade das tecnologias por parte da população.

A exclusão digital também se manifesta pela carência de habilidades cognitivas, técnicas e sociais necessárias para o uso efetivo e autônomo das TIC. Em muitos casos, mesmo com a infraestrutura disponível, a ausência de formação adequada compromete o aproveitamento das oportunidades proporcionadas pelas tecnologias. Assim, compreende-se a exclusão digital como um fenômeno multidimensional, que envolve aspectos materiais, educacionais e culturais, exigindo estratégias integradas de inclusão que considerem acesso, capacitação e uso significativo das tecnologias (AMORIM et al., 2024).

Conforme proposto por Ribeiro, Medina e Lima (2022), a exclusão digital pode ser compreendida em três níveis: (1) a infraestrutura e a disponibilidade de conexão para acessar a internet e seus serviços; (2) a motivação e as habilidades digitais necessárias para utilizar as tecnologias; e (3) a habilidade de transformar o uso das TIC em benefícios concretos para os indivíduos (Quadro 6). Essas dimensões são fundamentais para garantir a equidade na oferta de serviços públicos, especialmente para grupos marginalizados que enfrentam barreiras estruturais para o uso de plataformas tecnológicas (RIBEIRO, MEDINA e LIMA, 2022).

Quadro 6 - Níveis da exclusão digital.

Nível	Descrição
1º	Envolve barreiras de acesso e infraestrutura de TIC (conectividade), incluindo questões como a disponibilidade de internet e sua qualidade e os dispositivos disponíveis para acessar o ambiente digital.
2º	Diz respeito a diferenças motivacionais e distintas capacidades e habilidades digitais no uso das TIC.
3º	Foco na habilidade de traduzir o acesso e uso das TIC em benefícios tangíveis para o indivíduo a partir da adoção e utilização proficiente das tecnologias digitais.

Fonte: Elaborado a partir de Ribeiro, Medina e Lima (2022).

Embora Ribeiro, Medina e Lima (2022) utilizem a expressão "níveis da exclusão digital", nesta pesquisa esses elementos servem como referência para compreender diferentes domínios da inclusão digital posteriormente operacionalizados no modelo analítico.

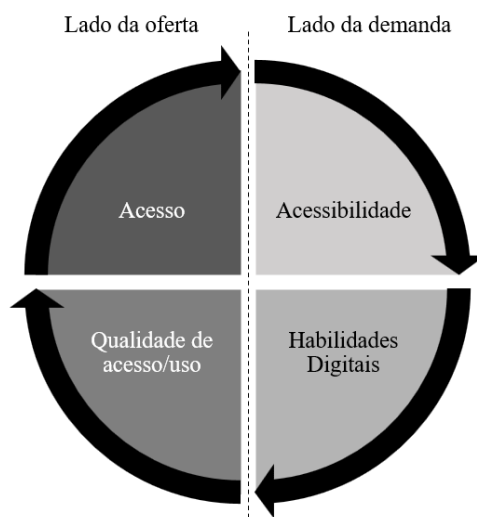
Como mencionado, a acessibilidade e a inclusão social e digital não se limitam à simples disponibilização de equipamentos tecnológicos. Trata-se, sobretudo, de superar os diversos obstáculos que dificultam o acesso de determinados grupos sociais aos recursos digitais. Esses recursos são fundamentais para garantir a igualdade na oferta de serviços públicos, especialmente para populações que enfrentam dificuldades em transpor as barreiras impostas pelas tecnologias (RIBEIRO, MEDINA e LIMA, 2022).

A inclusão digital torna-se efetiva quando incorporada às práticas cotidianas da sociedade, à medida que os recursos tecnológicos passam a integrar progressivamente as diferentes esferas da vida social. O uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) transcende a simples aptidão técnica para operar programas e sistemas. Ele envolve fatores estruturais e sociais determinantes, como a disponibilidade de infraestrutura adequada, incluindo equipamentos, softwares, energia elétrica e conexão à internet, a capacitação dos indivíduos para utilizar essas tecnologias, com ênfase na formação de agentes multiplicadores e no fortalecimento das comunidades, além da habilidade de produzir ou adaptar conteúdos digitais, possibilitando uma apropriação crítica e criativa das TIC (FILHO e CABRAL, 2010).

Nesse sentido, a educação assume um papel central no processo de inclusão digital, sobretudo quando se trata da inserção de grupos historicamente marginalizados no acesso às tecnologias da informação. Ao proporcionar conhecimentos, habilidades e competências necessárias para o uso crítico e autônomo das ferramentas digitais, a educação contribui de forma decisiva para a redução das desigualdades sociais e tecnológicas. Assim, a inclusão digital não deve ser compreendida apenas como acesso físico a equipamentos e conexão, mas também como a habilidade de compreender, interpretar e utilizar as TIC de maneira significativa e produtiva (BOLZAN e LÖBLER, 2016).

Para Sharp (2024), a inclusão digital pode ser analisada sob duas perspectivas complementares: oferta e demanda. No que se refere à oferta, destaca-se não apenas a disponibilidade, mas sobretudo a qualidade do acesso e do uso das tecnologias, o que determina em que medida elas podem ser utilizadas de forma efetiva. Já na perspectiva da demanda, a capacidade de pagamento representa uma barreira crítica, afetando tanto o uso extensivo, a decisão de adotar ou não determinada tecnologia, quanto o uso intensivo, a frequência e profundidade com que ela é utilizada. Além disso, as habilidades digitais desempenham um papel decisivo no aproveitamento das oportunidades oferecidas pelas TIC, podendo limitar de maneira significativa os benefícios que os indivíduos extraem dessas ferramentas.

Figura 3 - Oferta e Demanda na Inclusão Digital.



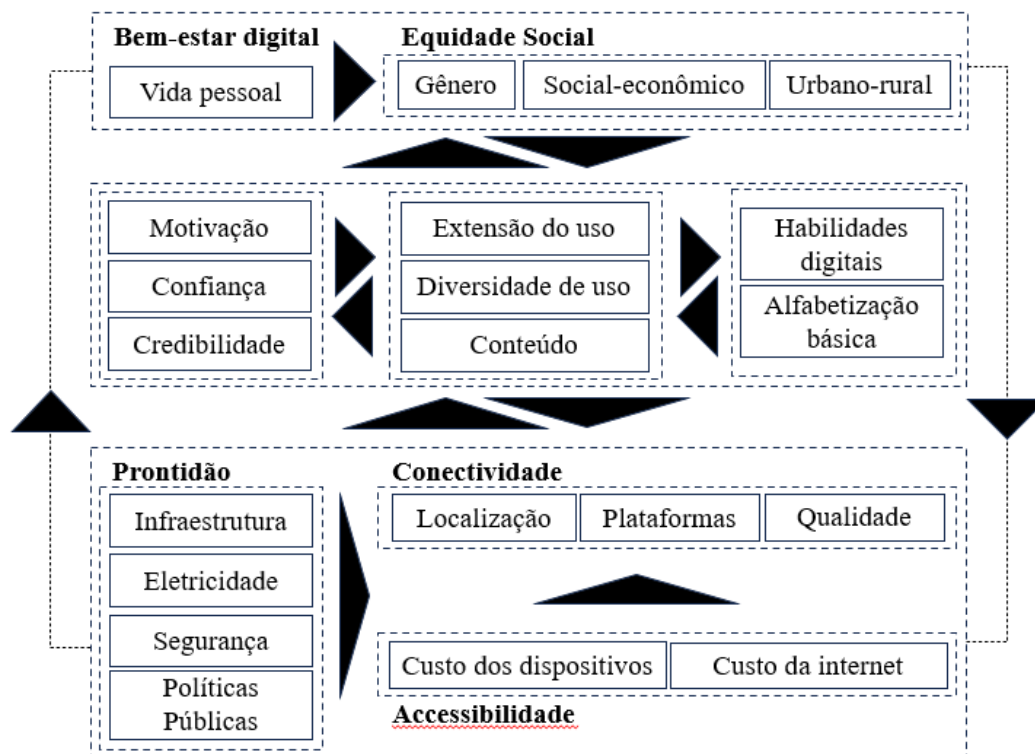
Fonte: Adaptado de Matthew Sharp (2024, p.3).

A Figura 3 ilustra essa relação entre oferta e demanda na inclusão digital, destacando como ambas são determinantes para a participação plena dos sujeitos em uma sociedade cada vez mais mediada por tecnologias digitais.

Além do modelo proposto por Sharp (2024) e buscando superar os desafios para promover a inclusão digital, Jia, Du e Yan (2024) propuseram um modelo de medição integrado da inclusão digital, conforme mostra a Figura 4. O modelo organiza a inclusão digital em três grandes domínios analíticos. O primeiro refere-se ao acesso (prontidão, acessibilidade e conectividade), o segundo contempla habilidades, uso e aceitação, enquanto o terceiro considera os impactos da inclusão digital. Em conjunto, esses domínios permitem avaliar não apenas o acesso e a utilização das tecnologias, mas também seus efeitos sobre a vida das pessoas. Nesta pesquisa, o modelo constitui a base para a organização dos domínios da inclusão

digital e, a partir deles, a definição dos fatores de política pública, objetivos e itens analíticos utilizados posteriormente na construção do modelo analítico.

Figura 4 - Modelo de Medição Integrado da Inclusão Digital.



Fonte: Jia, Du e Yan (2024, p.12).

À medida que pessoas anteriormente excluídas passam a acessar e dominar as tecnologias digitais, observa-se o fortalecimento de sua autoconfiança, a ampliação de sua participação social e o exercício mais autônomo e seguro de atividades cotidianas, como o trabalho, a educação, o acesso a serviços públicos e a comunicação interpessoal. Dessa forma, promover a inclusão digital a partir de processos educativos significa não apenas assegurar o acesso material às ferramentas tecnológicas, mas também criar condições reais para que esses sujeitos se tornem protagonistas no uso crítico e criativo das TICs em benefício próprio e coletivo (BOLZAN e LÖBLER, 2016).

Embora a discussão sobre inclusão social e digital abranja diversos grupos minoritários, é importante destacar as especificidades enfrentadas por segmentos populacionais que acumulam múltiplas formas de exclusão. Entre eles, sobressai o grupo das pessoas idosas, que frequentemente enfrenta barreiras adicionais relacionadas a aspectos geracionais, econômicos, físicos e cognitivos. Nesse contexto, torna-se imprescindível aprofundar a análise sobre a inclusão digital na velhice, considerando não apenas o acesso às tecnologias, mas também as condições concretas de uso, os suportes disponíveis e os fatores que influenciam sua

apropriação de forma significativa. A seguir, discute-se como a inclusão social e digital se articula com as políticas públicas voltadas às pessoas idosas, especialmente no âmbito da saúde e do envelhecimento ativo (KRUG, XAVIER E D'ORSI, 2018).

Para que as pessoas idosas se sintam, de fato, incluídas nas políticas públicas de saúde, é fundamental que tenham não apenas acesso aos serviços, mas também conhecimento sobre como acessá-los. Com o avanço das TIC, muitos serviços públicos passaram a ser oferecidos digitalmente, exigindo novas competências dos usuários. Essa transformação global foi regulamentada no Brasil pela Lei nº 14.129/2021, que estabelece os princípios, as regras e os instrumentos para a implementação do governo digital (*e-gov*), promovendo a digitalização dos serviços públicos e ampliando o acesso por meio de plataformas tecnológicas.

Essa transição pode ser evidenciada pelo aplicativo “Meu SUS Digital”, desenvolvido pelo Ministério da Saúde, uma plataforma que centraliza informações e serviços de saúde do cidadão com o objetivo de facilitar o acesso da população aos dados do SUS. Disponível em versão *mobile* e *web*, o aplicativo permite a consulta ao histórico clínico do usuário, como registros de vacinação, atendimentos, exames, internações e prescrições, além de possibilitar a emissão de documentos como o certificado nacional e internacional de vacinação e a autorização para retirada de absorventes no âmbito do Programa Dignidade Menstrual. Também oferece funcionalidades adicionais, como o diário pessoal de saúde, avaliação de serviços, atualização de dados pessoais e acesso à Caderneta de Saúde da Criança. A plataforma opera por meio da Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS), garantindo a segurança, interoperabilidade e integridade das informações (BRASIL, 2024).

Para às pessoas idosas, aplicativos como o Meu SUS Digital podem representar uma ferramenta estratégica para o envelhecimento ativo, ao promover maior autonomia no acesso a informações e serviços de saúde. A possibilidade de consultar dados clínicos, emitir documentos e acompanhar atendimentos sem precisar se deslocar até a Secretaria Municipal de Saúde ou uma unidade do PSF representa um avanço significativo. No entanto, para que essa tecnologia seja plenamente acessível a esse público, é fundamental que ela esteja acompanhada de políticas efetivas de inclusão digital que promovam capacitação, apoio contínuo e adaptação das interfaces às necessidades específicas das pessoas idosas (BRASIL, 2024).

Nesse sentido, Poduval et al. (2025) afirmam que, no caso das pessoas idosas, a exclusão digital pode acentuar ainda mais as condições de vulnerabilidade, uma vez que o uso “inadequado” de soluções tecnológicas pode privá-las do acesso a serviços públicos essenciais, como os de saúde. Nesse sentido, diversos fatores devem ser considerados ao se discutir o tema,

com destaque para a idade avançada e o estilo de vida tradicional, que se configuram como elementos significativos de exclusão (STACCINI e LAU, 2022).

A exclusão digital na saúde pública deve ser compreendida como um desafio importante, pois impacta negativamente o bem-estar das pessoas idosas. Esse impacto é visível em razão da limitação do acesso aos serviços essenciais e à exclusão dos debates sobre o uso de tecnologias que possibilitam uma melhor qualidade de vida. Embora as TIC ofereçam inúmeros benefícios, as barreiras geracionais impostas e as dificuldades de uso enfrentadas por esse grupo populacional reforçam a gravidade do problema.

Para Gutiérrez, Cantarero-Prieto e Saez (2024), além da falta de conectividade, o que mais impacta a saúde mental das pessoas idosas é a dificuldade de utilizar as tecnologias digitais, limitação que decorre da indisponibilidade de dispositivos adequados e o acesso restrito à educação tecnológica voltada para esse grupo. Olhando por esse lado, as soluções tecnológicas digitais se transformam em um problema adicional, pois intensificam os desafios de acesso já enfrentados pelas pessoas idosas, agravando seus problemas de saúde e ampliando sua vulnerabilidade social.

De acordo com Krug, Xavier e D'Orsi (2018) os benefícios para as pessoas idosas incluídas digitalmente são diversos, pois tornam as atividades cotidianas mais práticas. As soluções tecnológicas digitais, quando adaptadas à realidade desses grupos, possibilita o acesso ao conhecimento, promove a inclusão social, oferece opções de lazer, oportunidades de trabalho e facilita a comunicação com amigos e familiares. Essas TIC também contribuem para o fortalecimento dos laços entre as gerações, favorece o monitoramento da saúde, ajuda na prevenção de doenças, aumenta a autonomia do indivíduo e melhora a qualidade de vida. Por fim, as tecnologias têm o potencial de minimizar o impacto de limitações físicas, mentais e socioeconômicas relacionadas ao envelhecimento.

Sendo assim, é cada vez mais necessário discutir a adequação das políticas públicas dotadas de soluções tecnológicas para garantir a inclusão digital desses públicos. Trata-se, por exemplo, da preocupação do poder público na criação de *hubs* de saúde em comunidades locais, um ecossistema integrado que disponibiliza serviços e tecnologias de acesso a cuidados de saúde. Nesse local as pessoas idosas poderiam receber formação prática e apoio contínuo na utilização das TIC, promovendo a inclusão digital e garantindo bem-estar social dessas pessoas (GUTIÉRREZ, CANTARERO-PRIETO e SAEZ, 2024).

Poduval et al. (2025) também destacam a importância de espaços comunitários acolhedores, da promoção de atividades sociais, do fornecimento de equipamentos tecnológicos

e acesso à internet, bem como de um apoio personalizado fundamentado em relações de confiança.

No entanto, conforme já fora destacado, os principais desafios para a inclusão digital de pessoas idosas segundo os autores, estão relacionados aos custos de acesso à internet, a falta de locais de acesso (como os citados espaços comunitários e *hubs* de saúde) e a falta de conhecimento desses grupos de pessoas, que envolve um processo de aprendizagem, que tem como principal aliado a educação (KRUG, XAVIER e D'ORSI, 2018). Essa educação para a inclusão digital permitirá que as pessoas se sintam mais seguras quanto ao uso da tecnologia em suas atividades diárias, garantindo que desenvolvam confiança e autoestima (MACHADO e SILVA, 2023).

Por outro lado, Kouvonen et al. (2022) destacam a reclamação das pessoas idosas sobre a complexidade da utilização da internet, principalmente das dificuldades atreladas ao processo de aprendizagem. Ademais, são mencionadas limitações físicas, como problemas de visão, rigidez nos dedos e problemas de memória que prejudicam o processo de aprendizagem e se colocam como desafios a serem considerados no processo de inclusão digital. Outro fator importante é a segurança nas redes, que envolve não apenas o manuseio dos dados, mas a proteção contra golpes digitais. Ainda segundo os autores, a promoção da inclusão digital para pessoas idosas requer uma abordagem multifacetada e envolve a construção de parcerias com empresas e organizações sociais diversas. A inclusão digital não é apenas uma questão de acesso ou competência, mas uma necessidade crítica de saúde pública que exige ação política direcionada e estratégias práticas de apoio.

Para Bernardo (2022), o envelhecimento ativo envolve diversos desafios que exigem a atuação efetiva dos governos na busca por soluções que promovam o bem-estar(viver) da pessoa idosa. Nesse caso, a inclusão digital pode contribuir significativamente para a promoção de uma velhice ativa ao oferecer melhor qualidade de vida. Segundo o autor, três fatores são centrais para esse objetivo: (1) o aumento da expectativa de vida em paralelo ao avanço das TICs; (2) a participação crescente das pessoas idosas no mercado de trabalho; e (3) o aumento da incidência de condições crônicas de saúde.

O primeiro aspecto a ser considerado diz respeito à diferença existente entre o aumento da expectativa de vida e a rápida evolução das tecnologias. A chegada de novos recursos digitais, como interfaces e dispositivos modernos, alterou a maneira como muitas tarefas do dia a dia são realizadas pelas pessoas idosas, exigindo delas o desenvolvimento de habilidades tecnológicas para que possam acompanhar essas mudanças e se manter integrados ao ambiente digital (BERNARDO, 2022).

O segundo aspecto se refere ao fato de que muitas pessoas idosas permanecem por mais tempo no mercado de trabalho, seja em razão das mudanças trazidas pelas alterações em legislações de previdência ou pela necessidade de complementar a renda. Ao mesmo tempo, observa-se a expansão de um mercado que opera majoritariamente por meio de plataformas digitais e aplicativos nos *smartphones*, como os serviços de transporte (como Uber e outros), entrega de mercadorias e alimentos, etc. Isso impõe um desafio adicional às pessoas idosas que desejam ou precisam aderir ao novo formato de vida (BERNARDO, 2022).

O terceiro aspecto refere-se ao aumento das doenças crônicas entre a população idosa, o que evidencia a necessidade de modelos de cuidado contínuos e de longa duração. Cada vez mais, os serviços de saúde têm incentivado o protagonismo dos indivíduos na gestão de sua própria saúde, o que, muitas vezes, demanda o uso de tecnologias como dispositivos de monitoramento e a comunicação com profissionais de saúde por meio de aplicativos (telemedicina). Esse cenário reforça a importância de se investir em programas de inclusão digital voltados à educação em saúde a fim de possibilitar o acompanhamento adequado das condições crônicas no ambiente domiciliar (BERNARDO, 2022).

A Organização Mundial da Saúde (OMS, 2022) ressalta outro desafio no acesso às tecnologias digitais pelas pessoas idosas: o conhecimento limitado sobre a proliferação e o uso de algoritmos, já que tem aumentado o uso das tecnologias de Inteligência Artificial (IA) nas políticas públicas de saúde para a população idosa. Exemplo disso são os aplicativos para atendimento clínico à vigilância da saúde pública e resposta a surtos (monitoramento remoto da saúde e cuidados comunitários e de longo prazo) e fontes de informação e diagnósticos preditivos (desenvolvimento de medicamentos relacionados ao envelhecimento).

Normalmente, desafios que são comuns para pessoas idosas, como quedas ou emergências repentinas, podem ser previstos e evitados por algoritmos baseados na coleta contínua de dados sobre a rotina dos indivíduos que possuem risco de lesões, ou outros eventos relacionados à saúde. Outras evidências indicam que os sistemas baseados em IA poderiam reduzir o número de internações hospitalares e os custos gerais de assistência médica sem reduzir a qualidade do atendimento ao paciente (OMS, 2022).

Contudo, devem ser ponderados alguns cuidados importantes quando da inserção de processos tecnológicos em serviços, inclusive para aqueles dedicados ao monitoramento remoto do bem-estar de indivíduos. De forma dicotômica, deve-se ter atenção com a redução ou a substituição completa do contato necessário entre pessoas idosas e profissionais da saúde, sejam eles médicos ou cuidadores, pelas novas tecnologias assistidas por IA. Por outro lado, a possibilidade de eliminar a abordagem interpessoal e no cuidado pode ser um caminho para

diminuir o existente preconceito das pessoas idosas em relação ao contato intergeracional, estratégia que tem se mostrado eficaz para melhorar os cuidados com a saúde desse grupo. Tais observações existem porque as tecnologias de IA de vigilância remota têm sido usadas em substituição às visitas pessoais, e não como parte de uma combinação de abordagens para aumentar o contato (OMS, 2022).

Conforme demonstrado no Quadro 7, recomendações da OMS (2022) apontam oito fatores para maximizar os benefícios do uso de soluções tecnológicas digitais (como IA) para pessoas idosas e evitar o etarismo, promovendo uma política pública de inclusão social e digital.

Quadro 7 - Caminhos para maximizar os benefícios da IA para pessoas idosas.

Ação	Objetivo
Design participativo de IA com pessoas idosas	Treinar as pessoas idosas no uso das tecnologias e também os programadores para evitar os preconceitos. Além disso, as pessoas idosas devem ser estratificadas em: idade, raça, etnia e capacidade.
Equipe de ciência de dados com diversidade de idade	Promover nessas equipes a inclusão de pessoas idosas é essencial para a superação de preconceitos.
Coleta de dados com inclusão de idade	Os desenvolvedores de IA devem garantir que os dados sejam precisos, completos e diversificados, inclusive de acordo com a idade. <i>Hubs</i> de dados patrocinados pelo governo devem garantir que os dados coletados sejam adequadamente representativos, inclusive por idade.
Investimentos em infraestrutura digital e alfabetização digital para pessoas idosas e seus prestadores de serviços de saúde e cuidadores	A falta de infraestrutura digital também pode contribuir para a crença predominante de que pessoas idosas não usam tecnologias digitais (ou de IA) e, portanto, não precisam ser levadas em conta. Por exemplo, quando as tecnologias de IA são usadas no monitoramento de pacientes, as pessoas idosas devem ser informadas sobre o que está sendo monitorado e para que finalidade, quem usará as informações e as possíveis implicações para suas vidas diárias.
Direitos das pessoas idosas de consentir e contestar	As pessoas idosas devem poder exercer sua escolha e dar seu consentimento para as tecnologias de IA a serem usadas, e como as tecnologias devem ser usadas. As pessoas idosas também devem ter o direito de contestar recomendações fornecidas pela IA para a sua saúde, por meio de mecanismos estabelecidos por um protocolo do Ministério da Saúde e/ou um processo legal apropriado.
Estruturas de governança e regulamentos para capacitar e trabalhar com pessoas idosas	Mecanismos devem ser implementados para garantir que governos possam trabalhar com pessoas idosas, desencorajar ou identificar o preconceito contra a idade e garantir procedimentos adequados para lidar com o preconceito e suas consequências. As pessoas idosas devem estar envolvidas em Comitês de Ética, agências reguladoras e outros órgãos intergovernamentais ou de definição de padrões que considerem o uso da IA.
Aumento da pesquisa	À medida que as tecnologias de IA se tornam mais comumente usadas por e para pessoas idosas, serão necessárias pesquisas e estudos para determinar como o preconceito de idade e outros (racismo e sexismo) afeta o design e o uso da IA e para identificar as medidas com maior probabilidade de atenuar ou evitar essas situações.
Processos éticos sólidos	Um processo de ética robusto, especialmente em universidades, organizações sem fins lucrativos e empresas que projetam e desenvolvem tecnologias.

Fonte: Elaborado a partir da OMS (2022, p.10).

Com base nesses estudos e autores, identificam-se cinco fatores fundamentais para promover a inclusão digital de pessoas idosas em políticas públicas: (1) acesso a dispositivos tecnológicos, como computadores, *tablets* e *smartphones*; (2) disponibilidade de uma conexão à internet, que seja estável e de qualidade; (3) oferta de formação educacional dirigida ao público de pessoas idosas, com o objetivo de os capacitar para a utilização das tecnologias digitais; (4) criação de espaços comunitários que reúnam esses elementos, como *hubs* de saúde e centros de referência para pessoas idosas; e (5) estabelecimento de parcerias entre o governo, a sociedade civil e a iniciativa privada, com o intuito de enfrentar, de forma integrada, as barreiras que ainda impedem a inclusão digital desta população.

O Quadro 8 apresenta de forma resumida esses fatores, considerando que a sua análise contribui significativamente para evitar que as pessoas idosas enfrentam situações de exclusão considerando dois níveis: (1º) em decorrência do distanciamento físico e social relacionado ao envelhecimento; e (2º) associado à exclusão digital numa sociedade cada vez mais mediada por soluções tecnológicas digitais, conforme apontam Seifert et al. (2021).

Quadro 8 - Fatores para a inclusão digital de pessoas idosas em políticas de saúde pública.

Fatores	Descrição
Acesso a equipamentos tecnológicos	Disponibilidade de dispositivos como computadores, <i>tablets</i> e <i>smartphones</i>
Conectividade com qualidade	Acesso à internet estável e de boa qualidade.
Formação educacional	Capacitação específica para ensinar pessoas idosas a utilizar tecnologias digitais
Espaços comunitários integradores	Criação de locais como <i>hubs</i> de saúde e centros de referência que ofereçam suporte e acesso à tecnologia
Parcerias intersetoriais	Ações colaborativas entre governo, sociedade civil e empresas para superar barreiras da exclusão digital

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A discussão sobre inclusão digital mostra que somente oferecer infraestrutura tecnológica não é suficiente para garantir a participação digital das pessoas idosas. É necessário que políticas públicas sejam elaboradas para articular o acesso, a formação continuada e o suporte institucional, a fim de criar condições reais para que esse grupo utilize as tecnologias de maneira autônoma e significativa. Esse desafio exige planejamento governamental e coordenação entre diferentes esferas do governo (STACCINI e LAU, 2022).

A ausência de iniciativas estruturadas tende a ampliar as desigualdades, pois a exclusão digital se soma a outras formas de vulnerabilidade social e econômica. Por outro lado, programas específicos de inclusão digital da pessoa idosa podem gerar efeitos multiplicadores, fortalecendo não apenas a autonomia individual, mas também a coesão comunitária e a

legitimidade das políticas públicas. Nesse sentido, a inclusão digital deve ser compreendida como um eixo estratégico da proteção social contemporânea (KRUG, XAVIER E D'ORSI, 2018).

Os fatores listados representam condições necessárias para promover a inclusão digital em políticas de saúde pública. Entretanto, sua implementação depende da existência de capacidades estatais capazes de transformar essas diretrizes em ações concretas. Essa relação será explorada na construção do modelo analítico apresentado no capítulo metodológico.

Nesse contexto, o governo federal instituiu o Programa Viver, concebido para promover a inclusão social e digital das pessoas idosas no Brasil. Ao integrar tecnologia, saúde, educação e participação comunitária, o programa visa melhorar a qualidade de vida dessa população, alinhando-se às diretrizes internacionais de envelhecimento ativo. Sua efetividade, entretanto, depende da habilidade de articulação federativa e, sobretudo, das condições institucionais e administrativas dos municípios, que são os principais responsáveis por sua execução (BRASIL, 2022).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Classificação da Pesquisa

Esta pesquisa é de natureza qualitativa, com finalidade exploratória e descritiva, e tem como objetivo analisar como as capacidades estatais influenciam a implementação do Programa “Viver - Envelhecimento Ativo e Saudável” na promoção da inclusão social e digital das pessoas idosas. A abordagem qualitativa é apropriada, pois privilegia significados, percepções e contextos sociais, possibilitando a compreensão de como os gestores e os atores locais interpretam a política em sua prática (BOGDAN; BIKLEN, 1994; MARTINS, 2006).

O caráter exploratório justifica-se pelo fato de o tema ainda apresentar baixa consolidação na literatura nacional, especialmente no que se refere à articulação entre capacidades estatais, inclusão digital e políticas públicas voltadas ao envelhecimento. A revisão rápida de escopo realizada identificou predominância de estudos voltados às dimensões biomédicas do envelhecimento e aos impactos sociais das tecnologias digitais, sendo ainda reduzidas as investigações que utilizam as lentes teóricas das capacidades estatais para analisar a implementação de políticas públicas de inclusão digital de pessoas idosas em contextos municipais. Esse cenário favorece a identificação de novos elementos, relações e variáveis analíticas ainda pouco exploradas na literatura (GIL, 2002).

Já a dimensão descritiva busca identificar e relatar as características concretas da política pública analisada, considerando aspectos relacionados à implementação, coordenação intergovernamental, capacidades institucionais e operacionalização das ações nos municípios estudados. A partir dessa abordagem, torna-se possível compreender os fatores que condicionam os resultados da política pública e as diferenças observadas entre os contextos analisados, conferindo maior clareza aos elementos que influenciam sua efetividade (TRIVIÑOS, 2006).

Dentro da classificação metodológica, destaca-se a adoção do método de estudo de caso, considerado apropriado para pesquisas que buscam responder a perguntas do tipo "como?" e "por quê?", e que ocorre quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos analisados e o foco recai sobre fenômenos atuais em contextos reais (YIN, 2005). Essa estratégia possibilita a compreensão profunda da realidade estudada sem a pretensão de controlar variáveis, mas de apreender sua complexidade e totalidade (MARTINS, 2006). Neste trabalho, tal enquadramento permite analisar a implementação do Programa Viver a partir das

experiências concretas dos municípios mineiros, respeitando suas particularidades e valorizando a perspectiva dos gestores públicos envolvidos.

3.2 Estudo de Caso

O estudo de caso foi adotado como estratégia metodológica por possibilitar a investigação aprofundada de um fenômeno contemporâneo em seu contexto real, especialmente quando os limites entre o objeto e o ambiente no qual ele está inserido não estão claramente definidos (YIN, 2005).

Conforme Stake (1995), o estudo de caso pode assumir diferentes finalidades e formatos. Neste projeto, ele se caracteriza como instrumental e coletivo, pois busca, a partir da análise da situação de múltiplos municípios, produzir entendimentos que ultrapassem cada experiência isolada e contribuam para a compreensão das capacidades estatais em políticas de inclusão digital de pessoas idosas. Dentre as suas principais características metodológicas, destacam-se o planejamento flexível, a utilização de múltiplas fontes de evidência (como entrevistas semiestruturadas, questionários, documentos e registros institucionais) e a valorização do contexto natural. Essa triangulação de dados fortalece a consistência analítica e minimiza vieses interpretativos, desde que orientada por uma fundamentação teórica consistente (MARTINS, 2006).

Dessa maneira, o estudo de caso contribui diretamente para os objetivos específicos da pesquisa ao identificar os fatores técnico-administrativos, fiscais e político-relacionais que influenciam a implementação da política pública e propor recomendações para o fortalecimento das capacidades estatais.

3.3 Procedimentos de coleta de dados

Considerando que esta proposta integra o Projeto de Pesquisa APQ-04433-24, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e que tem como objetivo compreender, de forma comparativa, os desafios para a implementação das políticas públicas de inclusão social e digital de idosos em saúde pública no Brasil e na Itália em termos de planejamento público e capacidades estatais, optou-se pela organização dos procedimentos de coleta de dados em três etapas: (1ª) Revisão Rápida de Escopo, (2ª) Desenvolvimento do modelo analítico e (3ª) Pesquisa de Campo.

3.3.1 Etapa 1: Revisão Rápida de Escopo

Como primeira etapa desta pesquisa, foi realizada uma revisão rápida de escopo com o objetivo de compreender como o conceito de capacidades estatais tem sido abordado nos estudos sobre políticas públicas de inclusão digital de pessoas idosas no âmbito da saúde pública. Como procedimentos de busca de artigos optou-se por consultar as bases de dados da *Web of Science* e SciELO entre 2000 e 2025, além da consulta aos repositórios da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Como justificativas para as escolhas, a *Web of Science* possui rigor na seleção das publicações e oferece abrangência internacional para uma análise comparativa atualizada, e a SciELO disponibiliza pesquisas relevantes do contexto latino-americano que são fundamentais para a compreensão das especificidades regionais das políticas públicas de inclusão digital em saúde. Portanto, entende-se que a combinação dessas bases amplia e representa adequadamente o interesse deste estudo teórico. Já os repositórios da OMS constituem fonte relevante de estudos atualizados sobre saúde, envelhecimento ativo e pessoas idosas no contexto de TIC, temas da pesquisa.

A estrutura das buscas, incluindo a definição das fases, dos operadores *booleanos* empregados (“*State Capacities*”, “*Digital Inclusion*”, “*Technology*”, “*Elderly*” e “*Public Health*”) e a quantidade de artigos encontrados para cada termo isolado ou combinação de termos pode ser visualizada na Tabela 1.

Tabela 1 - Elementos Booleanos utilizados nas buscas.

Fase	Buscas por operador <i>booleano</i>	Resultados
Fase 1	“ <i>State Capacity</i> ”	234
Fase 2	“ <i>State Capacities</i> ” AND “ <i>Digital Inclusion</i> ”	0
Fase 3	“ <i>State Capacities</i> ” AND “ <i>Technology</i> ”	16
Fase 4	“ <i>Digital Inclusion</i> ” AND “ <i>Elderly</i> ”	202
Fase 4	“ <i>Digital Inclusion</i> ” AND “ <i>Elderly</i> ” AND “ <i>Public Health</i> ”	9
Total de artigos encontrados		461

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Primeiramente (**fase 1**), optou-se pela busca de todos os artigos que continham em seu título ou resumo as palavras-chaves “*State Capacity*”. Após encontrar 234 artigos, como procedimento de filtragem, considerando o interesse da pesquisa em compreender a relação do conceito com as políticas públicas de inclusão digital, optou-se por utilizar o operador *booleano* “AND” e a inclusão do termo “*Digital Inclusion*”, mas nenhum resultado foi encontrado.

Como não foram encontradas publicações, optou-se (**fase 2**) pela utilização dos termos “*State Capacities*” AND “*Technology*” com a intenção de compreender como tem sido tratado o tema de capacidades estatais em relação à adoção de soluções tecnológicas por parte do poder público. Ao efetuar a conferência dos resumos dos 16 artigos encontrados, 12 foram imediatamente excluídos por não se referirem à temática e apenas 4 foram catalogados (Tabela 2). Contudo, depois de fazer a leitura completa dos textos, apenas a publicação de Grande (2001) foi considerada para fins de análise, por ser a única que apontava e identificava preocupações do Estado na adoção de políticas tecnológicas.

Tabela 2 - Artigos encontrados para os termos “*State Capacities* AND “*Technology*”.

Título	Autores	Ano
<i>The erosion of state capacity and the European innovation policy dilemma - A comparison of German and EU information technology policies.</i>	GRANDE, E.	2001
<i>The politics of bandwidth: international political implications of a global digital information network.</i>	HERRERA, G. L.	2002
<i>Technology and the architecture of markets: reconfiguring the Canadian equity market.</i>	MAJURY, N.	2007
<i>Governance and state capacities against COVID-19 in Germany and Spain: national responses and health systems from a comparative perspective.</i>	PEREIRA, A. M. M. et al.	2021

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Ainda, como os artigos não mencionaram sobre a “inclusão digital de pessoas idosas”, optou-se (**fase 3**) por fazer novas buscas utilizando o operador *booleano* “AND” e adicionando o termo “*Elderly*”. Ao todo foram encontrados 202 artigos, que depois foram filtrados pela adição do operador *booleano* “AND” e o termo “*Public Health*” de forma combinada (**fase 4**). Após esse procedimento de busca restaram apenas 9 artigos científicos, que foram lidos e são apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 - Artigos encontrados para os termos “*Digital Inclusion*” AND “*Elderly*” AND “*Public Health*”

Título	Autores	Ano
<i>Factors associated with maintenance of the use of the internet, EpiFloripa Idoso longitudinal study.</i>	KRUG, R. de R. et al	2018
<i>Digital Inclusion and Health in Wales.</i>	GANN, B.	2019
<i>Longevity: AI and GeoAnalytics in the new normal.</i>	EDUARDO DE REZENDE, F.	2022
<i>Consuming Health Information and Vulnerable Populations: Factors of Engagement and Ongoing Usage.</i>	STACCINI, P.; LAU, A. Y. S.	2022
<i>Health and self-perceived barriers to internet use among older migrants: a population-based study.</i>	KOUVONEN, A. et al	2022

<i>A study on digital inclusion of Chinese rural older adults from a life course perspective.</i>	HUAN, Z.; RUMIN, H.	2022
<i>State of vulnerable populations in the techquity framework in Hungary.</i>	GYORFFY, Z. et al	2023
<i>Age, Technology, and the Digital Divide: Are They Directly Related to Mental Health Problems?</i>	GUTIÉRREZ, M. B. et al	2024
<i>Do community-based digital health inclusion programmes contribute to tackling health inequalities in disadvantaged population groups? A qualitative study of experiences of a city-wide programme in the North of England.</i>	PODUVAL, S. et al	2025

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Após as buscas, considerando a escassez de textos acadêmicos que relacionam o conceito de capacidades estatais e inclusão digital de pessoas idosas no âmbito da saúde pública, foco inicial desta pesquisa, o autor optou por realizar análises temáticas separadas (fases 1 e 2 e fases 3 e 4), porém complementares, para que fosse possível contribuir com novos *insights* e oferecer orientações teórico-metodológicas para uma futura aproximação conceitual haja vista a lacuna acadêmica identificada.

Para a composição do referencial teórico e para a construção do modelo analítico, buscou-se, em um primeiro momento, compreender como o tema das capacidades estatais vem sendo abordado no contexto do uso de soluções tecnológicas digitais. Nesse caso, observou-se que apenas um estudo estabeleceu essa conexão, no entanto, não mencionou sobre a inclusão digital na oferta de serviços públicos e na formulação dessas políticas. Em um segundo momento, a análise se concentrou nos debates e desafios relacionados à inclusão digital de grupos marginalizados, com destaque para as pessoas idosas, nas iniciativas voltadas à melhoria das políticas públicas de saúde.

3.3.2 Etapa 2: Desenvolvimento do modelo analítico

O *framework* analítico proposto no Quadro 9 se trata de uma contribuição direta da Revisão Rápida de Escopo, que identificou lacunas e direções teóricas relevantes para a compreensão da inclusão digital de pessoas idosas no âmbito da saúde pública. O modelo também fornece subsídios para orientar ações estratégicas por parte dos governos, contribuindo de maneira decisiva para o alcance do objetivo central desta pesquisa.

Quadro 9 – Framework analítico para avaliação das capacidades estatais na implementação de políticas públicas de inclusão social e digital.

INCLUSÃO DIGITAL			CAPACIDADES ESTATAIS			AÇÕES GOVERNAMENTAIS
Domínios	Fatores de inclusão	Objetivos	Itens de análise	Atributos de capacidade	Dimensões	
ACESSO	Prontidão	Medir os esforços de preparação do governo na oferta de políticas públicas (sociais, de infraestrutura, segurança ou outras) que apoiem e sejam compatíveis à adoção de tecnologias e o acesso digital das pessoas idosas.	Políticas públicas de apoio	Interoperabilidade e intersetorialidade política	Administrativa Político-Relacional Legal	Os governos devem criar programas intersetoriais e interoperáveis (educação, saúde, previdência e assistência social) que integrem plataformas e contemplem o acesso às tecnologias e a inclusão digital como um direito social, universal e equitativo. Também cabe preocupar-se com a disponibilidade e estabilidade de infraestrutura (a exemplo da eletricidade) para funcionamento dos dispositivos e da rede de telecomunicações, além da criação de políticas, normas e instrumentos de proteção de dados contra o uso indevido, vazamentos ou discriminações.
				Disponibilidade de infraestrutura básica		
				Garantia de segurança da informação		
	Acessibilidade	Medir a capacidade econômica e financeira das pessoas idosas para suportar o custo do acesso à internet e à tecnologia (quando aplicável).	Custos de acesso	Variabilidade de planos de acesso	Fiscal Político-Relacional Legal	Os governos devem preocupar-se com a média de gastos com conexão e acesso às tecnologias em relação à renda, escolaridade, ocupação e posição social dos idosos e suas famílias, assim como as modalidades de contratação, planos de acesso à internet (pré-pago, pós-pago e familiares, com pacotes de dados limitados ou ilimitados) e o valor dos equipamentos e dos serviços considerando a adequação entre a diversidade de soluções e os perfis dos usuários. Também se deve dar atenção às políticas de subsídios (financiamentos e isenções) e se preocupar com a sustentabilidade financeira, que inclui a projeção de investimentos contínuos.
				Garantia de custos acessíveis aos planos e dispositivos		
				Garantia de subsídios governamentais		
	Conectividade	Medir a facilidade de acesso dos idosos à internet e aos componentes de tecnologia digital (hardware, software e informações), verificando onde, como e com que	Canais de distribuição	Disponibilidade de estrutura e equipamentos	Administrativa Político-Relacional Fiscal	Os governos devem preocupar-se em fornecer diferentes equipamentos públicos ou comunitários (físicos, digitais e/ou móveis itinerantes) que ofereçam suporte técnico ao uso das tecnologias digitais, em quantidade que considere o volume de serviços demandados e a possibilidade de articulações entre diferentes setores (intra) ou entre diferentes instituições (inter), sociais e privadas, para ampliar a oferta de oportunidades digitais, além de garantir condições para um acesso simples e conveniente, considerando a localização das estruturas disponibilizadas.
				Facilidade de acesso		
				Instituição de parcerias intra e interinstitucionais para oferta		

Fonte: Elaborado a partir de Oliveira, Teixeira e Caperchione (2025).

		qualidade se dá esse acesso.	Modalidades de acesso	Diversidade e extensão das formas de conexão		Os governos devem preocupar-se com a melhoria da infraestrutura de conectividade (rede banda larga, <i>wi-fi</i> , dados móveis, internet comunitária ou pública), a variabilidade de equipamentos de interação digital (<i>smartphones</i> , <i>tablets</i> , computadores, <i>smart TVs</i> e <i>wearables</i> , etc.) e diversificação dos ambientes digitais onde os idosos acessam informações ou serviços, considerando os <i>apps</i> de saúde pública, portais eletrônicos, <i>WhatsApp</i> , plataformas de teleconsulta e rede social.
				Contemplação de diferentes equipamentos e dispositivos		
				Diversidade de plataformas de serviços utilizadas		
			Qualidade do acesso	Garantia de velocidade de conexão e estabilidade de rede		Os governos devem criar condições para que a conexão digital atenda às necessidades dos idosos considerando a sua habilidade de transmitir informações (download/upload), volume de dados que pode ser consumido sem custos adicionais ou bloqueios, disponibilidade e continuidade em diferentes locais (zonas urbana e rural), sem interrupções ou quedas, além de buscar garantias para que os serviços estejam disponíveis independentemente do desempenho, capacidade (funcionalidades) e estado de conservação dos dispositivos.
				Garantia de cobertura geográfica e ausência de restrição de dados		
				Garantia de qualidade dos dispositivos e equipamentos		
HABILIDADE	Alfabetização básica	Medir o grau de instrução (escolaridade e conhecimento) dos idosos para garantir a apropriação e bom uso das tecnologias	Grau de instrução e conhecimento	Oferta de Programas de Educação Continuada aos idosos	Político-Relacional Administrativa Fiscal	Os governos devem preocupar-se com o desenvolvimento de ações educativas permanentes adequadas às necessidades das pessoas idosas, considerando a preparação dos profissionais para o uso de metodologias inclusivas, a produção de materiais pedagógicos acessíveis, o grau de escolaridade e nível de instrução dos usuários, sobretudo em termos de letramento funcional (habilidade de leitura, escrita e interpretação de instruções simples) e numeracia (habilidade de lidar com operações básicas sobre datas, medidas e/ou valores).
				Disponibilidade de materiais didático-pedagógicos acessíveis		
				Oferta de capacitação a educadores e profissionais em metodologias inclusivas		
	Habilidades Digitais	Medir as habilidades digitais (operacional, formal, de informação, de comunicação, de criação de conteúdo e estratégicas) dos idosos para garantir a apropriação e bom uso das tecnologias.	Habilidade de manuseio	Oferta de Cursos e Oficinas de capacitação em letramento digital		Os governos devem preocupar-se com a oferta de cursos e oficinas práticas que considerem a capacitação digital (formal, de informação, de comunicação, de criação de conteúdo e estratégicas) garantindo condições para a aplicação prática do conhecimento no manuseio das tecnologias, por meio da busca por universalização do design digital para facilitação da compreensão dos símbolos e da linguagem visual do mundo digital; e oferta de apoio psicossocial e cognitivo, garantindo suporte às limitações relacionadas à memória, atenção e orientação espacial, com o objetivo de promover autonomia e segurança à população idosa.
				Universalização no design e linguagem digital		
				Oferta de apoio psicossocial e cognitivo		

USO	Conteúdo	Medir se os conteúdos ofertados são significativos, contextualizados e adaptados às realidades dos idosos	Relevância do conteúdo	Certificação e atualização de informações	Administrativa Legal Político-Relacional	Os governos devem preocupar-se com o engajamento no uso das soluções disponibilizadas considerando a sua relevância, a contextualização e habilidade de adaptação, assegurando que as informações e conteúdos sejam atuais, confiáveis, validadas cientificamente e adaptadas aos diferentes perfis (ex.: comorbidades, idade, nível de autonomia digital, etc.).
	Diversidade de uso	Medir a variedade de finalidades e áreas em que os idosos utilizam os recursos digitais de saúde	Utilidade	Variedade de soluções digitais oferecidas		Os governos devem promover a ampliação dos tipos de soluções digitais disponíveis em saúde, assegurando que os idosos possam acessar desde serviços básicos (agendamento, acesso a exames e histórico clínico) até recursos de apoio ao autocuidado, prevenção e bem-estar (teleconsulta, monitoramento remoto, prescrição digital, prevenção e promoção em saúde). Além disso, o governo deve se preocupar com o desenvolvimento de uma agenda de melhoria contínua considerando a avaliação permanente e constante de indicadores de utilidade, impactos e tendências dos serviços ofertados considerando a sua efetividade e sustentabilidade.
				Métodos de avaliação de utilidade e melhoria contínua dos serviços		Os governos devem criar estratégias de engajamento (notificações amigáveis, lembretes e gamificação) e suporte técnico continuado (ajuda online, grupos de interação social, canais telefônicos e apoio presencial) para incentivar o uso contínuo das tecnologias. Além disso, cabe realizar o monitoramento da frequência de acessos, tempo de navegação e adesão a programas de saúde digital, que também poderão indicar ações e iniciativas
	Extensão do uso	Medir o tempo, frequência e consistência de uso de tecnologias digitais em saúde pela população idosa.	Frequência e tempo de uso	Estratégias de engajamento		
				Suporte técnico digital		
				Monitoramento do uso		
ACEITAÇÃO	Motivação	Medir o grau de interesse e motivação dos idosos para usar e resolver problemas utilizando as tecnologias.	Interesse e atratividade	Campanhas de sensibilização social	Político-Relacional Legal	Os governos devem criar campanhas midiáticas e atividades práticas que conectem a tecnologia aos ganhos reais de saúde e bem-estar (benefícios práticos), ou seja, desenvolver programas motivacionais integrados usando técnicas de marketing social, com linguagem acessível e exemplos do cotidiano.
	Confiança	Medir a capacidade dos idosos em encontrar todas as soluções de forma digital e/ou online.	Segurança e eficácia	Protocolos de autenticação amigáveis Políticas de proteção e mecanismos de prevenção de fraudes		Os governos devem regulamentar e fiscalizar serviços digitais de saúde para garantir segurança, confiabilidade, privacidade e simplicidade, por meio da criação de protocolos de autenticação (biometria simplificada e login unificado, por exemplo) e mecanismos de prevenção de fraudes (canais de denúncia e golpes), além de oferecer suporte técnico contínuo e canais de atendimento inclusivos para idosos (ambos atrelados também à dimensão de uso).

	Credibilidade	Medir o grau de confiança das pessoas idosas nas tecnologias, internet e serviços <i>online</i> .	Confiança na tecnologia	Combate à desinformação e Legitimidade		Os governos devem preocupar-se com a criação de um modelo de governança digital participativa, que envolva os idosos, parcerias com universidades, associações de idosos e conselhos de saúde no desenho das soluções, aumentando a adesão e a legitimidade. Isso significa desenvolver políticas de valorização da autonomia, fomentando narrativas que mostram as pessoas idosas como protagonistas do processo digital e reduzindo a ideia de dependência.
IMPACTO	Igualdade social	Medir a adequabilidade para garantia de igualdade de acesso e uso no nível social.	Resultados em igualdade e inserção em atividades sociais, políticas e econômicas	Índices (indicadores) de impacto	Administrativa	Os governos devem mensurar de forma sistemática os resultados (efeitos) da inclusão digital sobre a vida das pessoas idosas, tanto no nível social quanto individual. Isso requer a criação de indicadores e índices de impacto que permitam monitorar desigualdades regionais e demográficas, de modo a identificar lacunas de acesso e uso que comprometam a equidade digital. É também necessário estabelecer mecanismos de avaliação de resultados em saúde, qualidade de vida, autonomia e participação social, incorporando dimensões objetivas e subjetivas do bem-estar. Tais sistemas de monitoramento e avaliação devem operar de forma contínua e longitudinal, de modo a captar transformações ao longo do tempo e retroalimentar as políticas públicas.
	Bem-estar digital	Medir a igualdade de acesso e uso no nível do indivíduo.				

As dimensões das capacidades estatais representam as grandes categorias analíticas utilizadas para compreender a atuação governamental (técnico-administrativa, fiscal e político-relacional). Em cada dimensão são identificados fatores de política pública, desdobrados em objetivos e itens analíticos que orientam a coleta e a interpretação dos dados empíricos. Essa estrutura busca operacionalizar o conceito de capacidades estatais de forma compatível com a análise da implementação de políticas públicas voltadas à inclusão social e digital de pessoas idosas.

O *framework* foi utilizado como instrumento central para a categorização e interpretação dos dados empíricos, orientando a identificação dos fatores que facilitam e limitam a inclusão digital no âmbito do Programa Viver. Em termos operacionais, as dimensões e domínios definidos pelos autores foram convertidos em eixos de análise para a elaboração dos instrumentos de coleta de dados, bem como para o processo de codificação e interpretação das evidências empíricas obtidas na pesquisa.

3.3.3 Etapa 3: Pesquisa de Campo

Nesta etapa da pesquisa, buscou-se compreender como o Programa Viver é efetivamente operacionalizado no nível municipal e federal. Embora artigos científicos e normativas oficiais constituam fontes relevantes de informação, eles se mostram insuficientes para capturar os aspectos práticos, institucionais e contextuais envolvidos na execução cotidiana da política pública. Dessa forma, optou-se pela utilização de múltiplas técnicas de coleta de dados, a saber: entrevistas semiestruturadas, questionários estruturados e análise documental.

a) Questionários estruturados

Os questionários estruturados tiveram como finalidade ampliar a análise por meio da coleta de informações sistematizadas e comparáveis entre os municípios pesquisados. Esse instrumento foi utilizado tanto para a caracterização institucional dos entes locais quanto para o mapeamento das capacidades estatais relacionadas à implementação do Programa Viver, especialmente no que se refere à inclusão digital de pessoas idosas.

A aplicação dos questionários ocorreu por meio de formulário digital elaborado na plataforma *Google* Formulários, sendo encaminhado aos gestores municipais via e-mail institucional. Essa estratégia permitiu padronização na coleta dos dados, maior alcance geográfico e facilidade no registro, organização e sistematização das respostas.

O instrumento foi composto por questões fechadas e abertas, organizadas em blocos temáticos que abrangeram eixos analíticos como: interoperabilidade e intersetorialidade, infraestrutura disponível, segurança da informação, acesso e conectividade, custos e subsídios, estrutura e equipamentos, capacitação digital, apoio psicossocial, governança, monitoramento e avaliação da política. As questões fechadas possibilitaram a obtenção de respostas objetivas e comparáveis, enquanto as questões abertas permitiram aprofundar aspectos qualitativos relacionados às percepções dos gestores e às especificidades locais.

Os questionários foram respondidos por gestores municipais responsáveis pelas políticas sociais e/ou pela implementação do programa, sendo os participantes identificados institucionalmente apenas pelo nome do município. Ao todo, foram obtidas respostas de três gestores municipais, vinculados aos municípios de Divinópolis, Itaguara e Jacutinga, correspondendo aos municípios que aceitaram participar voluntariamente da pesquisa. A coleta de dados ocorreu ao longo de 45 dias, entre os meses de setembro e outubro de 2025, por meio de formulário digital elaborado na plataforma Google Formulários e encaminhado via e-mail institucional.

Essa estratégia metodológica está alinhada à orientação de Yin (2015), segundo a qual, em estudos de caso qualitativos, é adequado concentrar a coleta de dados em atores estratégicos que detêm conhecimento central sobre o fenômeno analisado, garantindo profundidade analítica sem comprometer a representatividade funcional.

Os dados coletados foram analisados por meio de abordagem descritiva e analítica, com a sistematização das respostas em categorias previamente definidas a partir do referencial teórico de capacidades estatais e do modelo analítico construído na pesquisa. As respostas fechadas foram organizadas de forma comparativa entre os municípios, enquanto as respostas abertas foram tratadas por meio de análise de conteúdo temática, permitindo a identificação de padrões, convergências, divergências e lacunas na implementação da política.

b) Entrevistas semiestruturadas

As entrevistas semiestruturadas foram utilizadas com o objetivo de acessar a dimensão qualitativa e subjetiva da política pública, permitindo compreender percepções, experiências, estratégias e desafios enfrentados pelos gestores envolvidos na formulação, implementação e avaliação do Programa Viver. Esse instrumento possibilitou captar não apenas o modo como as ações são executadas, mas também as racionalidades que orientam as decisões administrativas e políticas em contextos locais específicos.

As entrevistas foram direcionadas aos secretários ou gestores responsáveis pelas políticas sociais nos municípios selecionados, bem como aos formuladores da política no nível federal, vinculados à Coordenadoria-Geral de Políticas de Envelhecimento Ativo, Saudável e Desenho Universal do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Conforme destacam Silva e Menezes (2005), as entrevistas constituem uma técnica fundamental para aprofundar a compreensão dos significados atribuídos pelos atores às ações institucionais, permitindo identificar padrões, tensões e limitações na execução das políticas públicas.

A análise dos depoimentos foi conduzida por meio da técnica de análise de conteúdo temática, conforme proposta por Bardin (2011). As categorias analíticas foram previamente definidas a partir do referencial teórico e do modelo analítico construído na pesquisa, possibilitando a organização sistemática das falas e sua articulação com as dimensões das capacidades estatais.

Para preservar o anonimato dos participantes, optou-se pela identificação dos entrevistados por meio de códigos alfanuméricos (E1, E2, E3, etc.), acompanhados da indicação de sua função e do município ou instituição de vínculo. Tal procedimento busca evitar constrangimentos institucionais e assegurar maior liberdade aos entrevistados para a manifestação de percepções críticas sobre a política pública analisada.

A Tabela 4 apresenta a relação dos entrevistados, suas funções e os respectivos municípios ou instituições de vínculo.

Tabela 4 - Entrevistados(as) na Coleta de Dados.

Código	Função	Município / Instituição
E1	Gestor(a) de Assistência Social	Divinópolis
E2	Gestor(a) de Assistência Social	Itaguara
E3	Gestor(a) de Assistência Social	Jacutinga
E4	Gestor(a) da Coordenadoria-Geral de Políticas de Envelhecimento Ativo, Saudável e Desenho Universal	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania - Programa Viver

Fonte: Elaborado pelo Autor (2026).

c) Análise documental

A análise documental teve como objetivo examinar a política pública em sua dimensão formal e institucional. Foram analisados decretos, portarias, termos de adesão, relatórios técnicos, chamamentos públicos e demais instrumentos normativos e operacionais produzidos tanto pela esfera federal quanto pelos entes municipais.

Essa técnica permitiu verificar a coerência entre o desenho institucional da política e sua execução prática, bem como identificar lacunas, alinhamentos e eventuais descompassos entre o prescrito normativamente e o realizado no cotidiano administrativo. A lista de documentos analisados é apresentada no Quadro 10.

Quadro 10 – Documentos selecionados para análise documental.

Documento	Número Identificação	Órgão emissor	Descrição resumida
Decreto que institui o Programa Viver – Envelhecimento Ativo e Saudável	Decreto nº 10.133, de 26 de novembro de 2019	Presidência da República / Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	Institui o Programa Viver – Envelhecimento Ativo e Saudável, definindo seus objetivos de promoção da inclusão digital e social da pessoa idosa e sua implementação descentralizada pelos entes federativos. (Portal da Câmara dos Deputados)
Edital de Chamamento Público para implementação do Programa Viver	<i>Disponível no Diário Oficial da União</i>	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos / Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa	Documento que convoca municípios para adesão ao Programa Viver e define critérios de seleção para recebimento de equipamentos e participação.
Cartilha do Programa Viver – Envelhecimento Ativo e Saudável	<i>Título oficial disponível em PDF do MDHC</i>	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	Material informativo e orientativo sobre o Programa Viver, seus objetivos e ações, produzido pelo MDHC.
Programa Viver – Envelhecimento Ativo e Saudável (documento PDF institucional)	<i>Arquivo institucional disponibilizado no site do governo federal</i>	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	Versão em PDF consolidada com informações institucionais sobre o programa e seus fundamentos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

d) Seleção dos casos e desafios da coleta

Inicialmente, a pesquisa foi concebida com uma amostra de natureza censitária, composta pelos 12 municípios mineiros selecionados no chamamento público do Programa Viver, estratégia metodológica alinhada às recomendações de Yin (2015) para estudos de caso múltiplos orientados por controle teórico de fenômenos contemporâneos. O Quadro 11 apresenta os municípios mineiros inicialmente selecionados para a pesquisa, conforme a classificação obtida a partir da análise dos projetos submetidos ao chamamento público.

Quadro 11 - Municípios mineiros selecionados para a pesquisa.

Nº	Município
1º	Divinópolis
2º	Brasília de Minas
3º	Conselheiro Pena
4º	Santa Maria do Suaçuí
5º	Pavão
6º	Cássia
7º	Iapu
8º	Jacutinga
9º	Antônio Carlos
10º	Itaguara
11º	Franciscópolis
12º	Angelândia

Fonte: Brasil (2022).

Entretanto, apesar de esforços sistemáticos e reiterados de contato ao longo de 45 dias, entre setembro e outubro de 2025, utilizando-se do envio de mensagem via correio eletrônico institucional com cobertura integral dos municípios, contatos telefônicos fixos e móveis de gestores identificados em sítios oficiais, e também contato dos profissionais vinculados às secretarias municipais via redes sociais, apenas três municípios confirmaram participação voluntária na pesquisa: Divinópolis, Itaguara e Jacutinga.

Outro aspecto relevante a ser considerado refere-se ao fato de que, dentre os três municípios inicialmente selecionados para a pesquisa, apenas Divinópolis recebeu efetivamente o kit do Programa Viver e apresentou evidências concretas de implementação da política pública. Embora Itaguara tenha sido selecionada no chamamento público, o município não foi contemplado com o recebimento do referido kit, o que inviabilizou a execução das ações previstas pelo programa. Quanto a Jacutinga, apesar de também ter sido selecionada no chamamento, não foram identificados registros ou informações sistematizadas sobre a implementação da política pública, especialmente em razão da descontinuidade administrativa entre diferentes mandatos municipais.

Dessa forma, Divinópolis constituiu o principal objeto da pesquisa, concentrando a aplicação dos instrumentos de coleta de dados primários, incluindo questionários e análise da implementação local do programa. Nos casos de Itaguara e Jacutinga, foram utilizados predominantemente dados secundários e informações contextuais, com a finalidade de compreender os limites institucionais, administrativos e operacionais relacionados à implementação da política pública nos municípios selecionados.

A baixa taxa de resposta, correspondente a 20% por cento do total de municípios inviabilizou a constituição de um estudo censitário e implicou a adoção de uma amostra baseada na disponibilidade institucional dos entes locais. Todavia, conforme argumenta Stake (1995),

em pesquisas qualitativas orientadas à compreensão aprofundada de processos e contextos, a relevância analítica dos casos não decorre de sua frequência estatística, mas de sua aptidão para revelar padrões, contrastes e mecanismos subjacentes ao fenômeno estudado. Nesse sentido, a heterogeneidade dos municípios participantes, considerando porte populacional, capacidade fiscal e nível de conectividade medido pelo IBC Anatel, fortaleceram o potencial explicativo do estudo e viabilizaram análises substantivas.

A dificuldade de acesso e a limitada responsividade institucional observadas durante o trabalho de campo configuram um achado empírico relevante, ao evidenciar fragilidades nas capacidades comunicacionais, organizacionais e político-relacionais dos municípios, dimensões centrais do arcabouço analítico adotado. Conforme destaca Yin (2005), obstáculos operacionais enfrentados no processo de coleta de dados podem refletir características estruturais do objeto de estudo e devem ser incorporados à análise, e não tratados apenas como limitações técnicas.

Assim, embora a restrição amostral limite generalizações estatísticas, tal condição não compromete a validade interna nem a consistência analítica da pesquisa. A combinação entre seleção criteriosa dos casos, triangulação metodológica e fundamentação teórica robusta assegura o rigor científico do estudo e contribui para uma compreensão qualificada das capacidades estatais envolvidas na implementação do Programa Viver no contexto municipal mineiro.

Assim, os três casos selecionados não representam mera redução empírica, mas compõem um conjunto comparativo capaz de evidenciar diferentes configurações de capacidade estatal na implementação local do Programa Viver.

e) Análise complementar da conectividade digital

De forma complementar, a pesquisa incorporou a análise do nível de conectividade digital dos 12 municípios selecionados, com base nos dados do Índice Brasileiro de Conectividade, IBC, desenvolvido pela Agência Nacional de Telecomunicações. Esse indicador foi utilizado como variável contextual para avaliar em que medida desigualdades estruturais de conectividade podem ter condicionado tanto a implementação do Programa Viver quanto a capacidade institucional de resposta dos municípios ao longo do processo de coleta de dados.

A utilização do IBC permitiu situar empiricamente os municípios em diferentes patamares de infraestrutura digital, considerando aspectos como cobertura de banda larga, qualidade do acesso e disponibilidade de serviços de telecomunicações. Tal análise mostrou-se

relevante para a interpretação dos resultados, uma vez que a conectividade digital constitui condição necessária, embora não suficiente, para a efetivação de políticas públicas voltadas à inclusão digital de pessoas idosas.

Além disso, a incorporação do IBC contribuiu para a compreensão das assimetrias territoriais que atravessam a implementação do Programa Viver, permitindo relacionar limitações técnico-administrativas e dificuldades de engajamento institucional a contextos objetivos de menor conectividade. Dessa forma, a análise complementar da conectividade digital reforça a perspectiva de que a efetividade de políticas digitais depende não apenas de desenho programático, mas também de capacidades estruturais preexistentes nos territórios, em consonância com o arcabouço analítico das capacidades estatais adotado na pesquisa.

f) Fechamento metodológico: justificativa da triangulação

A utilização combinada de entrevistas semiestruturadas, questionários estruturados e análise documental possibilitou a adoção de uma triangulação metodológica, contribuindo para o fortalecimento da validade interna e da confiabilidade dos resultados da pesquisa. Cada técnica cumpriu uma função analítica específica e complementar, ampliando a capacidade explicativa do estudo e reduzindo vieses inerentes ao uso isolado de um único instrumento de coleta de dados.

As entrevistas semiestruturadas permitiram acessar percepções, interpretações e experiências dos atores diretamente envolvidos na implementação do Programa Viver, oferecendo profundidade qualitativa e compreensão contextual dos processos decisórios e operacionais. Os questionários estruturados, por sua vez, forneceram informações padronizadas e comparáveis acerca das capacidades institucionais dos municípios, possibilitando a sistematização de dados e a identificação de padrões e assimetrias entre os casos analisados. A análise documental viabilizou o exame da coerência entre o desenho formal da política pública, expresso em normativos, portarias e documentos oficiais, e sua execução prática nos territórios.

Essa estratégia metodológica permitiu o confronto sistemático entre diferentes fontes de evidência, articulando o prescrito e o realizado, o institucional e o operacional, bem como o normativo e o experiencial. Desse modo, assegura-se uma compreensão mais abrangente, consistente e analiticamente sustentada dos fatores que condicionam a implementação do Programa Viver no contexto municipal e federativo, em consonância com as recomendações metodológicas para estudos de caso qualitativos e múltiplos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente capítulo apresenta os resultados da investigação empírica realizada sobre a aplicação do programa Viver, com foco na análise das capacidades estatais mobilizadas nos diferentes níveis de governo. Com base nos dados recolhidos junto dos municípios selecionados e nas informações obtidas a nível federal, procurou-se compreender como a política pública se materializa no território e de que forma os fatores estruturais, organizacionais e institucionais influenciam a sua execução.

Os achados foram organizados de modo a evidenciar tanto a percepção e a experiência dos municípios quanto os condicionantes estruturais associados à conectividade e os arranjos institucionais estabelecidos pelo governo federal. Para tanto, o capítulo foi estruturado em três subseções: a primeira **(4.1)** analisa o programa pela ótica dos municípios pesquisados, destacando os diferentes graus de adesão, organização administrativa e apropriação da política no nível local; a segunda **(4.2)** examina as condições de conectividade dos municípios selecionados, utilizando o Índice Brasileiro de Conectividade para discutir os limites e o potencial estruturais associados à implementação do programa; e, por fim, a terceira subseção **(4.3)** apresenta a perspectiva do governo federal, abordando os critérios de seleção, os mecanismos de coordenação e os desafios da governança multinível da política.

Ao organizar os resultados dessa forma, o capítulo busca evidenciar que a implementação do programa não ocorre de maneira homogênea, mas é condicionada por contextos institucionais distintos e pela interação entre diferentes dimensões das capacidades estatais. Esses resultados fornecem a base empírica para a discussão analítica desenvolvida ao longo do capítulo, contribuindo para a compreensão dos desafios e limites da execução de políticas públicas voltadas para o envelhecimento ativo e saudável.

4.1 O Programa Viver pela ótica dos municípios pesquisados

A análise da implementação do Programa Viver nos municípios investigados parte da compreensão de que políticas públicas formuladas em âmbito federal dependem, no nível local, da existência de capacidades estatais e de condições administrativas mínimas para sua operacionalização. Conforme discutido na literatura sobre implementação de políticas públicas e capacidades estatais, a efetividade das ações governamentais está diretamente relacionada à capacidade dos entes subnacionais de mobilizar recursos técnicos, administrativos, fiscais e político-relacionais (PIRES; GOMIDE, 2016; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

Nesse sentido, a adesão ao chamamento público constitui apenas a etapa inicial de participação no programa, não sendo suficiente, por si só, para garantir sua implementação efetiva.

Os dados da pesquisa evidenciam que a operacionalização do Programa Viver exige a mobilização de estruturas institucionais locais capazes de sustentar suas atividades, incluindo organização administrativa, disponibilidade de equipes técnicas, definição de fluxos de gestão da informação e articulação intersetorial entre diferentes áreas da administração pública. Esses achados dialogam com estudos anteriores sobre implementação de políticas públicas em contextos federativos, os quais apontam que municípios com maiores capacidades institucionais tendem a apresentar melhores condições para execução de programas federais, especialmente em políticas que demandam coordenação contínua e adaptação às realidades locais (LOTTA, 2019; SOUZA, 2006).

Desse modo, antes de discutir os efeitos ou as limitações da política, é necessário compreender como o programa se insere na estrutura administrativa de cada município analisado. A forma como as secretarias municipais se organizam, os equipamentos públicos mobilizados, os profissionais envolvidos e os arranjos institucionais estabelecidos influenciam diretamente a maneira pela qual a política é traduzida em práticas concretas no território.

Assim, esta seção começa com uma descrição das estruturas administrativas e das estratégias organizacionais adotadas pelos municípios pesquisados (Divinópolis, Itaguara e Jacutinga) para viabilizar a implementação do programa. A partir dessa análise empírica, torna-se possível compreender as diferenças observadas entre os casos estudados e identificar os elementos que contribuíram para uma maior ou menor capacidade de execução da política pública.

No município de Divinópolis, os dados indicam que os gestores afirmam cumprir os requisitos iniciais para implementação da política pública, com confirmação de participação no programa, recebimento do kit de equipamentos e existência de articulação administrativa entre diferentes setores municipais. Conforme registro no formulário, a E1 (2026) destaca: *“Confirmação de participação: Sim; Recebimento do kit: Sim; Organização administrativa: Discussão intersetorial com Secretarias de Planejamento, Gestão e Tecnologia, Saúde e Educação, e Conselho Municipal da Pessoa Idosa”*. Esses elementos sugerem a existência de condições institucionais e administrativas mais favoráveis à operacionalização inicial do Programa Viver, especialmente no que se refere à articulação intersetorial e à organização administrativa local.

Em Itaguara, houve seleção no chamamento público, mas sem recebimento do kit e continuidade, como indicado no questionário pela E2 (2026): *“Selecionado: Sim; Recebimento*

do kit: Não; Interesse em participar: Sim, mas não implementado". Esse descompasso entre seleção formal e operacionalização revela ruptura no processo.

Já Jacutinga, selecionada, não forneceu informações sistematizadas ou evidências de execução, conforme ausência de respostas no instrumento, conforme destacado na metodologia, a gestora do município ressaltou que: "Não têm essa informação".

Divinópolis demonstra preparação via articulação e infraestrutura adaptada, enquanto Itaguara e Jacutinga revelam fragilidades operacionais e de registro, limitando a implementação efetiva.

A análise dos dados disponíveis para os municípios de Itaguara (E2) e Jacutinga sugere limitações na sistematização das informações relacionadas ao Programa Viver no nível municipal. No questionário aplicado, E2 mencionou apenas a "previsão de utilização do CRAS central como espaço de referência, sem adequações ao espaço". No caso de Jacutinga, as fontes consultadas não apresentaram informações sistematizadas sobre execução, monitoramento ou fluxos informacionais associados ao programa. A escassez dessas informações dificulta compreender como as diretrizes da política foram incorporadas às rotinas administrativas locais.

No caso específico de Itaguara, a E2 (2026) registrou que, embora o município tenha sido selecionado no chamamento público, *"Os equipamentos previstos não foram efetivamente disponibilizados, o que interrompeu o processo de implementação antes do início das atividades planejadas"*. Assim, a implementação local da política permaneceu condicionada à disponibilização dos recursos tecnológicos previstos na iniciativa federal, evidenciando a dependência dos municípios em relação aos insumos institucionais e materiais fornecidos pela União.

Essa situação evidencia que a implementação do programa no nível local está condicionada não apenas às capacidades institucionais municipais, mas também à coordenação e transferência efetiva de recursos pela esfera federal, conforme complementado pelo coordenador E4 (2026): *"Era uma política extremamente descentralizada, onde a gente só fazia doação, o resto ficava a cargo do município"*.

Os distintos arranjos institucionais observados em Divinópolis (E1), Itaguara (E2) e Jacutinga indicam que a execução da política resulta da interação entre fatores locais e mecanismos federativos. No caso de Divinópolis, a E1 (2026) destacou a existência de articulação intersetorial com diferentes secretarias municipais e com o conselho municipal, o que permitiu adaptar estruturas institucionais já existentes para a implementação do programa. Em contraste, em Itaguara o processo foi interrompido devido à não disponibilização dos kits

previstos pela iniciativa federal, enquanto, em Jacutinga, não foram identificadas informações sistematizadas sobre a implementação do programa nas fontes analisadas.

As respostas fornecidas pelos municípios participantes no questionário evidenciam diferenças relevantes nas condições institucionais de implementação do Programa Viver. A gestora E1 (Divinópolis) descreveu um cenário de maior organização administrativa, com articulação intersetorial, utilização de estruturas institucionais já existentes, como CRAS, UBS e centros de convivência, e oferta de ações voltadas à inclusão digital. Em contraste, a gestora E2 (Itaguara) mencionou apenas previsões iniciais de utilização de equipamentos públicos, sem indicação de execução das atividades previstas. No caso de Jacutinga, não foram identificadas informações sistematizadas sobre a implementação do programa nas fontes analisadas.

Esses achados indicam diferenças nas condições institucionais de implementação do programa entre os municípios analisados, envolvendo aspectos relacionados à organização administrativa, à infraestrutura tecnológica e à oferta de ações de inclusão digital. Essas diferenças tornam-se evidentes quando se comparam as respostas da gestora E1 (Divinópolis) e da gestora E2 (Itaguara) aos itens do questionário municipal referentes à adesão ao programa, ao recebimento dos kits e à definição de fluxos operacionais.

Os resultados indicam que a implementação do Programa Viver nos municípios analisados não segue um padrão uniforme, sendo fortemente condicionada pelas capacidades técnico-administrativas, organizacionais e político-relacionais existentes no nível local.

4.1.1 Condições institucionais e organizacionais para a implementação

A análise das condições institucionais de implementação do Programa Viver no município de Divinópolis permite identificar elementos que favorecem a operacionalização da política no nível local, especialmente no que se refere à articulação entre setores e ao aproveitamento de estruturas já existentes. De acordo com a E1, os resultados indicam que o município de Divinópolis apresenta condições institucionais mais favoráveis à execução do programa devido à existência de uma infraestrutura socioassistencial previamente consolidada. Conforme relatou a gestora entrevistada:

[...] “O município conta com Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Convivência do Idoso e Unidades Básicas de Saúde (UBS), além de equipamentos esportivos, culturais e espaços comunitários vinculados à administração municipal. Esses locais têm sido mapeados e adequados para abrigar as atividades do programa, considerando a acessibilidade, a segurança e o conforto das pessoas idosas” (E1, 2025).

Essa estrutura tem possibilitado a realização de oficinas presenciais de inclusão digital, com suporte técnico e adaptações locais, como rampas de acesso e mobiliário ergonômico, o que amplia a frequência de participação das pessoas idosas.

A gestora E1 descreveu ainda que os CRAS e centros de convivência já promovem atividades regulares, integrando o programa sem a necessidade de novas construções, ao passo que as UBS facilitam o acesso a serviços digitais de saúde, com horários flexíveis e transporte municipal adaptado.

Ainda que o desenho da política preveja responsabilidades municipais na manutenção das ações implementadas, a E1 apontou desafios relacionados à manutenção dos equipamentos e à capacitação contínua dos monitores. Os achados sugerem que a sustentabilidade do programa está diretamente relacionada às capacidades fiscais e técnico-administrativas dos municípios, especialmente quanto à habilidade de incorporar as ações à rotina institucional e garantir recursos para sua continuidade.

A análise da dimensão intersetorial na implementação do Programa Viver evidencia a importância da articulação entre diferentes áreas da administração pública para viabilizar a execução da política no nível local. Nesse sentido, a experiência de Divinópolis revela a mobilização de estruturas institucionais já existentes e a integração entre setores como elementos relevantes para a operacionalização das ações. Ao abordar esse aspecto, a gestora E1 destacou que:

[...] “A implementação foi previamente discutida com as Secretarias de Planejamento, Gestão e Tecnologia, Saúde e Educação, bem como com o Conselho Municipal da Pessoa Idosa. A partir dos indicadores de cada política e do cronograma de ações intersetoriais, estruturou-se a adesão do município por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social” (E1, 2025).

A fala da E1 indica que houve participação de diferentes secretarias municipais e do Conselho Municipal da Pessoa Idosa no processo de adesão ao Programa Viver. Entretanto, a pesquisa não identificou documentos institucionais suficientes para aprofundar a análise sobre a estrutura e a efetividade dessa articulação intersetorial.

A gestora E1 ainda descreve que essa coordenação inicial permitiu alinhar o programa às estruturas administrativas locais, utilizando indicadores e cronogramas compartilhados para planejar as ações. Essa dinâmica demonstra habilidade de mobilização intersetorial em Divinópolis, contrastando com relatos de outros municípios que não mencionaram esse nível de articulação prévia.

Ao confrontar esse relato com a perspectiva do governo federal, observa-se que a intersetorialidade aparece mais como princípio normativo do que como exigência operacional concreta da política. O E4 (2025) destacou que *“A gente não acompanhou diretamente o processo de concepção da política como um todo”* e que *“Não tem um comitê, nenhum grupo de trabalho, nenhuma rede constituída”*, evidenciando a ausência de mecanismos federais claros de indução, coordenação e monitoramento da integração intersetorial nos municípios.

Essa ausência de governança institucionalizada pode gerar riscos à implementação da política pública, especialmente no que se refere à descontinuidade das ações, fragilidade na coordenação entre setores, baixa padronização dos processos de implementação e dependência excessiva de iniciativas individuais dos gestores locais. Além disso, a inexistência de instâncias formais de coordenação e acompanhamento tende a dificultar o compartilhamento de informações, a definição de responsabilidades e a construção de estratégias integradas para execução da política, comprometendo sua sustentabilidade e habilidade de adaptação às diferentes realidades municipais. Esses achados dialogam com a literatura sobre implementação de políticas públicas, que destaca a importância de mecanismos de governança e coordenação federativa para reduzir assimetrias institucionais e ampliar a efetividade das ações governamentais.

Isso transfere aos entes locais a responsabilidade de estruturar ou não arranjos intersetoriais consistentes, conforme também relatou o E4 (2025): *“O resto ficava a cargo do município. Era uma política extremamente descentralizada, onde a gente só fazia doação”*.

Do ponto de vista da inclusão digital, essa configuração produz resultados desiguais entre os municípios. Divinópolis estruturou articulação prévia com secretarias e conselhos, enquanto outros entes federativos restringem a implementação a ações pontuais ou isoladas, conforme contrastam os relatos da E1 e do E4.

Essa dinâmica evidencia que a efetividade do Programa Viver depende das capacidades locais de coordenação, sem instrumentos federais que assegurem uniformidade na integração intersetorial.

Além disso, a E1 destacou que:

[...] *“Na dimensão da mobilidade urbana, a Prefeitura vem avançando em políticas de acessibilidade, com adequação de calçadas, pontos de ônibus e rotas seguras para idosos, além de articulação com o sistema de transporte público para facilitar o deslocamento até os locais de realização das atividades”* (E1, 2025).

Tais iniciativas não se configuram como exigências formais previstas no desenho do Programa Viver, mas resultam de uma compreensão ampliada da gestão municipal sobre os fatores que condicionam o acesso das pessoas idosas às ações de inclusão digital.

A gestora E1 relatou que essas adaptações, incluindo transporte adaptado e horários flexíveis nos CRAS, UBS e centros de convivência, têm permitido maior frequência de participação nas oficinas de inclusão digital.

A ausência de diretrizes federais explícitas que integrem aspectos de acessibilidade física, mobilidade e acompanhamento intersetorial ao desenho da política pode representar uma limitação estrutural do próprio Programa Viver. Os achados da pesquisa sugerem que, diante da inexistência de parâmetros mais claros de implementação nessas dimensões, os municípios tendem a operacionalizar a política de maneira heterogênea, produzindo diferentes interpretações sobre seus objetivos e prioridades. Enquanto Divinópolis demonstra incorporar aspectos relacionados à acessibilidade e articulação local em seu planejamento, outros municípios restringem a implementação predominantemente à disponibilização de equipamentos tecnológicos, o que pode limitar o alcance efetivo da política nos territórios e ampliar assimetrias na execução das ações.

Nesse sentido, a E2 relatou que:

[...] "Itaguara foi selecionada no chamamento público, porém os equipamentos previstos não foram efetivamente disponibilizados, o que interrompeu o processo de implementação antes do início das atividades planejadas" (E2, 2025).

O município indicou apenas a previsão de utilização do CRAS central como espaço de referência, sem adequações específicas em razão dos recursos tecnológicos que seriam fornecidos pelo programa.

Essa situação evidencia dependência direta do apoio federal para ativar as ações locais e revela limites na capacidade operacional do município.

Em contraste com Divinópolis, onde CRAS, UBS e centros de convivência foram mapeados e adaptados, Itaguara manteve apenas planejamento inicial sem execução concreta.

Os desafios incluem a manutenção de espaços acessíveis, desigualdades territoriais de conectividade e necessidade de investimentos contínuos em equipamentos e capacitação das equipes.

Em análise, essa diferença não pode ser atribuída exclusivamente a falhas de gestão local ou ao descumprimento de critérios formais, nem interpretada apenas como deficiência do desenho federal. A E2 (2025) relatou que *"Itaguara foi selecionada no chamamento público,*

porém os equipamentos previstos não foram efetivamente disponibilizados, o que interrompeu o processo de implementação antes do início das atividades planejadas".

A experiência analisada sugere fragilidades nos mecanismos de coordenação e indução da política, especialmente na definição de responsabilidades, no acompanhamento da implementação e na gestão das assimetrias de capacidades entre os municípios.

Conforme argumentam Pereira (2019) e Gomide e Marengo (2024), políticas que dependem fortemente da iniciativa local tendem a produzir resultados desiguais quando não incorporam instrumentos para compensar diferenças de capacidade administrativa.

O caso de Itaguara ilustra como a ausência de apoio material efetivo, combinada a capacidades locais restritas, resulta na paralisação da política mesmo após sua seleção no chamamento público (E2, 2025).

Quanto ao acesso das pessoas idosas em regiões rurais, a E1 destacou que:

[...] "O planejamento das infraestruturas de apoio à implementação do Programa Viver considera as especificidades territoriais entre as regiões urbanas e rurais, bem como outras particularidades socioeconômicas e geográficas do município" (E1, 2025).

Nas áreas rurais de Divinópolis, as ações foram organizadas de forma descentralizada e itinerante, com apoio de associações comunitárias, escolas municipais e unidades básicas de saúde como pontos de referência.

A E1 (2025) indicou que "[...] *nas áreas rurais, onde o acesso a serviços e tecnologia é mais limitado, as ações são planejadas de forma descentralizada e itinerante, com o apoio de associações comunitárias, escolas municipais e unidades básicas de saúde como pontos de referência*".

Entretanto, a análise dos dados secundários de cobertura e acessibilidade dispostos no item 4.2 dos resultados, bem como dos índices territoriais utilizados, indica que o território não apresenta condições adequadas para assegurar esse atendimento de forma equitativa, especialmente nas áreas rurais. Tal achado evidencia discrepância entre o discurso institucional e as condições objetivas de implementação da política.

Esse arranjo evidencia estratégia de adaptação territorial construída localmente, mobilizando associações comunitárias, escolas e UBS para viabilizar o acesso em contextos de restrições geográficas e limitações de infraestrutura.

No caso de Itaguara, a E2 indicou que a oferta das atividades seria concentrada no CRAS central, com disponibilização de transporte para os usuários, configurando uma estratégia de implementação mais centralizada, na qual o acesso aos serviços depende do deslocamento dos

beneficiários até o local de execução da política. Em contraste, Divinópolis apresentou uma proposta de operacionalização mais descentralizada, com previsão de utilização de diferentes equipamentos públicos e articulação entre múltiplos setores municipais.

Essas diferenças evidenciam que a implementação da política pública assume formatos distintos conforme as capacidades institucionais, organizacionais e territoriais disponíveis nos municípios. A literatura sobre implementação de políticas públicas destaca que políticas formuladas em âmbito federal frequentemente sofrem adaptações no nível local, em razão das especificidades administrativas, territoriais e da habilidade de coordenação dos entes subnacionais (LOTTA, 2019; SOUZA, 2006). Nesse sentido, os achados sugerem que municípios com maior habilidade de articulação institucional e disponibilidade de infraestrutura tendem a desenvolver estratégias mais descentralizadas e integradas, ampliando o potencial de alcance territorial das ações.

Por outro lado, municípios com estruturas administrativas mais limitadas tendem a concentrar a execução em equipamentos já existentes, como o CRAS, buscando racionalizar recursos e reduzir custos operacionais. Embora essa estratégia possa viabilizar a implementação inicial da política, ela também pode produzir barreiras de acesso, especialmente em municípios com população dispersa territorialmente ou com limitações de mobilidade da população idosa. Os resultados dialogam ainda com estudos sobre capacidades estatais, os quais apontam que desigualdades institucionais entre municípios influenciam diretamente o grau de adaptação e efetividade das políticas públicas no contexto federativo (PIRES; GOMIDE, 2016; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

A colaboração com associações comunitárias, escolas municipais e unidades básicas de saúde surge nos relatos como estratégia de referência territorial e aproximação com o público idoso. Segundo a E1, tais equipamentos atuaram como pontos de apoio para divulgação, mobilização e acesso às ações do programa, ainda que sem normatização clara que defina suas atribuições no âmbito da política.

Esse arranjo não se apresenta como diretriz estruturante formal do Programa Viver, mas como solução construída no nível local a partir das possibilidades institucionais existentes.

A literatura sobre implementação de políticas públicas aponta que, em contextos de capacidades estatais limitadas, gestores locais recorrem a arranjos informais e redes consolidadas no território para viabilizar a execução das ações. Conforme argumentam Gomide e Marengo (2024), essa mobilização decorre da necessidade de compensar fragilidades institucionais e operacionais por meio de articulações político-relacionais locais.

Tal mobilização compensa fragilidades institucionais e operacionais por meio de articulações político-relacionais locais, evidenciando capacidades adaptativas mesmo sem normatização clara no desenho federal da política.

O envolvimento de escolas e unidades básicas de saúde pode ser interpretado menos como resultado de um desenho institucional formalizado da política e mais como expressão das capacidades político-relacionais do município, acionadas para suprir lacunas organizacionais existentes na implementação do Programa Viver. Isso porque a pesquisa não identificou diretrizes federais detalhadas que estabelecessem mecanismos obrigatórios de articulação intersetorial ou definição clara das atribuições desses equipamentos públicos na operacionalização da política. Assim, a integração entre diferentes setores parece decorrer, sobretudo, da capacidade local de mobilização institucional, articulação entre atores governamentais e construção de redes de cooperação no âmbito municipal.

Esse resultado dialoga com a literatura sobre capacidades estatais, especialmente no que se refere às capacidades político-relacionais, entendidas como a habilidade dos governos de coordenar atores, construir consensos e estabelecer arranjos institucionais para viabilizar políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016). Na ausência de estruturas formais de governança e coordenação definidas nacionalmente, os municípios tendem a recorrer a relações institucionais já existentes para garantir a operacionalização das ações. Dessa forma, o uso de escolas e unidades básicas de saúde demonstra como capacidades locais de articulação podem compensar parcialmente limitações presentes no desenho da política, embora também produzam diferentes padrões de implementação entre os municípios analisados.

Embora tais estratégias ampliem o alcance das ações, sua dependência de iniciativas locais não institucionalizadas tende a produzir assimetrias na implementação e dificultar a continuidade das ações, especialmente em contextos de baixa coordenação intergovernamental.

Logo, ambos os municípios reconheceram a necessidade de diferenciar ações entre áreas urbanas e rurais devido aos desafios da exclusão digital por conectividade e infraestrutura, em consonância com a literatura sobre desigualdades territoriais no acesso às TIC.

A E1 destacou que o município reconhece a diversidade de formas de acesso à internet como planos pré e pós-pagos, compartilhamento familiar e acesso gratuito, e que essa heterogeneidade influencia diretamente a adesão às atividades online do programa.

Com o objetivo de ampliar as possibilidades de acesso da população idosa às atividades do programa, a gestão municipal utiliza espaços públicos com Wi-Fi gratuito, como CRAS, centros de convivência e escolas, além de buscar parcerias com provedores locais e programas federais de inclusão digital. Embora essas ações não sejam suficientes, isoladamente, para

enfrentar as múltiplas dimensões das desigualdades sociais e digitais, elas demonstram iniciativas locais voltadas à ampliação das condições de acesso às tecnologias digitais, mesmo diante das limitações institucionais e da ausência de competência municipal para regular serviços comerciais de internet.

Essa atuação dialoga com a ideia de que políticas de inclusão digital devem combinar oferta de infraestrutura com estratégias de mitigação de barreiras econômicas ao acesso (RIBEIRO, MEDINA e LIMA, 2022; SHARP, 2024).

Em contraste, a E2 (2025) limitou-se a afirmar que "*Não existe*" qualquer iniciativa relacionada à garantia de acesso à internet, evidenciando lacuna significativa entre os municípios na promoção da inclusão digital. Conforme Ribeiro, Medina e Lima (2022), a ausência de ações voltadas a garantir o acesso básico à conexão caracteriza o primeiro nível de exclusão digital, considerado o desafio mais elementar a ser superado para viabilizar processos efetivos de inclusão.

Por fim, no que se refere à disponibilidade de equipamentos tecnológicos e suficiência da estrutura existente para atender à demanda, os entrevistados apresentaram posicionamentos distintos. A E1 afirmou que a estrutura disponível nos CRAS, centros de convivência e unidades itinerantes é planejada com base em demanda estimada e monitorada continuamente, possibilitando medidas como redistribuição de grupos, aquisição de novos dispositivos e ampliação de espaços físicos, ainda que não tenham eliminado todas as limitações identificadas (E1, 2025).

Essa postura evidencia o esforço de fortalecimento das capacidades técnico-administrativas locais. Do mesmo modo, demonstra habilidade de adaptação administrativa frente a restrições operacionais concretas.

Em contrapartida, a E2 avaliou que a estrutura existente em Itaguara seria suficiente para ações de inclusão digital, embora o Programa Viver não tenha sido implementado nem o município tenha desenvolvido iniciativas próprias. Essa percepção revela descompasso entre disponibilidade declarada de infraestrutura e ausência de ações concretas no território.

Tal desarticulação evidencia que a mera existência de equipamentos e recursos não basta para impulsionar formulação e implementação de políticas públicas. Conforme argumenta Pereira (2019), a efetividade da ação estatal depende da mobilização de capacidades locais de planejamento, coordenação e priorização da agenda pública, enquanto Gomide e Marengo (2024) destacam que sua ausência limita a transformação de recursos disponíveis em políticas concretizadas no âmbito municipal.

No Quadro 12, são apresentados os elementos estruturais que condicionam a implementação do Programa Viver nos municípios pesquisados.

Quadro 12 – Elementos estruturais que condicionam o Viver nos Municípios pesquisados.

Fator	Dimensão de Capacidade	Divinópolis	Itaguara	Jacutinga
Estruturais	Técnico-administrativa + Fiscal	Conectividade estável; Kit recebido e operacional; Manutenção com recursos próprios	Selecionada, mas não recebeu o kit	Sem dados empíricos
Organizacionais	Técnico-administrativa	Coordenação; CRAS/UBS/conselho; Fluxos de gestão claros	Sem execução apesar da seleção	Sem dados empíricos
Políticos	Político-relacional	Articulação intersetorial forte; Conselho idoso ativo	Sem dados da gestora	Sem dados empíricos
Institucionais	Integração das 3 dimensões	Oficinas e teleconsultas executadas	Programa não materializado	Sem dados empíricos

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

4.1.2 Segurança dos dados

As respostas indicam existência de arcabouço legal e normativo que reconhece oferta e acesso às tecnologias digitais como direito social, articulando diretrizes de inclusão digital, cidadania digital e envelhecimento ativo nas quais o acesso às TIC constitui condição para participação social, autonomia e equidade. Segundo a E1:

[...] "No âmbito municipal, o Programa Viver se articula com diretrizes nacionais, buscando assegurar o direito de acesso digital das pessoas idosas, por meio da implantação de oficinas de inclusão tecnológica, formação de facilitadores comunitários e uso dos equipamentos públicos como espaços de aprendizado e convivência digital" (E1, 2025).

Esse esforço revela a tentativa de incorporar, no cotidiano dos serviços públicos, princípios relacionados ao acesso digital e à proteção de direitos da população idosa. Em contraste, a E2 destacou que, em Itaguara, aspectos relacionados à segurança de dados não chegaram a ser considerados em razão da não implementação do programa. Mais do que indicar apenas o não cumprimento da política pública, esse cenário evidencia riscos associados à ausência de institucionalização das ações, especialmente quanto à incapacidade de desenvolver protocolos locais, rotinas administrativas e práticas de proteção relacionadas ao uso de tecnologias digitais.

Os achados sugerem que, quando a política não se concretiza no território, o arcabouço normativo tende a permanecer restrito ao plano formal, sem tradução efetiva em capacidades institucionais e práticas administrativas locais. Isso pode limitar não apenas o acesso da população idosa às ações de inclusão digital, mas também a preparação dos municípios para lidar com questões relacionadas à proteção de dados, segurança da informação e uso responsável das tecnologias no âmbito dos serviços públicos. Além disso, a ausência dessas estruturas pode ampliar desigualdades entre municípios, uma vez que localidades com menor habilidade de implementação tendem a permanecer à margem dos processos de transformação digital promovidos pelas políticas públicas.

Segundo a E2, Itaguara não realiza procedimentos de segurança da informação em razão de o Programa Viver ainda não ter sido executado no município, o que implica a inexistência de fluxos de armazenamento, proteção ou tratamento de dados. Essa ausência sugere que a não implementação da política pública dificulta a constituição de capacidades mínimas de governança de dados.

Nesse contexto, a efetividade da ação estatal no nível local está diretamente associada à presença de capacidades administrativas e organizacionais, materializadas na criação de rotinas, processos e mecanismos de coordenação. A ausência desses elementos tende a produzir trajetórias institucionais frágeis, nas quais os entes locais permanecem pouco preparados para a incorporação de agendas de digitalização, o que, por sua vez, contribui para o aprofundamento de assimetrias em relação a contextos mais estruturados (PEREIRA, 2019; GOMIDE e MARENCO, 2024).

Em Divinópolis, conforme destacado pela E1, o Programa Viver se materializa por meio da realização de oficinas, formação de facilitadores e utilização de equipamentos públicos como espaços de aprendizagem digital, objetivando ampliar acesso à informação, reduzir desigualdades tecnológicas e fortalecer a autonomia das pessoas idosas.

Esse conjunto de ações revela uso ativo do arcabouço legal como guia para atuação estatal, convertendo normas e diretrizes em arranjos organizacionais, processos pedagógicos e rotinas de atendimento.

Tal dinâmica caracteriza contextos com capacidades administrativas mais estruturadas. A efetividade das políticas, nesses casos, está associada à mobilização de recursos organizacionais e gerenciais, bem como à capacidade do Estado de transformar diretrizes normativas em ações coordenadas e institucionalizadas no território (CINGOLANI, 2013; GOMIDE e PIRES, 2014).

No caso de Itaguara, foi informado que ainda não há estrutura operacional capaz de interpretar ou aplicar esse arcabouço no âmbito do Programa Viver, resumindo-se à resposta “*Ainda não*” (E2, 2025). Esse descompasso entre o reconhecimento formal do direito e sua materialização no plano local evidencia limitações nas capacidades administrativas e normativas do município, o que dificulta a conversão das diretrizes nacionais em ações concretas voltadas à inclusão digital.

Quanto à proteção e segurança das informações coletadas, as respostas de Divinópolis indicam conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), reconhecendo centralidade da segurança, prevenção e responsabilização no tratamento de dados (BRASIL, 2018).

A E1 destaca que a gestão municipal adota medidas como controle de acesso por perfis individualizados, capacitação contínua das equipes, uso exclusivo de plataformas institucionais e protocolos internos de armazenamento, *backup* e auditoria, configurando conjunto coerente de práticas técnico-organizacionais de proteção de dados.

Essas práticas evidenciam não apenas adequação formal à LGPD, mas também existência de capacidade administrativa e normativa: o município desenha rotinas, define responsabilidades, treina equipes e monitora cumprimento de regras em ambiente digital. Em termos de capacidades estatais, isso revela burocracia com instrumentos para gerir riscos da digitalização de serviços, condição para expansão responsável de políticas públicas digitais voltadas às pessoas idosas (CINGOLANI, 2013; PEREIRA, 2019).

A E1 acrescenta que a gestão segue orientações da Controladoria-Geral e da Procuradoria do Município para garantir conformidade com a LGPD, demonstrando articulação entre órgãos de controle interno e setores de política pública na construção de arranjo institucional de governança de dados.

Esse arranjo evidencia que a implementação do Programa Viver depende não apenas da existência de infraestrutura tecnológica, mas também da capacidade dos municípios de articular mecanismos administrativos, normativos e institucionais capazes de sustentar a operacionalização da política pública. Os resultados reforçam a importância das capacidades técnico-administrativas, jurídico-normativas e político-relacionais para enfrentar os desafios associados à transformação digital no setor público, especialmente em políticas voltadas à população idosa. Além disso, os achados demonstram que a ausência de diretrizes federais mais estruturadas tende a ampliar a discricionariedade local e produzir diferentes padrões de implementação entre os municípios analisados.

A partir dessas condições institucionais e organizacionais, torna-se relevante compreender de que maneira os municípios operacionalizam ações diretamente relacionadas à promoção da saúde e ao envelhecimento ativo, especialmente no que se refere às estratégias adotadas para integrar inclusão digital, prevenção e qualidade de vida da população idosa.

4.1.3 Estratégias e práticas voltadas à promoção da saúde

De acordo com os documentos orientadores do Programa Viver e com os relatos dos gestores entrevistados, a política foi estruturada com a previsão de soluções digitais voltadas ao cuidado das pessoas idosas, incluindo recursos como agendamento facilitado de consultas e exames, acesso ao prontuário eletrônico e integração de informações à rede municipal de saúde. Segundo os respondentes, essas ferramentas possuem potencial para ampliar o acesso às informações de saúde e apoiar o acompanhamento contínuo dos usuários no âmbito dos serviços públicos.

Na perspectiva dos gestores municipais, tais recursos podem contribuir para reorganizar parte dos fluxos assistenciais, possibilitando que a pessoa idosa acompanhe informações relacionadas ao seu cuidado e participe de maneira mais ativa de sua trajetória de saúde. Esses elementos dialogam com a literatura sobre envelhecimento ativo, especialmente no que se refere à promoção da autonomia e do protagonismo dos sujeitos no acesso às políticas públicas de saúde.

Além das funcionalidades básicas, a experiência relatada em Divinópolis incorpora soluções voltadas ao autocuidado, à prevenção e ao bem-estar, como a realização de teleconsultas, o monitoramento remoto de condições clínicas, a prescrição digital e o desenvolvimento de atividades orientadas à promoção da qualidade de vida. Essas tecnologias contribuem para a redução de deslocamentos e para a ampliação do alcance dos serviços, aspecto particularmente relevante para pessoas idosas com mobilidade reduzida ou residentes em áreas periféricas. Tal dinâmica dialoga com a literatura sobre saúde digital, que associa o uso de tecnologias à promoção do envelhecimento ativo, especialmente em contextos marcados pela elevada prevalência de doenças crônicas e pela ampliação do tempo de permanência das pessoas idosas no mercado de trabalho (BERNARDO, 2022).

O processo de concepção dessas iniciativas em Divinópolis foi descrito como intersetorial, com a participação das secretarias de Saúde, Assistência Social e Tecnologia, o que reforça o caráter transversal do programa e sua intenção de integrar dimensões sociais, tecnológicas e sanitárias. Esse arranjo intersetorial indica a presença de capacidades estatais

voltadas à articulação de burocracias distintas em torno de uma agenda comum. Nessa perspectiva, a capacidade estatal se expressa na habilidade de coordenar atores e recursos organizacionais, sendo a coordenação intersetorial um elemento central para a efetividade de políticas públicas complexas, especialmente aquelas que envolvem múltiplas áreas governamentais (CINGOLANI, 2013; PIRES, 2018).

No entanto, as respostas também revelam desigualdades marcantes na implementação da política. Enquanto Divinópolis demonstra domínio das funcionalidades previstas e capacidade de descrevê-las em detalhe, Itaguara declara não dispor de informações para respondê-las, evidenciando a ausência de execução e fragilidades organizacionais. Esse contraste reforça que a materialização das soluções digitais depende diretamente das capacidades administrativas e de gestão de cada território, sendo que a ausência de mecanismos de apoio técnico e de coordenação federativa tende a ampliar desigualdades entre municípios, sobretudo em políticas nacionais de caráter transversal (SOUZA, 2019).

A promoção do envelhecimento ativo e saudável requer atenção à disparidade entre o aumento da expectativa de vida e a velocidade das inovações tecnológicas, bem como à permanência das pessoas idosas no mercado de trabalho e à crescente incidência de doenças crônicas. Os relatos da E1 indicam que Divinópolis responde parcialmente a esses desafios ao combinar soluções de acesso à informação em saúde com acompanhamento contínuo, por meio de teleconsultas regulares, monitoramento remoto de condições clínicas integrados às UBS e utilização de prescrição digital, possibilitando a visualização do histórico de consultas, exames e medicamentos (BERNARDO, 2022).

Contudo, a resposta é considerada parcial porque a pesquisa também identificou limites relacionados à sustentabilidade das ações, à necessidade de capacitação contínua dos usuários e profissionais envolvidos e à dependência das capacidades institucionais locais para manutenção da política. Além disso, nem todos os municípios participantes conseguiram implementar efetivamente as ferramentas previstas pelo programa, evidenciando assimetrias territoriais e dificuldades de institucionalização das ações. Os achados sugerem que, embora as soluções digitais possam ampliar o acesso e favorecer o acompanhamento em saúde da população idosa, sua efetividade depende da existência de capacidades técnico-administrativas, infraestrutura adequada e estratégias permanentes de inclusão e mediação digital.

A integração com a rede municipal se materializa pelo compartilhamento de dados do Programa Viver entre CRAS, UBS e centros de convivência, permitindo visão unificada do perfil da pessoa idosa desde participação nas oficinas digitais até quadro clínico atualizado,

coordenando cuidados preventivos e de autocuidado de forma intersetorial, como alertas automáticos para faltas em teleconsultas que acionam visitas domiciliares.

Em contraste, Itaguara permanece em situação de potencial não realizado, onde a política existe apenas como previsão normativa sem execução prática, inviabilizando essa integração.

Pode-se concluir que Divinópolis integra o Programa Viver às ações já desenvolvidas no âmbito da convivência e do fortalecimento de vínculos, articulando atividades digitais a dimensões ampliadas da promoção da saúde, como participação social por meio de grupos de convivência nos CRAS e centros do idoso onde os participantes compartilham experiências digitais, estímulo cognitivo através de oficinas de letramento digital que desenvolvem navegação e produção de conteúdo, e fortalecimento da autonomia via acesso independente a serviços de saúde digital.

A participação social ocorre especificamente com interação em plataformas como WhatsApp para troca de mensagens entre idosos e facilitadores, videochamadas com famílias e grupos virtuais de apoio, enquanto o estímulo cognitivo se materializa em tutoriais para registro de sintomas em aplicativos e criação de diários digitais de saúde.

Em contraste, a ausência de ações concretas em Itaguara inviabiliza a identificação de práticas voltadas à promoção da saúde, evidenciando desigualdades territoriais na implementação de políticas de inclusão digital e de envelhecimento ativo, em desalinhamento com diretrizes nacionais e internacionais (OMS, 2022; BERNARDO, 2022).

Quando questionados especificamente sobre soluções de autocuidado, prevenção e bem-estar, como teleconsultas, monitoramento remoto, prescrição digital e ações educativas, a E1 descreve um conjunto de iniciativas voltadas a estimular o envelhecimento ativo, fortalecer a autonomia e ampliar o acesso aos serviços, concebidas de forma intersetorial e com preocupação com acessibilidade e segurança.

Por sua vez, a resposta “*Não sei responder*” apresentada pela E2 deve ser interpretada considerando o contexto de não implementação efetiva do Programa Viver no município de Itaguara. Nesse sentido, mais do que evidenciar isoladamente fragilidades institucionais do município, o relato sugere limitações relacionadas à ausência de operacionalização concreta da política pública, o que restringe tanto o desenvolvimento de capacidades técnico-administrativas quanto a circulação de informações e apropriação local das ações previstas pelo programa. Os achados indicam que, quando a política não se materializa em práticas institucionais, tende a haver menor habilidade de acompanhamento, monitoramento e incorporação das diretrizes propostas, especialmente em municípios com estruturas

administrativas mais limitadas (AGUIAR; LIMA, 2019; CINGOLANI, 2013; GOMIDE; MARENCO, 2024; PEREIRA, 2019).

Por fim, ao tratar das estratégias de promoção da saúde associadas ao uso de tecnologias, ambos os entrevistados afirmam inexistirem campanhas midiáticas ou atividades que conectem explicitamente o uso de recursos digitais a ganhos concretos de saúde e bem-estar. Isso permite inferir que, mesmo em contextos relativamente estruturados como Divinópolis, permanecem lacunas no enfrentamento de barreiras de exclusão digital ligadas à motivação, ao significado e às habilidades necessárias para o uso cotidiano das tecnologias, dimensões fundamentais para processos sólidos de inclusão digital (RIBEIRO, MEDINA e LIMA, 2022).

O Quadro 13 sintetiza as estratégias e práticas voltadas à promoção da saúde identificadas nos municípios pesquisados.

Quadro 13 - Estratégias e Práticas para Promoção da Saúde.

	Divinópolis	Itaguara	Jacutinga	Desafio Crítico
Soluções Básicas	Agendamento facilitado consultas/exames; acesso histórico clínico; integração rede municipal	"Não sei responder" (sem execução)	Sem dados	Dependência de implementação inicial
Autocuidado/ Prevenção	Teleconsultas; monitoramento remoto condições clínicas; prescrição digital	Ausente	Sem dados	Lacuna motivacional sem campanhas
Acompanhamento Contínuo	Dados compartilhados CRAS/UBS; alertas automáticos faltas teleconsultas; visitas domiciliares	Não aplicável	Sem dados	Coordenação intersetorial ausente
Integração Rede Municipal	Visão unificada perfil idoso (oficinas + quadro clínico); redistribuição grupos convivência	Não iniciado	Sem dados	Fluxos informacionais inexistentes
Capacitação Digital Saúde	Oficinas letramento (registro sintomas apps; diários digitais saúde); WhatsApp/videochamadas	Não implementado	Sem dados	Barreiras motivação/habilidades

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

4.1.4 Inclusão digital, capacitação e mediação pedagógica

As respostas dos municípios evidenciam diferenças importantes no nível de desenvolvimento das ações de inclusão digital voltadas às pessoas idosas, especialmente no que se refere à oferta de cursos, oficinas e estratégias de mediação pedagógica. Em Divinópolis, observam-se iniciativas estruturadas de letramento digital desenvolvidas em equipamentos públicos, como os Centros de Referência de Assistência Social. De acordo com a gestora entrevistada do município (E1), as atividades buscam oferecer às pessoas idosas tanto o domínio inicial das tecnologias quanto sua aplicação em atividades do cotidiano.

Segundo a entrevistada, as oficinas incluem o aprendizado do uso básico de dispositivos móveis, navegação em aplicativos e comunicação em ambientes digitais, com orientações voltadas também à segurança no uso da internet. Como destacou a gestora: *“Os idosos aprendem desde o básico, como usar o celular, enviar mensagens e participar de videochamadas, até cuidados com golpes e segurança digital”* (E1). Embora não tenham sido identificados documentos locais detalhando a operacionalização dessas atividades, o relato da gestora converge com as diretrizes gerais do Programa Viver, que prevê ações voltadas à inclusão e alfabetização digital de pessoas idosas.

Essas atividades indicam um esforço institucional voltado ao desenvolvimento de diferentes tipos de competências digitais, abrangendo habilidades operacionais, informacionais e comunicacionais. Além disso, o município relatou iniciativas de orientação e preparação dos profissionais envolvidos nas ações educativas. Conforme destacado pela entrevistada E1, buscou-se adotar metodologias mais acessíveis e adequadas ao trabalho com pessoas idosas em contextos de inclusão digital: *“Buscamos capacitar os profissionais para trabalhar com metodologias mais acessíveis e adequadas à realidade das pessoas idosas, respeitando o ritmo de aprendizagem e as dificuldades que elas podem ter com a tecnologia”*.

Contudo, a pesquisa não identificou documentos ou informações detalhadas sobre a estrutura dessas capacitações, como carga horária, conteúdo programático ou formato das atividades realizadas, o que limita uma análise mais aprofundada sobre seu alcance e institucionalização.

No município de Itaguara, por outro lado, o cenário identificado é distinto. De acordo com a E2, ainda não há iniciativas estruturadas voltadas à capacitação digital de pessoas idosas. As respostas indicam que o município não dispõe, até o momento, de cursos ou oficinas voltadas ao ensino do uso básico de dispositivos eletrônicos ou à navegação em ambientes digitais.

Essa situação também foi mencionada pela entrevistada, ao afirmar que as ações ainda não foram implementadas em razão da ausência de estrutura para execução do programa: *“Ainda não temos cursos ou oficinas voltadas à inclusão digital dos idosos. A ideia é implementar essas ações quando o programa estiver estruturado no município”*.

No campo da mediação pedagógica, Divinópolis também demonstra preocupação com a adequação da linguagem e dos materiais utilizados nas atividades formativas. Conforme relatado pela gestora do município, os conteúdos são desenvolvidos considerando o nível de escolaridade e o grau de familiaridade tecnológica das pessoas idosas, com uso de orientações simplificadas e recursos visuais que facilitam a compreensão dos comandos digitais.

Esse tipo de estratégia pedagógica é considerado fundamental para o sucesso de iniciativas de inclusão digital voltadas a esse público, uma vez que a educação digital contribui não apenas para o domínio técnico das ferramentas, mas também para o desenvolvimento de competências necessárias ao uso crítico e autônomo dos recursos digitais, reduzindo desigualdades de acesso às tecnologias (BOLZAN; LÖBLER, 2016).

Em Itaguara, por sua vez, não foram identificadas iniciativas relacionadas ao desenvolvimento de materiais pedagógicos acessíveis ou à capacitação de educadores em metodologias voltadas à inclusão digital de pessoas idosas. A ausência dessas ações evidencia limitações institucionais relacionadas à capacidade administrativa e organizacional necessária para a implementação de políticas dessa natureza.

A literatura também aponta que o acesso às tecnologias digitais, por si só, não assegura processos efetivos de inclusão social, sendo necessário que as pessoas idosas desenvolvam conhecimentos e habilidades que lhes permitam utilizar esses recursos de forma segura e significativa. Nesse contexto, a mediação pedagógica assume papel central na promoção da inclusão digital (KRUG; XAVIER; D'ORSI, 2018).

Além disso, as informações fornecidas pela entrevistada E1 indicam que, em Divinópolis, as ações de inclusão digital estão articuladas a outras políticas voltadas ao envelhecimento ativo, incluindo oficinas presenciais, atividades cognitivas e acompanhamento multiprofissional. Essa integração demonstra que a inclusão digital é compreendida como parte de um processo mais amplo de promoção da autonomia e da qualidade de vida das pessoas idosas.

Essa abordagem está alinhada às recomendações da Organização Mundial da Saúde (2022), que destaca a importância de políticas públicas integradas voltadas ao envelhecimento saudável e à participação social das pessoas idosas, incluindo estratégias de inclusão digital que considerem aspectos sociais, cognitivos e relacionais do uso das tecnologias.

Em síntese, a análise indica que o modelo de implementação adotado pelo programa é estruturalmente dependente das capacidades pré-existentes, o que compromete sua equidade territorial. Enquanto Divinópolis apresenta iniciativas estruturadas de capacitação digital e mediação pedagógica, Itaguara ainda não dispõe de ações implementadas nessa área. Essas diferenças evidenciam a influência das capacidades administrativas, organizacionais e pedagógicas do Estado na materialização das políticas públicas de inclusão digital voltadas às pessoas idosas.

Do ponto de vista analítico, os resultados indicam que municípios com maior organização institucional, infraestrutura disponível e capacidade administrativa apresentam melhores condições para implementar políticas dessa natureza. Em contextos marcados por limitações estruturais e operacionais, a transformação das diretrizes da política em ações concretas tende a enfrentar maiores dificuldades, uma vez que a efetividade da implementação no nível local está diretamente associada à existência de capacidades estatais administrativas e organizacionais (PEREIRA, 2019).

4.1.5 Potencialidades e limitações da política conforme municípios

As respostas dos municípios investigados evidenciam um conjunto de potencialidades associadas ao desenho da política pública, bem como limitações relacionadas às condições institucionais, administrativas, fiscais, relacionais e tecnológicas presentes nos territórios analisados. Esses resultados dialogam com a literatura que compreende a capacidade estatal como um fenômeno multidimensional, composto por diferentes recursos organizacionais, institucionais e políticos necessários à implementação de políticas públicas (CINGOLANI, 2013; GOMIDE; MARENCO, 2024; SANTOS; GRIN, 2024).

Entre os municípios analisados, Divinópolis apresenta maior aderência às diretrizes do Programa Viver, demonstrando capacidades técnico-administrativas, fiscais e político-relacionais associadas à oferta de oficinas de inclusão digital, à produção de materiais pedagógicos acessíveis, à qualificação de educadores e à articulação entre diferentes políticas públicas. Conforme relatado pela E1, as atividades são desenvolvidas de forma integrada às ações da assistência social e da saúde, buscando ampliar a autonomia e a participação das pessoas idosas no ambiente digital.

De acordo com a entrevistada, o município tem buscado estruturar ações contínuas de capacitação digital, envolvendo oficinas presenciais e acompanhamento das atividades desenvolvidas com os participantes. Como destacou a E1 (2025): “Nosso objetivo é que os

idosos não apenas aprendam a usar o celular, mas que consigam utilizar as ferramentas digitais no dia a dia, para se comunicar, acessar serviços e se sentirem mais seguros nesse ambiente”.

Esse conjunto de iniciativas confirma a importância de arranjos institucionais minimamente estruturados e de burocracias capazes de organizar e sustentar políticas públicas no nível local, sendo esses elementos centrais para a viabilização e continuidade das ações. A infraestrutura urbana e o nível de conectividade do município também favorecem a realização de oficinas, o acesso a equipamentos digitais e a execução de atividades presenciais e híbridas, criando condições objetivas para o desenvolvimento de ações contínuas (SOUZA, 2016; 2017; MARENCO; STROHSCHEN; JONER, 2017; GRIN et al., 2018).

Esses elementos reforçam a relevância das capacidades técnico-administrativas e da estabilidade institucional, além de evidenciar a dimensão fiscal da capacidade estatal, uma vez que a disponibilidade de recursos públicos influencia diretamente as condições de implementação da política. Outro aspecto relevante é a intersetorialidade observada no município, marcada pela cooperação entre áreas como assistência social, saúde, educação e tecnologia, o que expressa a capacidade relacional do Estado ao possibilitar a integração de ações de inclusão digital, participação social e promoção da saúde (GOMIDE; MARENCO, 2024; GOMIDE; PIRES, 2014; NUNES, 2018).

Além disso, Divinópolis demonstra preocupação com a mediação pedagógica das atividades desenvolvidas. Segundo a gestora entrevistada (E1), os conteúdos e materiais utilizados nas oficinas são adaptados à realidade das pessoas idosas, considerando as diferenças de escolaridade e de familiaridade com as tecnologias digitais. Essa atenção à acessibilidade pedagógica e à adequação da linguagem reforça que a inclusão digital não se limita ao acesso físico às tecnologias, mas exige processos educativos contínuos e suporte pedagógico adequado (BOLZAN; LÖBLER, 2016; KRUG; XAVIER; D'ORSI, 2018).

Outro aspecto relevante observado em Divinópolis é a existência de mecanismos de monitoramento e avaliação das atividades, como registros das oficinas, relatórios de acompanhamento e coleta de *feedback* dos participantes. Esses instrumentos contribuem para o aperfeiçoamento das ações desenvolvidas e indicam a presença de capacidades institucionais voltadas ao aprendizado organizacional, dimensão cada vez mais valorizada na literatura recente sobre capacidades estatais.

Em contraste, o município de Itaguara apresenta limitações significativas relacionadas à ausência de implementação efetiva do programa. Apesar de ter sido selecionado para participar da iniciativa, o município informou não ter recebido o kit de equipamentos e declarou

não executar oficinas ou ações pedagógicas voltadas à inclusão digital de pessoas idosas. Segundo a entrevistada responsável pelas informações municipais (E2), as atividades previstas ainda não foram iniciadas: *“Ainda não temos oficinas ou cursos de inclusão digital para idosos. A expectativa é que essas ações sejam estruturadas quando o programa estiver efetivamente implementado no município”* (E2).

Esse cenário evidencia limitações relacionadas às capacidades necessárias para implementação da política pública, especialmente nas dimensões técnico-administrativa, informacional e organizacional. Contudo, esses resultados devem ser interpretados à luz do fato de que o Programa Viver não foi efetivamente implementado no município analisado. Nesse sentido, a recorrência de respostas como “Não sei responder” em diferentes itens do questionário pode estar associada não apenas a fragilidades institucionais pré-existentes, mas também à ausência de operacionalização concreta da política, o que limita o desenvolvimento de rotinas administrativas, fluxos de informação e mecanismos de acompanhamento relacionados ao programa.

Sob a perspectiva das capacidades estatais para implementação, os achados sugerem dificuldades na institucionalização de processos internos e na apropriação local das diretrizes da política pública, indicando baixa consolidação organizacional em torno das ações previstas pelo Programa Viver (PIRES; GOMIDE, 2016; AGUIAR; LIMA, 2019; PEREIRA, 2019; CINGOLANI, 2013). Dessa forma, os resultados devem ser compreendidos menos como evidência absoluta de ausência de capacidade estatal e mais como indicativos das limitações enfrentadas pelo município para transformar a política formulada em práticas efetivamente implementadas no território.

Embora o município apresente nível intermediário de conectividade segundo o Índice Brasileiro de Conectividade, esse potencial ainda não se converte em ações governamentais voltadas à inclusão digital. Essa situação reforça críticas a modelos nacionais de políticas públicas que, ao adotarem diretrizes padronizadas, tendem a desconsiderar as desigualdades territoriais e as diferenças de capacidade administrativa entre os municípios (FARAH, 2001).

No caso de Jacutinga, mesmo sem ter respondido integralmente ao questionário, a ausência de retorno ao chamamento público e a fragilidade na gestão das informações relacionadas ao programa sugerem dificuldades nas capacidades administrativas e relacionais necessárias à articulação federativa. Esses elementos indicam limitações na habilidade de mobilização institucional e de coordenação intergovernamental, aspectos considerados centrais para a implementação de políticas públicas descentralizadas.

De modo geral, nos casos analisados nesta pesquisa, observa-se que as potencialidades do Programa Viver tenderam a se concentrar nos municípios que apresentaram maior organização administrativa, melhor infraestrutura tecnológica e maior habilidade de mobilizar equipes e recursos institucionais. Por outro lado, as limitações identificadas nos municípios estudados estiveram associadas à ausência de estruturas administrativas consolidadas, à escassez de recursos técnicos e financeiros e às dificuldades de coordenação entre diferentes níveis de governo.

Esses achados, embora circunscritos aos casos investigados, dialogam com a literatura sobre capacidades estatais e implementação de políticas públicas, a qual destaca que a efetividade das ações governamentais depende da articulação entre capacidades técnicas, fiscais e relacionais no âmbito estatal (GOMIDE; MARENCO, 2024; CINGOLANI, 2013; SANTOS; GRIN, 2024).

As evidências analisadas indicam, portanto, que a efetividade da política depende fortemente das capacidades estatais presentes no nível local, especialmente nos aspectos tecnológicos, organizacionais e pedagógicos. Municípios com maior capacidade institucional tendem a transformar o desenho do programa em ações concretas, enquanto aqueles com capacidades mais limitadas permanecem restritos à adesão formal da política, sem conseguir avançar para sua implementação efetiva.

Essa assimetria entre os municípios reforça a ideia de que políticas públicas de alcance nacional somente alcançam seus objetivos quando acompanhadas de mecanismos de suporte institucional e de coordenação capazes de considerar as diferenças de capacidade existentes entre os territórios (GOMIDE; MARENCO, 2024; PIRES; GOMIDE, 2016; CINGOLANI, 2013).

Nesse contexto, torna-se relevante ampliar a análise para o nível federal e compreender de que forma a formulação, a coordenação e as diretrizes nacionais do Programa Viver influenciam sua implementação no nível local. As percepções dos gestores municipais indicam que parte das dificuldades observadas também está associada a lacunas no desenho nacional da política, especialmente no que se refere à definição de padrões técnicos, orientações operacionais e mecanismos de suporte federativo, evidenciando limitações de modelos federais pouco sensíveis às heterogeneidades territoriais (FARAH, 2001).

Um exemplo dessas limitações foi mencionado pela gestora de Divinópolis (E1), que relatou que o município recebeu um kit composto por apenas oito computadores, número considerado insuficiente para atender à demanda local. Esse dado evidencia a necessidade de

modelos de coordenação federativa que considerem as desigualdades estruturais e os diferentes níveis de capacidade administrativa entre os municípios (GOMIDE; MARENCO, 2024).

Diante dessas evidências, torna-se necessário avançar na análise, incorporando uma perspectiva mais estruturada sobre os condicionantes que influenciam a implementação do programa nos municípios analisados. Para além dos aspectos institucionais e organizacionais já discutidos, é fundamental considerar fatores estruturais que moldam as possibilidades concretas de execução da política no território.

Nesse sentido, a subseção seguinte volta-se à análise dos dados do Índice Brasileiro de Conectividade (IBC), com o objetivo de examinar de forma mais sistemática como as condições de infraestrutura digital dos municípios se articulam às experiências de implementação observadas. Busca-se, assim, compreender em que medida o nível de conectividade disponível atua como elemento facilitador ou limitador da efetivação das ações no nível local, contribuindo para explicar as assimetrias identificadas entre os casos analisados.

4.2 A conectividade nos Municípios selecionados pelo Programa

Apesar das informações dos três municípios mineiros coletadas, tornou-se relevante complementar a análise com dados sobre a inclusão digital local. Para isso foi utilizado o Índice Brasileiro de Conectividade (IBC), que permite evidenciar as condições estruturais de conectividade e as possíveis limitações enfrentadas pelos municípios para a implementação de programas de inclusão digital.

Além de apresentar os dados IBC de cada município, será relacionado às informações fornecidas pelos gestores e aos elementos obtidos na entrevista realizada com o governo federal. Dessa forma, considerando as nuances das dimensões de capacidades estatais discutidas ao longo deste trabalho, avançamos, a partir do conjunto de informações coletadas, na apresentação e na análise dos objetivos específicos da pesquisa.

O quadro 14 apresenta as principais informações do IBC referentes aos municípios analisados, reunindo de forma sintetizada, a classificação de cada município que participou do edital de chamamento público do Viver em Minas Gerais.

Quadro 14 - IBC dos Municípios Pesquisados.

UF	Município	IBC	Ranking Brasil	Ranking UF	Comparação com o ranking do ano anterior
MG	Divinópolis	79,17	113	14	-69
MG	Antônio Carlos	67,82	935	124	345
MG	Itaguara	66,13	1.135	159	230
MG	Cássia	60,84	1.790	266	-431
MG	Conselheiro Pena	59,38	1.980	308	-687
MG	Angelândia	55,00	2.531	389	447
MG	Brasília de Minas	54,62	2.583	400	-118
MG	Nova Módica	47,15	3.493	558	1048
MG	Laranjal	46,69	3.554	571	879
MG	Jacutinga	46,66	3.560	573	-2016
MG	Bugre	45,95	3.629	585	1199
MG	Iapu	40,20	4.327	699	490
MG	Santa Maria do Suaçuí	39,82	4.372	710	227
MG	Pavão	38,17	4.527	734	-723

Fonte: Brasil (2024).

A análise dos municípios participantes desta pesquisa parte do pressuposto de que a implementação do Programa Viver, embora formulada em âmbito federal, depende da capacidade dos governos locais de absorver, organizar e operacionalizar seus instrumentos no território. No nível municipal, a política exige a adequação de estruturas físicas, administrativas e tecnológicas, bem como a mobilização de equipes técnicas e a articulação com instâncias federais responsáveis pela coordenação do programa. Assim, a efetividade da política não pode ser compreendida apenas a partir de sua concepção normativa, mas sobretudo a partir das condições concretas de implementação nos municípios.

No caso dos municípios analisados observa-se diferentes graus de adequação à política pública. Divinópolis confirmou participação, respondeu ao questionário e recebeu o kit de equipamentos previsto pelo programa, indicando adesão formal e operacional à iniciativa. Itaguara, embora tenha sido selecionada no chamamento público, não recebeu o kit de equipamentos, o que sugere uma adesão parcial ou descontinuada. Já Jacutinga não apresentou informações claras sobre sua situação após o chamamento, o que indica fragilidades no processo de comunicação institucional e na operacionalização da política no nível local.

A partir dessa contextualização, a análise empírica passa a ser organizada conforme os blocos do modelo analítico proposto, iniciando-se pelas condições de acesso e infraestrutura, entendidas como elementos estruturais que influenciam as capacidades estatais municipais. Nesse sentido, o Índice Brasileiro de Conectividade (IBC) é utilizado como um indicador proxy das condições de conectividade digital dos municípios, aspecto relevante para a circulação de

informações, o uso de sistemas digitais e a coordenação administrativa, dimensões associadas às capacidades técnico-administrativas (CINGOLANI, 2013).

Sob essa perspectiva, Divinópolis apresenta o maior índice de conectividade entre os municípios mineiros selecionados pelo Programa Viver. Esse resultado sugere a existência de um ambiente estrutural mais favorável à implementação da política, contribuindo para uma maior organização administrativa, melhor comunicação interna e maior disponibilidade de informações. Tais fatores tendem a favorecer a mobilização das equipes locais e o acompanhamento das ações, reforçando as capacidades administrativas do município.

Itaguara, apesar de não ter recebido o kit de equipamentos, ocupa a terceira posição no ranking do IBC entre os municípios analisados. Esse dado evidencia que a conectividade, embora relevante, não foi o critério exclusivo para a efetivação da política no território. A discrepância entre boas condições estruturais e a não entrega dos equipamentos sugere a influência de outros fatores, como administrativos, processos decisórios e dinâmicas intergovernamentais. Nesse caso, a conectividade existente não se traduz automaticamente em capacidade relacional ou de coordenação suficiente para garantir a continuidade da implementação, indicando possíveis limitações na interlocução entre o município e o governo federal (GOMIDE; MARENCO, 2024).

Jacutinga, por sua vez, ocupa a 11^a posição no índice de conectividade. Embora não esteja entre os municípios com piores indicadores, sua colocação intermediária aponta para condições estruturais mais restritas. Associada à ausência de retorno institucional após o chamamento público, essa posição sugere desafios relacionados à organização administrativa, à gestão da informação e à priorização da agenda da política pública. Esses elementos remetem a fragilidades tanto nas capacidades técnico-administrativas quanto nas capacidades político-relacionais do município (PEREIRA, 2019).

Juntos, esses dados mostram que os níveis de conectividade ajudam a explicar parte das condições objetivas que influenciam a implementação de políticas de inclusão digital. No entanto, ele também mostra que esses fatores estruturais, por si só, não explicam o comportamento institucional dos municípios em relação ao Programa Viver. A ação municipal depende de um conjunto mais amplo de capacidades estatais, que vão desde a habilidade de mobilizar recursos humanos e tecnológicos até a capacidade política de se articular com outros entes federativos e de priorizar determinadas agendas. Dessa forma, a combinação entre dados de conectividade e análise institucional permite avançar na compreensão dos fatores que facilitam ou limitam a inclusão digital de pessoas idosas nos territórios selecionados (BRASIL, 2022).

Embora esses elementos já tenham sido descritos na seção metodológica, retomá-los neste ponto permite visualizar com mais clareza como cada dimensão do IBC se reflete nos municípios analisados. Isso é útil para relacionar os dados de conectividade às condições concretas que podem facilitar ou dificultar a implementação de políticas de inclusão digital no âmbito do Programa Viver (BRASIL, 2024).

Ao observar os indicadores aplicados a Divinópolis, Itaguara e Jacutinga, torna-se possível compreender não apenas a posição de cada município no ranking, mas também os fatores que contribuem para essas diferenças, como infraestrutura disponível, acesso à banda larga, qualidade do sinal móvel e características socioeconômicas locais. Esses elementos ajudam a contextualizar o cenário de cada município e fornecem subsídios para analisar suas capacidades técnicas, organizacionais e relacionais (BRASIL, 2024).

Dessa forma, a retomada dos indicadores do IBC esclarece os critérios do ranking e contribui para a integração dos dados quantitativos às informações qualitativas obtidas na pesquisa. O Quadro 15 apresenta os indicadores que compõem o IBC (BRASIL, 2024).

Quadro 15 - Dados e indicadores sobre Conectividade dos Municípios

Ano	Código Município	Município	UF	IBC	Cobertura Pop. 4G e 5G	Densidade Telefonía Móvel	HHI Telefonía Móvel	Densidade Banda Larga Fixa	HHI Banda Larga Fixa	Adensamento Estações	Presença de Fibra	Cobertura Área Agricultável
2024	3102852	Angelândia	MG	55,00	0,72	71,60	2.696	16,13	3.347	3,82	1	0,66
2024	3102902	Antônio Carlos	MG	67,82	0,87	85,41	4.096	24,33	6.430	7,93	1	0,71
2024	3108602	Brasília de Minas	MG	54,62	0,82	79,67	3.454	6,48	6.881	3,92	1	0,48
2024	3109253	Bugre	MG	45,95	0,79	61,41	2.933	2,07	5.853	14,46	0	0,90
2024	3115102	Cássia	MG	60,84	0,90	89,35	6.462	9,59	5.598	4,00	1	0,62
2024	3118403	Conselheiro Pena	MG	59,38	0,86	91,13	3.496	11,54	6.106	4,74	1	0,58
2024	3122306	Divinópolis	MG	79,17	0,99	98,32	6.640	33,58	8.314	7,02	1	0,90
2024	3129301	Iapu	MG	40,20	0,88	58,97	3.601	1,13	5.541	4,00	0	0,90
2024	3132206	Itaguara	MG	66,13	0,89	97,13	3.013	7,11	7.585	9,77	1	0,83
2024	3134905	Jacutinga	MG	46,66	0,95	86,54	3.113	5,61	6.724	4,12	0	0,94
2024	3138005	Laranjal	MG	46,69	0,94	83,98	3.540	3,28	5.741	8,28	0	0,86
2024	3144904	Nova Módica	MG	47,15	0,72	71,43	5.357	2,09	6.075	8,04	1	0,56
2024	3148509	Pavão	MG	38,17	0,71	47,32	4.036	1,92	5.277	4,90	1	0,34
2024	3158201	Santa Maria do Suaçuí	MG	39,82	0,81	86,79	3.469	4,20	3.379	4,65	0	0,74

Fonte: Brasil (2024).

Entre os indicadores considerados estão a cobertura 4G e 5G, a densidade de telefonia móvel, a oferta de banda larga fixa e os índices de densidade e de cobertura de serviços. A análise conjunta desses elementos é essencial para compreender o nível de infraestrutura tecnológica disponível em cada município e o grau de suporte que o território oferece para iniciativas de inclusão digital. Logo, esses dados refletem a conectividade local e podem/ou não sinalizar a capacidade do poder público de sustentar políticas que dependem do acesso contínuo e qualificado às TIC (BRASIL, 2024).

Conforme discutido no referencial teórico, a infraestrutura tecnológica constitui uma dimensão relevante das capacidades estatais, na medida em que influencia as condições materiais para organização e oferta de serviços públicos em contextos cada vez mais digitalizados. Municípios com maior cobertura de internet, melhor densidade de telefonia e redes mais estáveis tendem a apresentar condições mais favoráveis para operacionalizar ações que demandam conectividade, como as previstas no Programa Viver.

Contudo, a existência de infraestrutura tecnológica, isoladamente, não garante uma boa governança ou a implementação efetiva de políticas públicas. Os achados da pesquisa indicam que a efetividade das ações também depende da presença de capacidades técnico-administrativas, coordenação institucional, disponibilidade de equipes qualificadas e mecanismos de gestão capazes de transformar os recursos tecnológicos em políticas efetivamente operacionalizadas no território.

Nessas situações, observa-se maior robustez nas capacidades administrativas e fiscais, expressa na habilidade de planejar, gerenciar recursos, estruturar equipes e assegurar condições operacionais adequadas para a execução das políticas públicas (GRANDE, 2001; SOUZA, 2016).

Em entrevista à Coordenadoria-Geral de Políticas de Envelhecimento Ativo e Saudável e Desenho Universal do Ministério dos Direitos Humanos (MDH), quando o E4 foi questionado sobre a estabilidade da rede, a velocidade de conexão e a cobertura em áreas remotas ou rurais, ele destacou que esses aspectos não haviam sido previstos nem detalhados no decreto ou na portaria que estruturam o programa. Segundo ele, tais elementos ficaram sob integral responsabilidade dos municípios

[...] “Olha, eu não sei te responder isso. Até porque a própria portaria do Viver não especifica sobre a conexão, né? Então, no decreto, não tem nada específico sobre a conexão, você vê que o fio condutor é muito mais a doação do equipamento do que qualidade de conexão, qualidade de acesso, qualidade de conteúdo, né? Isso fica tudo a cargo do município.” (E4, 2025).

Embora tenha reconhecido que há diferenças expressivas de conectividade entre os territórios, o entrevistado ressaltou que o programa não incorporou diretamente a qualidade da conexão como critério central relacionado às capacidades estatais para implementação das ações de inclusão digital. A análise do chamamento público e dos documentos orientadores do Programa Viver indica que os critérios de seleção priorizavam aspectos como adesão institucional, envio de documentação e manifestação de interesse dos municípios, sem previsão de exigências mais detalhadas relacionadas à infraestrutura de conectividade, cobertura de internet ou capacidade tecnológica local.

Esse aspecto sugere uma limitação no desenho da política pública, uma vez que a ausência de fatores vinculados às condições concretas de conectividade pode produzir assimetrias na implementação entre os municípios participantes. Assim, embora a infraestrutura tecnológica não seja suficiente, por si só, para garantir implementação, sua ausência ou precariedade tende a limitar a operacionalização de ações que dependem diretamente do uso de tecnologias digitais e acesso contínuo à internet.

Essa observação é particularmente relevante quando confrontada com os indicadores do IBC apresentados anteriormente. Enquanto o índice evidencia variações significativas na infraestrutura de TICs entre Divinópolis, Itaguara e Jacutinga, a ausência de diretrizes federais que considerem essas desigualdades indica uma importante lacuna no processo de implementação do programa. Em termos de capacidades estatais, isso revela um desenho institucional que delega aos municípios a responsabilidade de viabilizar as condições tecnológicas mínimas para o desenvolvimento das ações sem oferecer mecanismos de compensação, apoio técnico ou fatores diferenciados para contextos de baixa conectividade (BRASIL, 2024).

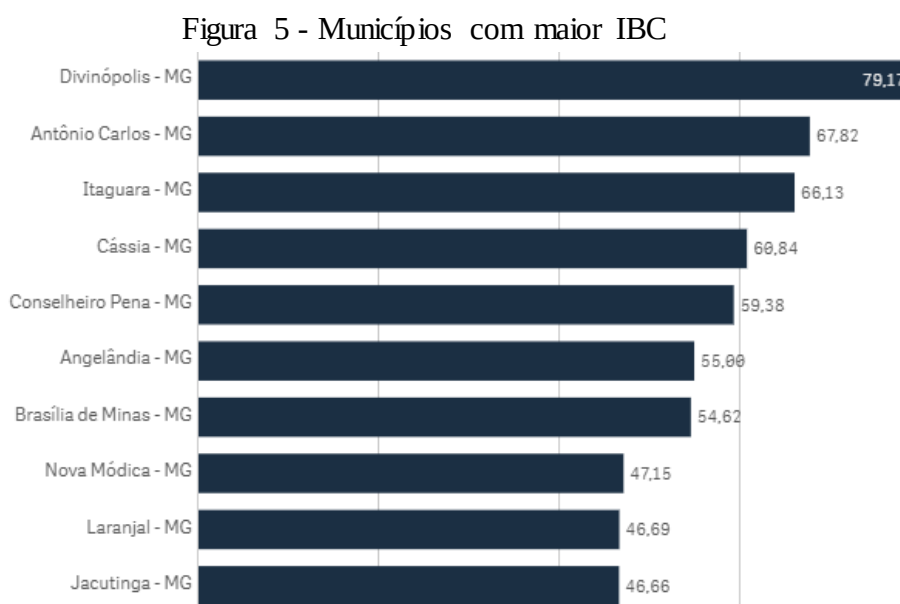
Nesse sentido, a fala do E4 reforça que a efetividade do programa depende fortemente da capacidade administrativa e fiscal local, especialmente no que se refere à organização interna, à mobilização de recursos e à infraestrutura tecnológica disponível. Municípios com melhores condições de conectividade tendem a enfrentar menos obstáculos operacionais, ao passo que aqueles com déficits estruturais se deparam com limitações que o programa, tal como formulado, não se propôs a mitigar (PEREIRA, 2019).

A partir da análise realizada nesta pesquisa, entende-se que a infraestrutura tecnológica deve ser compreendida como condição facilitadora, mas não suficiente, para a implementação de políticas públicas de inclusão digital. Os achados indicam que a efetividade do Programa Viver depende da articulação entre diferentes capacidades estatais, incluindo coordenação institucional, disponibilidade de equipes técnicas, habilidade de planejamento e mecanismos de

sustentação administrativa das ações. Além disso, a ausência de critérios mais detalhados relacionados às desigualdades territoriais e às condições de conectividade no desenho da política tende a transferir aos municípios grande parte da responsabilidade pela superação dessas limitações, o que pode ampliar assimetrias na implementação entre contextos locais distintos.

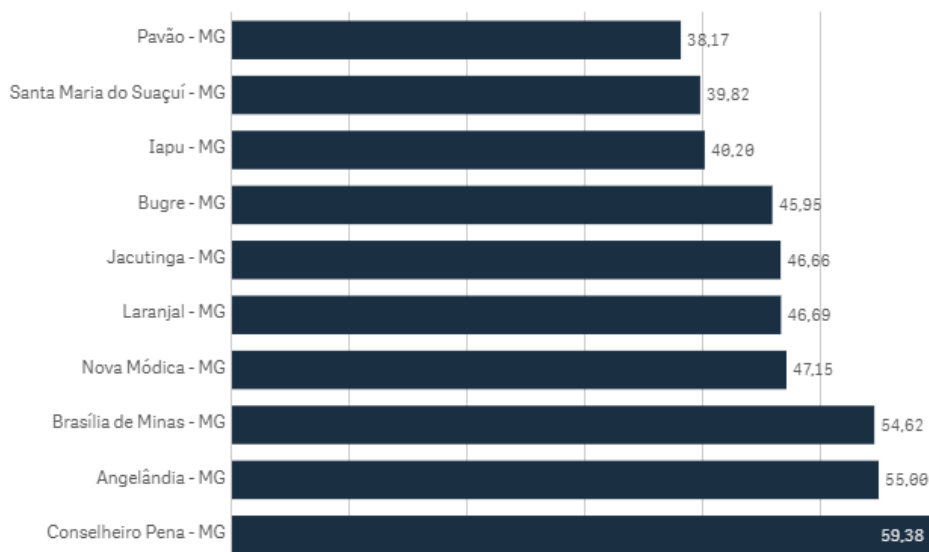
Dessa forma, ao relacionar a entrevista com os dados do IBC, fica evidente que, apesar de seu propósito inclusivo, a política não incorporou em seu projeto inicial mecanismos para lidar com as desigualdades territoriais. Essa ausência transfere o ônus das limitações estruturais diretamente às administrações municipais, produzindo trajetórias diferenciadas de implementação (BRASIL, 2024). As figuras 5 e 6 ilustram, entre os municípios analisados, aqueles que possuem os maiores e os menores níveis de IBC.

De modo geral, o desempenho dos municípios no IBC acompanha padrões regionais consolidados no país, conforme evidenciado pelos próprios dados analisados: cidades inseridas em regiões com maior infraestrutura, maior densidade urbana e melhores condições de conectividade, como Divinópolis, que apresentou o maior índice entre os municípios mineiros estudados, tendem a alcançar resultados superiores. Nesses territórios, a disponibilidade de recursos administrativos, técnicos e digitais favorece o cumprimento dos elementos avaliados pelo índice (BRASIL, 2024).



Fonte: Brasil (2024).

Figura 6 - Municípios com menor IBC



Fonte: Brasil (2024).

Em contraste, municípios com menor dinamismo econômico, menor cobertura de conectividade e estruturas administrativas mais limitadas, como Itaguara e, especialmente, Jacutinga, posicionada entre as últimas no ranking do IBC entre os casos analisados, apresentam índices mais baixos, refletindo fragilidades acumuladas na infraestrutura e na capacidade estatal. Dessa maneira, os dados reforçam que o desempenho não é apenas produto das escolhas locais, mas está fortemente condicionado por fatores territoriais e pela distribuição desigual de recursos administrativos, fiscais e tecnológicos. Nessa perspectiva, regiões com condições estruturais semelhantes tendem a produzir perfis próximos de capacidades estatais, o que ajuda a explicar a variação observada entre os municípios estudados (GOMIDE e MARENCO, 2024; CINGOLANI, 2013; SOUZA, 2016, 2017; BRASIL, 2024).

A discussão apresentada na seção 4.2 evidenciou que as condições de conectividade e os indicadores associados ao Índice Brasileiro de Conectividade (IBC) constituem elementos estruturantes para a implementação de iniciativas de inclusão digital voltadas à população idosa. As diferenças observadas entre os municípios analisados demonstram que o acesso à infraestrutura digital e à conectividade de qualidade não apenas condiciona o alcance das ações, como também influencia as possibilidades de apropriação das tecnologias no território. Nesse contexto, a análise não pode se limitar às condições materiais de acesso, sendo necessário avançar na compreensão de como essas desigualdades estruturais se relacionam com o desenho e a coordenação da política em nível mais amplo.

Assim, a seção 4.3 desloca o foco para a análise do Programa Viver a partir da perspectiva do governo federal, buscando examinar seu desenho institucional, seus mecanismos

de coordenação e os instrumentos de indução voltados aos entes subnacionais. O objetivo é compreender em que medida a formulação nacional da política contribui para enfrentar, ou eventualmente reproduzir, as desigualdades observadas na implementação local.

4.3. O Programa Viver pela ótica do governo federal

A entrevista com o gestor da Coordenadoria Geral de Políticas de Envelhecimento Ativo e Saudável e Desenho Universal permite compreender a percepção do governo federal acerca do Programa Viver, evidenciando elementos relacionados ao desenho institucional da política, à sua lógica de funcionamento e aos desafios associados à sua implementação. Essa perspectiva constitui uma dimensão analítica relevante para compreender como as diretrizes nacionais são concebidas e apresentadas pelo ente formulador da política, bem como de que forma essas orientações são apropriadas ou não pelos entes subnacionais.

As falas do entrevistado foram analisadas em conjunto com os atos normativos e documentos institucionais que regulamentam o Programa Viver, como decretos, portarias e instrumentos do chamamento público, além dos relatos dos gestores municipais participantes da pesquisa. Esse procedimento permitiu identificar aproximações e divergências entre o desenho formal da política e as experiências concretas de implementação nos municípios investigados, especialmente no que se refere à coordenação federativa, às capacidades locais de implementação e às dificuldades operacionais observadas no território.

O relato revela um programa ambicioso em seus objetivos, especialmente no que se refere à promoção da inclusão digital e do envelhecimento ativo, mas que apresenta fragilidades importantes em sua estrutura de implementação. Tais fragilidades se manifestam na baixa densidade institucional do arranjo, na limitada coordenação federativa e na insuficiência de mecanismos capazes de induzir e sustentar a atuação dos municípios, resultando em um descompasso entre a formulação normativa da política e sua capacidade efetiva de produzir resultados no território.

Nesse contexto, em vez de promover a redução de desigualdades, o programa tende a reproduzir e, em alguns casos, aprofundar assimetrias federativas, na medida em que sua implementação passa a depender fortemente das capacidades previamente existentes nos municípios. Essa dinâmica reforça a importância das capacidades estatais como elemento estruturante da ação pública, especialmente em políticas de caráter transversal e descentralizado, nas quais a articulação entre níveis de governo se mostra decisiva para a efetividade das ações

4.3.1 Fragilidades no processo de formulação: ausência de planejamento intersetorial e de participação social

O primeiro eixo crítico identificado na entrevista refere-se ao processo de formulação do Programa Viver. A fala do gestor da Coordenadoria-Geral de Políticas de Envelhecimento Ativo e Saudável e Desenho Universal (E4) indica que a elaboração da política não foi acompanhada por processos estruturados de planejamento nem por arranjos institucionais capazes de garantir coordenação intersetorial ao longo de sua implementação.

Segundo o entrevistado, o programa foi concebido no âmbito da agenda de direitos humanos, sem a constituição de instâncias formais de articulação com áreas estratégicas como saúde, educação, assistência social e tecnologia. Não foram instituídos comitês interministeriais, grupos técnicos permanentes ou mecanismos sistemáticos de coordenação entre órgãos federais, o que resultou em um desenho institucional marcado por forte setorialização. Considerando que a inclusão digital de pessoas idosas envolve aspectos educacionais, tecnológicas e sociais, a ausência dessa articulação revela uma fragilidade relevante na estrutura de governança da política.

Esse quadro se aproxima de contextos caracterizados por baixa habilidade de coordenação governamental, nos quais o Estado enfrenta dificuldades para articular diferentes setores na resposta a problemas públicos complexos. Nesses casos, as políticas públicas tendem a ser formuladas a partir de perspectivas institucionais mais restritas, o que limita sua habilidade de integração e de adaptação às diversas realidades territoriais (GOMIDE; PIRES, 2014).

Outro aspecto evidenciado na entrevista refere-se à limitada participação social no processo de formulação da política. Conforme relatado por E4, não houve a constituição de espaços estruturados de consulta ou deliberação com conselhos de direitos da pessoa idosa, organizações da sociedade civil ou representantes do público beneficiário. A ausência desses mecanismos indica um processo de formulação predominantemente centralizado, caracterizado por baixa incorporação das experiências e demandas dos sujeitos diretamente afetados pela política.

Do ponto de vista teórico, esse resultado reforça a ideia de que políticas públicas elaboradas sem participação social tendem a apresentar menor aderência às realidades locais e maior dificuldade de adaptação ao longo de sua implementação. Além disso, essa configuração institucional se distancia de recomendações internacionais voltadas ao envelhecimento ativo e à inclusão digital, que enfatizam a importância de estratégias intersetoriais, participativas e

baseadas em evidências, capazes de articular diferentes áreas governamentais e incorporar o conhecimento dos próprios grupos sociais envolvidos (FARAH, 2001; OMS, 2022).

Dessa forma, a análise da entrevista sugere que o Programa Viver foi formulado em um contexto de limitada coordenação intersetorial e de baixa participação social, fatores que contribuíram para fragilizar sua governança institucional e reduzir sua habilidade de induzir processos sustentáveis de inclusão digital nos municípios.

4.3.2 Baixa capacidade administrativa e fragilidades normativas

A segunda dimensão crítica identificada na entrevista refere-se à baixa capacidade administrativa do programa associada a fragilidades em seu arcabouço normativo. O relato do E4 indica que a política foi estruturada a partir de um conjunto limitado de instrumentos institucionais, concentrando-se principalmente no decreto de criação do programa e nos termos de doação de equipamentos destinados aos municípios participantes.

Segundo o entrevistado, o governo federal não estabeleceu diretrizes pedagógicas nacionais para orientar as atividades de inclusão digital nem definiu parâmetros mínimos de conectividade, critérios padronizados de atendimento ou protocolos operacionais capazes de orientar a execução do programa nos territórios. Como destacou E4, a principal estratégia federal consistiu na disponibilização de kits de computadores, ficando sob responsabilidade dos municípios a organização das atividades formativas, a garantia de conectividade, a definição de parcerias locais e a manutenção da infraestrutura.

Esse arranjo institucional transferiu para os entes municipais grande parte das responsabilidades operacionais da política. Na prática, a implementação do programa passou a depender das condições administrativas previamente existentes em cada município, bem como da disponibilidade de equipes, infraestrutura tecnológica e articulações institucionais locais capazes de sustentar as atividades de inclusão digital voltadas às pessoas idosas.

A fala de E4 também indica que o governo federal não estruturou mecanismos permanentes de acompanhamento ou suporte técnico continuado aos municípios participantes. Aspectos como a definição de metodologias pedagógicas, a adaptação das atividades às necessidades do público idoso e a manutenção dos equipamentos ficaram predominantemente sob responsabilidade das gestões locais. Esse cenário sugere um desenho institucional com limitada habilidade de indução federativa, no qual o nível central atua mais como provedor de infraestrutura do que como coordenador de uma política nacional estruturada.

Como resultado, a execução do programa apresentou níveis distintos de desenvolvimento entre os municípios. Enquanto alguns conseguiram integrar os equipamentos recebidos a iniciativas locais de capacitação digital e convivência comunitária, outros enfrentaram dificuldades para transformar a adesão formal ao programa em ações regulares de formação. Esse tipo de variação territorial é frequentemente associado, na literatura sobre capacidades estatais, às desigualdades administrativas e institucionais existentes entre os entes subnacionais (PIRES; GOMIDE, 2016; GOMIDE; MARENCO, 2024).

Nesse sentido, o depoimento do entrevistado sugere que o Programa Viver operou, em muitos casos, como uma iniciativa de disponibilização de infraestrutura tecnológica, sem que fossem estabelecidos instrumentos normativos e administrativos mais robustos capazes de orientar e sustentar sua implementação de forma homogênea no território nacional.

4.3.3 Infraestrutura padronizada e descolada das necessidades territoriais

Outro aspecto crítico evidenciado pela entrevista refere-se à forma como o Programa Viver materializou sua proposta de inclusão digital por meio da distribuição de kits padronizados de equipamentos. Segundo o entrevistado E4 (2025), a política adotou um critério essencialmente demográfico para a definição da infraestrutura ofertada aos municípios, estabelecendo apenas uma proporção populacional que determinava o número de computadores a serem enviados. Como explica o gestor, “*Os kits seguem o que está previsto no decreto, você pode ter entre oito e dez computadores, basicamente um computador completo com webcam, teclado, mouse e impressora*”.

Esse modelo revela uma concepção homogênea do território brasileiro, baseada em parâmetros simplificados que não consideram diferenças estruturais entre os municípios, como o perfil da população idosa, os níveis de exclusão digital, as condições de conectividade ou as desigualdades de capacidade administrativa entre as gestões locais. A própria entrevista evidencia essa limitação quando o gestor reconhece que os critérios utilizados para definir o número de equipamentos não se basearam em diagnósticos mais precisos sobre a demanda potencial da política.

Esse resultado pode ser interpretado à luz das abordagens *top-down* e *bottom-up* discutidas no referencial teórico. A definição de critérios uniformes em âmbito federal aproxima-se de uma lógica *top-down*, na medida em que privilegia diretrizes estabelecidas pelos níveis centrais de governo. Por outro lado, a ausência de parâmetros construídos a partir das especificidades municipais permite relacionar os resultados à perspectiva *bottom-up*, que

ênfatiza a importância dos contextos locais e da atuação dos implementadores no processo de implementação.

Nessa perspectiva, os achados sugerem que a consideração de características territoriais e das capacidades estatais dos municípios pode constituir um elemento relevante para a adequação da política às diferentes realidades locais. Em suas palavras, *“Não tinham critérios por índice de alfabetização das pessoas idosas ou por outros indicadores; eu particularmente não sei qual foi o critério usado para decidir oito ou dez computadores”*.

A ausência de critérios mais refinados produziu uma infraestrutura que, embora formalmente uniforme, apresenta efeitos distintos nos territórios. Municípios de pequeno porte podem eventualmente conseguir organizar turmas e atender parte da demanda local com um número reduzido de equipamentos, enquanto cidades médias e grandes tendem a enfrentar limitações significativas na capacidade de atendimento. O próprio entrevistado reconhece essa heterogeneidade ao afirmar que *“Para municípios maiores com certeza um kit só não seria suficiente”*, ao passo que em localidades menores *“É possível organizar uma escala e atender mais pessoas”*. Esse cenário evidencia que o programa não foi estruturado a partir de uma lógica redistributiva capaz de compensar desigualdades territoriais, mas sim por meio de um padrão uniforme de distribuição de equipamentos.

Além da padronização territorial, a entrevista também revela um segundo problema relevante relacionado ao tipo de tecnologia adotada pelo programa. A política foi estruturada principalmente em torno de laboratórios de informática baseados em computadores de mesa, o que reflete uma concepção de inclusão digital associada a modelos mais tradicionais de acesso às tecnologias. Entretanto, conforme observa o entrevistado, o padrão contemporâneo de uso digital tem se deslocado de forma significativa para dispositivos móveis. Em sua avaliação, *“O viver foi pensado em um momento em que a população idosa ainda não estava tão digitalizada antes da migração do computador para o celular”*. Nesse sentido, o gestor reconhece que o modelo tecnológico adotado pelo programa se tornou progressivamente defasado frente às transformações recentes do ecossistema digital.

Essa defasagem tecnológica evidencia a ausência de mecanismos sistemáticos de revisão e atualização do desenho da política. Como destaca o entrevistado, o programa permaneceu centrado na lógica inicial de distribuição de equipamentos, sem processos estruturados de avaliação capazes de orientar ajustes ao longo do tempo. Dessa forma, mesmo diante da crescente centralidade dos smartphones no cotidiano digital da população idosa, a política manteve um formato baseado em computadores, o que limita sua aderência às práticas reais de uso da tecnologia.

Outro elemento importante revelado pela entrevista diz respeito à ausência de diferenciação territorial na oferta da infraestrutura. Questionado sobre a existência de adaptações para contextos urbanos, rurais ou regiões com menor acesso à conectividade, o gestor foi categórico ao afirmar que *“Os kits são padronizados para todos os municípios”*, havendo apenas a variação no número de equipamentos conforme o porte populacional. Isso significa que a política não incorporou mecanismos de ajuste capazes de responder às diferenças regionais em termos de acesso à internet, dispersão territorial ou disponibilidade de equipamentos públicos.

A entrevista também evidencia que a política não contemplou fatores fundamentais da infraestrutura digital, como conectividade, manutenção dos equipamentos ou suporte técnico continuado. Após a entrega dos kits, grande parte das responsabilidades relacionadas ao funcionamento do programa foi transferida aos municípios. Como afirma o entrevistado, *“Depois que a gente faz a destinação, o ministério não tem mais gasto nenhum a não ser a entrega do equipamento”*. Na prática, isso significa que aspectos centrais para o funcionamento da política, como contratação de internet, manutenção da infraestrutura ou organização das atividades pedagógicas, ficaram inteiramente sob responsabilidade das administrações locais.

Essa configuração institucional reforça o caráter predominantemente distributivo do programa. Em vez de estruturar um sistema de apoio federativo voltado ao fortalecimento das capacidades locais, a atuação federal concentrou-se na entrega inicial de equipamentos, deixando os demais elementos da política dependentes da iniciativa e das condições administrativas de cada município. Como sintetiza o entrevistado, o programa acabou operando como *“Uma política de doação apenas, onde tudo ficava muito a cargo do município”*.

Outro fator relevante destacado pelo E4 refere-se à subutilização dos equipamentos disponibilizados pelo programa. Embora não utilize explicitamente esse termo, o gestor indica que, durante visitas a municípios, identificou fragilidades na apropriação dos kits, associadas à ausência de acompanhamento federal. Como afirmou, *“Isso, inclusive, é uma das falhas que a gente só destina o equipamento e não faz mais nada”*. Esse trecho evidencia que a simples disponibilização de recursos materiais, desacompanhada de estratégias de monitoramento e suporte, tende a limitar sua efetiva utilização no nível local.

Portanto, a infraestrutura padronizada do Programa Viver evidencia limitações importantes no desenho da política. A ausência de critérios territoriais mais sofisticados, a centralidade conferida a equipamentos que já não correspondem ao padrão dominante de uso digital e a falta de suporte técnico e institucional aos municípios revelam fragilidades significativas na capacidade estatal de estruturar uma política nacional de inclusão digital

voltada à população idosa. Esses elementos ajudam a explicar por que, apesar de sua proposta inicial, o programa apresentou resultados heterogêneos e dependentes das capacidades locais de implementação.

4.3.4 Conectividade e segurança da informação: lacunas estruturais

Outro ponto crítico identificado na entrevista refere-se às lacunas relacionadas à conectividade e à segurança da informação no âmbito do Programa Viver. Conforme relatado por E4, o decreto de criação da política concentrou-se essencialmente na definição da estrutura física dos laboratórios e na doação de equipamentos, sem estabelecer parâmetros mínimos de conectividade ou requisitos técnicos para o funcionamento das atividades. Em suas palavras, o programa foi estruturado basicamente como uma política de entrega de equipamentos, sem regulamentações específicas sobre internet ou infraestrutura de rede necessária para a operação dos espaços.

Essa ausência de diretrizes evidencia que a política priorizou o acesso material aos dispositivos, sem considerar de forma estruturada um dos elementos centrais da inclusão digital: a garantia de conexão estável e de qualidade. Como consequência, a responsabilidade por contratar serviços de internet, garantir estabilidade da rede e adequar a infraestrutura física acabou sendo transferida integralmente aos municípios. Na prática, isso significa que a viabilidade de funcionamento dos espaços do Viver passou a depender diretamente das condições administrativas e financeiras das gestões locais, o que tende a reproduzir desigualdades territoriais já existentes entre municípios com maior ou menor capacidade institucional.

A entrevista também revela fragilidades relevantes no campo da segurança da informação. Embora E4 destaque que o sistema interno utilizado pelo programa para monitoramento das unidades observa os parâmetros da Lei Geral de Proteção de Dados, especialmente no que se refere ao acesso de gestores por meio da autenticação do Gov.br, ele reconhece que não foram estabelecidas diretrizes específicas voltadas à proteção das pessoas idosas usuárias do programa. Ou seja, não houve a definição de protocolos nacionais de segurança digital aplicados ao uso cotidiano dos laboratórios pelos participantes.

Nesse sentido, o programa não incorporou orientações estruturadas sobre práticas seguras de navegação, prevenção a golpes digitais, proteção de dados pessoais ou uso seguro de senhas e credenciais, aspectos particularmente relevantes para um público que frequentemente enfrenta maiores dificuldades de adaptação às tecnologias digitais. Como

aponta o entrevistado, o foco da política esteve concentrado na implantação dos espaços e na entrega dos equipamentos, enquanto as orientações pedagógicas e operacionais relacionadas ao uso seguro das tecnologias ficaram majoritariamente a cargo dos municípios.

A ausência dessas diretrizes compromete a própria efetividade da política de inclusão digital, na medida em que o acesso a equipamentos constitui apenas uma dos fatores desse processo. Para que a inclusão tecnológica se concretize, é necessário articular também condições adequadas de conectividade, desenvolvimento de habilidades e garantia de ambientes seguros de uso. No caso da população idosa, essa dimensão torna-se ainda mais relevante, uma vez que a ampliação do uso de serviços digitais, especialmente em áreas como saúde, serviços públicos e comunicação, também expõe esse grupo a novos riscos associados a fraudes, golpes virtuais e uso indevido de dados pessoais (JIA; DU; YAN, 2024).

Dessa forma, as lacunas relacionadas à conectividade e à segurança da informação revelam limitações importantes no desenho institucional do Programa Viver. Ao não estabelecer parâmetros mínimos de infraestrutura de rede nem estratégias estruturadas de proteção e orientação aos usuários finais, a política tende a produzir processos de inclusão digital frágeis e desiguais, dependentes das condições locais de implementação e da iniciativa dos gestores municipais

4.3.5 Monitoramento, avaliação e ausência de indicadores de impacto

Outro achado relevante refere-se às fragilidades nos mecanismos de monitoramento e avaliação do Programa Viver. A entrevista com E4 evidencia que o sistema originalmente concebido para acompanhar a implementação da política não chegou a se consolidar plenamente. Segundo o entrevistado, o sistema desenvolvido pela gestão responsável pela criação do programa apresentou dificuldades operacionais e, na prática, “nunca chegou a funcionar” de forma efetiva.

De acordo com E4, a gestão atual desenvolveu um novo sistema de acompanhamento, porém com finalidade predominantemente administrativa. Esse sistema é utilizado principalmente para registrar informações básicas sobre a existência dos espaços, a situação dos equipamentos e dados gerais de funcionamento das unidades. Nas palavras do entrevistado, trata-se de um mecanismo voltado mais ao controle administrativo da política do que propriamente à avaliação de seus resultados ou impactos.

A fala do coordenador também revela que o programa não estruturou indicadores capazes de medir resultados concretos da política. Não foram definidos parâmetros de avaliação

relacionados ao desenvolvimento de habilidades digitais, ao nível de engajamento das pessoas idosas ou à evolução da autonomia no uso das tecnologias. Assim, mesmo nos casos em que os municípios enviam informações periódicas à coordenação federal, esses dados se restringem, em geral, a registros quantitativos simples, como número de equipamentos disponíveis, situação dos kits e estimativas de atendimentos realizados.

Conforme relatado por E4, o envio dessas informações ocorre de forma semestral e tem caráter essencialmente declaratório, sem a existência de mecanismos sistemáticos de verificação ou de análise qualitativa das atividades realizadas nos espaços. Dessa forma, o monitoramento acaba se limitando ao acompanhamento formal da existência das unidades e da manutenção dos equipamentos, sem produzir evidências consistentes sobre os efeitos da política na vida das pessoas idosas atendidas.

Essa configuração evidencia limitações na habilidade de aprendizagem institucional do programa. Sem indicadores claros de desempenho, resultados ou impacto, torna-se difícil identificar avanços, gargalos ou diferenças de desempenho entre os territórios. Além disso, a ausência de informações sistematizadas sobre o uso dos espaços impede que a coordenação do programa compreenda como os municípios estão desenvolvendo as atividades, quais metodologias têm sido utilizadas ou quais experiências têm produzido melhores resultados.

Outro aspecto destacado por E4 diz respeito à ausência de mecanismos estruturados de retroalimentação da política. Como não há um sistema consolidado de avaliação, as informações eventualmente coletadas não são utilizadas de forma sistemática para orientar ajustes no desenho do programa, na definição de prioridades ou na atualização de suas estratégias de implementação. Assim, a política tende a operar de forma relativamente estática, com baixa habilidade de adaptação diante das mudanças tecnológicas e das diferentes realidades locais.

Do ponto de vista da efetividade da política pública, essa limitação torna-se particularmente relevante. A inclusão digital, especialmente no contexto do envelhecimento populacional, envolve processos complexos que vão além do simples acesso a equipamentos tecnológicos. É necessário compreender como as pessoas idosas utilizam essas ferramentas, quais dificuldades enfrentam, quais benefícios obtêm e de que maneira essas tecnologias contribuem para ampliar sua autonomia, participação social e acesso a serviços públicos.

Nesse sentido, a ausência de indicadores de impacto impede que o Programa Viver produza evidências sobre sua contribuição para objetivos mais amplos, como a ampliação do acesso a serviços digitais de saúde, o fortalecimento da autonomia digital das pessoas idosas ou a redução de vulnerabilidades associadas ao uso da internet. Como consequência, o programa

perde parte de sua competência em demonstrar resultados concretos e de justificar sua expansão ou fortalecimento no âmbito das políticas públicas voltadas ao envelhecimento e à inclusão digital.

Em síntese, a análise da entrevista com E4 revela que o monitoramento do Programa Viver permanece concentrado em controles administrativos básicos, sem a estruturação de uma cultura avaliativa orientada por resultados. A inexistência de indicadores de impacto, aliada à ausência de mecanismos sistemáticos de análise e aprendizagem institucional, limita a capacidade do programa de aperfeiçoar suas estratégias ao longo do tempo e de transformar experiências locais em conhecimento acumulado para o aprimoramento da política pública.

4.3.6 A descontinuidade do Programa Viver e o reconhecimento de suas limitações

A entrevista com E4 também revela que o Programa Viver se encontra atualmente em processo de descontinuidade no âmbito do governo federal. Segundo o entrevistado, a gestão atual optou por não dar continuidade à expansão da política, concentrando suas ações apenas na resolução de pendências administrativas e no acompanhamento residual dos termos de doação firmados com os municípios que já haviam recebido os equipamentos.

De acordo com E4, essa decisão está relacionada às limitações acumuladas ao longo da trajetória do programa. Conforme relatado na entrevista, a política foi concebida com objetivos relativamente amplos, mas sem a construção de instrumentos institucionais capazes de sustentar sua implementação de forma estruturada no território nacional. Nesse sentido, o entrevistado reconhece que o programa apresentou fragilidades importantes em sua concepção, especialmente no que se refere à definição de diretrizes claras, à coordenação entre diferentes áreas do governo e à criação de mecanismos sistemáticos de acompanhamento e avaliação.

A análise desenvolvida ao longo desta seção mostra que essas limitações se manifestaram em diferentes dimensões da política. A ausência de planejamento intersetorial, a definição restrita de critérios para distribuição da infraestrutura, as lacunas relacionadas à conectividade e segurança da informação e a inexistência de indicadores de impacto contribuíram para fragilizar a capacidade do programa de se consolidar como uma estratégia nacional estruturante de inclusão digital voltada à população idosa.

Nesse contexto, a decisão de descontinuar o Programa Viver pode ser interpretada não apenas como uma escolha administrativa, mas também como um reconhecimento institucional das dificuldades enfrentadas para sustentar a política em escala nacional. Como aponta o E4, ao longo do tempo tornou-se evidente que o programa não possuía uma arquitetura normativa

e operacional suficientemente robusta para responder às diferentes realidades municipais e às demandas crescentes relacionadas à inclusão digital de pessoas idosas.

Do ponto de vista das capacidades estatais, essa trajetória ilustra os desafios associados à implementação de políticas públicas formuladas com baixa densidade institucional e com instrumentos limitados de coordenação federativa. Sem mecanismos capazes de induzir padrões mínimos de funcionamento, apoiar os municípios com menor capacidade administrativa e produzir evidências sobre seus resultados, a política acabou apresentando dificuldades para se consolidar e para demonstrar seus impactos de forma consistente.

Assim, o encerramento gradual do Programa Viver evidencia as consequências de um processo de formulação e implementação marcado por limitações institucionais. Em vez de se firmar como uma política estruturante no campo da inclusão digital da população idosa, o programa terminou por operar de forma pontual e heterogênea entre os territórios, refletindo as desigualdades de capacidades administrativas já existentes entre os municípios brasileiros.

4.3.7 Comparação com iniciativas atuais: avanços conceituais e metodológicos

A entrevista com E4 também permite compreender como as limitações acumuladas pelo Programa Viver influenciaram a formulação de iniciativas mais recentes voltadas à inclusão digital de pessoas idosas. Segundo o entrevistado, a decisão da gestão federal atual de não dar continuidade à expansão do programa está diretamente relacionada às fragilidades observadas em sua concepção e implementação. Conforme relatado por E4, o Viver não conseguiu consolidar diretrizes claras, mecanismos estruturados de coordenação federativa nem instrumentos consistentes de monitoramento e avaliação, fatores que, ao longo do tempo, comprometeram sua disposição em se afirmar como uma política nacional estruturante.

Na avaliação do entrevistado, o programa foi concebido com objetivos amplos, porém sem a construção de instrumentos institucionais capazes de sustentar sua implementação em diferentes realidades municipais. Como discutido nas seções anteriores, a política concentrou-se principalmente na entrega de equipamentos, sem estabelecer parâmetros claros de funcionamento, estratégias pedagógicas estruturadas ou mecanismos permanentes de acompanhamento dos resultados. Esse conjunto de fragilidades contribuiu para que o programa perdesse parte de seu sentido estratégico ao longo do tempo.

A fala de E4 também evidencia limitações relacionadas à coordenação federativa. Embora houvesse interesse de diversos municípios em aderir à iniciativa, não foram instituídos espaços permanentes de articulação entre o governo federal e os entes locais. Conforme relatado

pelo entrevistado, o programa não estruturou comitês interministeriais, fóruns federativos ou redes de cooperação capazes de oferecer suporte técnico contínuo aos municípios durante a implementação.

Essa lacuna institucional indica fragilidades na habilidade de coordenação governamental, especialmente em políticas de caráter transversal, que demandam articulação entre diferentes níveis e setores do Estado. Nesses contextos, a ausência de mecanismos formais de coordenação tende a dificultar a integração de esforços e a reduzir a efetividade das ações, conforme apontado pela literatura (GOMIDE; PIRES, 2014).

Nesse contexto, a descontinuidade do Programa Viver não pode ser compreendida apenas como resultado de uma mudança de prioridades governamentais. Conforme reconhece o próprio E4, trata-se também do reconhecimento de que o desenho institucional da política não reunia condições suficientes para sustentar uma estratégia nacional consistente de inclusão digital voltada à população idosa.

A fragilidade normativa, a ausência de financiamento estruturado e a inexistência de mecanismos avaliativos limitaram a capacidade do programa de produzir resultados mensuráveis e de se consolidar como política pública permanente. Esse quadro evidencia limitações nas capacidades estatais necessárias à sustentação de políticas de maior complexidade, especialmente no que se refere à institucionalização de regras, à alocação de recursos e à construção de instrumentos de monitoramento e avaliação (SOUZA, 2016; MARENCO; STROHSCHEN; JONER, 2017).

Ao mesmo tempo, a trajetória do Viver ajuda a compreender a emergência de iniciativas mais recentes que procuram incorporar aprendizados decorrentes dessas limitações. Conforme mencionado por E4, programas mais recentes, como o Viva Mais Cidadania Digital, passaram a adotar estratégias distintas, incluindo o uso de linguagem simples, metodologias educativas inspiradas em princípios da educação popular, maior atenção ao uso de smartphones e a execução das atividades em parceria com instituições de ensino superior por meio de termos de execução descentralizada.

Essas mudanças indicam uma tentativa de aproximar as políticas de inclusão digital das experiências concretas de uso das tecnologias pelas pessoas idosas, bem como de fortalecer os arranjos institucionais responsáveis pela implementação das ações. Ao incorporar metodologias pedagógicas mais adaptadas a esse público e ao estabelecer parcerias institucionais para execução das atividades, essas iniciativas buscam superar parte das limitações identificadas no modelo anterior.

Com isso, aproximam-se de abordagens que valorizam políticas territorializadas, participativas e orientadas por evidências, especialmente no campo da inclusão digital e do envelhecimento (JIA; DU; YAN, 2024; MACHADO; SILVA, 2023).

Assim, a comparação entre o Programa Viver e iniciativas mais recentes evidencia um processo de aprendizagem institucional, ainda que parcial. A experiência do Viver revela os limites de políticas centradas predominantemente na distribuição de equipamentos e com baixa densidade institucional. Por outro lado, as novas iniciativas sugerem um movimento de reorientação conceitual e metodológica, buscando articular infraestrutura tecnológica, metodologias de ensino e arranjos institucionais capazes de ampliar a efetividade das políticas de inclusão digital voltadas ao envelhecimento.

4.3.8 Identificação dos fatores técnico-administrativos, fiscais e político-relacionais de capacidade estatal no Programa Viver

A análise da entrevista com E4, articulada ao referencial teórico, indica que as fragilidades do Programa Viver se distribuíram de forma transversal nas dimensões burocrática, fiscal e político-relacional das capacidades estatais. No plano técnico-administrativo, o programa apresentou um desenho institucional limitado, centrado essencialmente na distribuição de equipamentos e sustentado por um arcabouço normativo mínimo, composto basicamente pelo decreto de criação e pelos termos de doação.

Conforme relatado por E4 (2025), “*O programa basicamente fazia a entrega dos kits e o município precisava se organizar para colocar em funcionamento*”, o que evidencia a ausência de diretrizes pedagógicas, parâmetros de conectividade ou mecanismos sistemáticos de monitoramento. Essa configuração revela limitações nos instrumentos administrativos necessários para orientar a implementação e promover aprendizado institucional, aspecto amplamente discutido na literatura sobre capacidades estatais (PIRES; GOMIDE, 2016).

No plano fiscal, a política também revelou limitações relevantes. O programa não previu recursos para manutenção dos equipamentos, custeio de conectividade ou capacitação de pessoal, transferindo aos municípios a responsabilidade integral pela operacionalização dos espaços de inclusão digital. Como ressaltou E4 (2025), “*O governo federal fazia a doação do kit, mas a estrutura, internet e funcionamento dependiam do município*”.

A ausência de mecanismos de cofinanciamento ou de incentivos financeiros federais compromete a sustentabilidade das iniciativas locais, sobretudo em contextos municipais com menor capacidade arrecadatória. Esse tipo de arranjo tende a acentuar desigualdades territoriais

e a dificultar a continuidade das políticas públicas, especialmente em sistemas federativos marcados por fortes assimetrias de recursos e capacidades (CINGOLANI, 2013; LOPREATO, 2022).

No campo político-relacional, embora E4 tenha destacado que diversos municípios demonstraram interesse em aderir ao programa, inclusive aqueles não contemplados inicialmente, a política apresentou baixa habilidade de coordenação intergovernamental e limitada articulação com outros atores institucionais. Segundo o E4 (2025), *“havia procura de municípios querendo participar, mas o programa não tinha uma estrutura grande de acompanhamento ou de apoio técnico”*.

A delegação quase integral da execução aos governos locais, sem a construção de canais estruturados de cooperação ou de suporte técnico continuado, contribuiu para reforçar assimetrias territoriais e restringir o alcance da política. Esse arranjo evidencia limites na habilidade de coordenação governamental em contextos federativos heterogêneos, nos quais a ausência de mecanismos de articulação tende a comprometer a implementação de políticas nacionais de caráter transversal (ARRETCHE, 2002; GOMIDE; PIRES, 2014).

Consideradas em conjunto, essas limitações indicam que o Programa Viver não se consolidou como uma política pública estruturada de inclusão digital, mas como uma iniciativa de alcance restrito, baseada principalmente na provisão de equipamentos. A ausência de instrumentos de monitoramento, indicadores de resultados e mecanismos de aprendizagem institucional dificultou a adaptação da política ao longo do tempo e limitou sua capacidade de responder às demandas associadas à crescente digitalização de serviços públicos, especialmente no campo da saúde. Nesse contexto, a descontinuidade do programa pode ser compreendida não apenas como decisão administrativa da gestão federal atual, mas como resultado de um desenho institucional pouco consistente com as exigências de políticas voltadas à inclusão digital de populações idosas, que demandam articulação intersetorial, apoio técnico continuado e estratégias de implementação territorialmente sensíveis.

4.3.9 Recomendações para o aprimoramento das capacidades estatais nas políticas de inclusão digital de pessoas idosas

Com base nos achados da pesquisa, propõe-se um conjunto de recomendações voltadas ao fortalecimento das capacidades estatais necessárias à sustentabilidade das políticas de inclusão digital de pessoas idosas. A análise desenvolvida ao longo deste capítulo evidenciou que a implementação dessas iniciativas no território depende da articulação entre diferentes

dimensões de capacidade estatal, envolvendo aspectos técnico-administrativos, fiscais e político-relacionais. Observou-se que limitações nessas dimensões afetam diretamente a continuidade das ações, a qualidade das atividades ofertadas e a capacidade dos programas de produzir processos efetivos de inclusão digital entre a população idosa. Nesse sentido, as recomendações apresentadas a seguir buscam enfrentar os principais desafios identificados na implementação das iniciativas analisadas, contribuindo para o aprimoramento do desenho institucional dessas políticas e para o fortalecimento de sua predisposição para gerar resultados consistentes no território.

No eixo técnico-administrativo, recomenda-se superar o caráter predominantemente distributivo que ainda marca parte das iniciativas de inclusão digital, frequentemente centradas na disponibilização de equipamentos ou na criação de espaços físicos de acesso à internet. Embora essas ações representem um passo inicial importante, os resultados da pesquisa indicam que a simples oferta de infraestrutura não é suficiente para garantir a apropriação efetiva das tecnologias digitais por pessoas idosas. Em diversos contextos analisados, observou-se que a ausência de estratégias pedagógicas estruturadas limita o alcance das atividades desenvolvidas, resultando em processos de aprendizagem fragmentados ou pouco conectados às necessidades concretas desse público.

Diante desse cenário, recomenda-se a elaboração de diretrizes pedagógicas nacionais capazes de orientar a implementação das ações em nível local, oferecendo parâmetros mínimos para o desenvolvimento das atividades sem comprometer a flexibilidade necessária à adaptação às realidades territoriais. Essas diretrizes podem contemplar, por exemplo, orientações sobre metodologias de ensino adequadas ao processo de aprendizagem na velhice, estratégias de mediação digital voltadas ao uso cotidiano das tecnologias e conteúdos relacionados ao acesso a serviços públicos digitais, aplicativos de comunicação e ferramentas de apoio à vida diária. A incorporação de metodologias inspiradas na educação popular pode contribuir para tornar os processos formativos mais participativos e conectados às experiências concretas das pessoas idosas, favorecendo uma aprendizagem baseada na prática e na resolução de problemas do cotidiano.

Além disso, torna-se fundamental institucionalizar mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação das políticas de inclusão digital. Os resultados da pesquisa indicaram que muitos programas carecem de instrumentos sistemáticos de acompanhamento, o que dificulta a identificação de resultados e a realização de ajustes ao longo do processo de implementação. A criação de sistemas de monitoramento que incorporem indicadores de

participação, aprendizagem e uso efetivo das tecnologias pode contribuir para ampliar a capacidade institucional de produzir informação e orientar decisões de gestão.

Essa perspectiva reforça que a capacidade estatal não se limita à implementação de políticas públicas, abrangendo também a produção de conhecimento sobre sua própria atuação e a promoção de processos contínuos de aprendizagem institucional (CINGOLANI, 2013).

No âmbito fiscal, a análise empírica evidenciou que a continuidade das iniciativas de inclusão digital depende fortemente da capacidade administrativa e financeira dos municípios responsáveis pela implementação das ações. Em muitos casos, a ausência de recursos estáveis limita a expansão das atividades ou compromete sua sustentabilidade ao longo do tempo. Esse cenário tende a produzir variações significativas na oferta e na qualidade das iniciativas entre diferentes localidades, refletindo as desigualdades existentes entre os entes subnacionais em termos de capacidade institucional e disponibilidade de recursos.

Nesse contexto, a literatura sobre capacidades estatais e coordenação federativa oferece importantes elementos para o desenho de estratégias voltadas à redução dessas desigualdades. Em sistemas federativos, a presença de mecanismos de indução e coordenação intergovernamental é fundamental para promover maior homogeneidade na implementação de políticas públicas e reduzir disparidades territoriais na oferta de serviços.

De forma complementar, destaca-se a importância de arranjos institucionais estáveis e previsíveis, capazes de sustentar a continuidade das políticas ao longo do tempo e reduzir a dependência de decisões conjunturais ou de iniciativas isoladas no nível local. Além disso, as diferenças de capacidade administrativa entre municípios demandam estratégias diferenciadas de apoio estatal, que considerem as especificidades institucionais de cada território e ampliem as condições de implementação das políticas (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES, 2016; PEREIRA, 2019).

À luz desse referencial, recomenda-se a adoção de instrumentos de cofinanciamento voltados ao apoio da manutenção e da expansão das ações de inclusão digital em nível local. A criação de mecanismos de financiamento compartilhados entre diferentes níveis de governo pode contribuir para garantir maior previsibilidade de recursos e reduzir a dependência exclusiva das capacidades fiscais municipais. Além disso, a definição de critérios de distribuição de recursos que considerem indicadores de vulnerabilidade social, níveis de exclusão digital e limitações de capacidade administrativa pode favorecer uma alocação mais equitativa dos investimentos públicos, ampliando o alcance das políticas em territórios com maiores necessidades.

No eixo político-relacional, os resultados da pesquisa indicam que a efetividade das políticas de inclusão digital também depende da capacidade do Estado de articular diferentes atores institucionais em torno da implementação das iniciativas. Em diversos contextos analisados, observou-se que a existência de parcerias com universidades, organizações da sociedade civil e outras instituições locais contribui para ampliar a capacidade de execução das ações, ao mesmo tempo em que fortalece a legitimidade social dos programas. Essas parcerias permitem mobilizar recursos técnicos, conhecimentos especializados e redes de apoio que dificilmente seriam mobilizados apenas pelas estruturas administrativas tradicionais.

Nesse sentido, recomenda-se o fortalecimento da coordenação federativa e da articulação intersetorial como estratégias centrais para ampliar a capacidade de implementação das políticas de inclusão digital. A participação de instituições de ensino superior pode contribuir, por exemplo, para o desenvolvimento de metodologias de formação digital adaptadas às necessidades da população idosa, bem como para a realização de atividades de extensão universitária voltadas à promoção da inclusão digital. Da mesma forma, organizações da sociedade civil e conselhos de direitos da pessoa idosa podem desempenhar papel relevante na mobilização comunitária, na identificação de demandas locais e no acompanhamento social das políticas públicas.

Experiências recentes indicam que arranjos colaborativos envolvendo universidades, governos locais e organizações sociais podem ampliar significativamente a capacidade de implementação das iniciativas, além de favorecer a produção de conhecimento aplicado sobre inclusão digital e envelhecimento. Esses arranjos também contribuem para fortalecer a dimensão participativa das políticas públicas, ao aproximar os processos de formulação e implementação das demandas concretas da população atendida.

Nesse sentido, o aprimoramento das capacidades político-relacionais está associado à construção de redes institucionais mais amplas e colaborativas, capazes de articular diretrizes nacionais às realidades locais e de promover maior integração entre diferentes setores da administração pública (BOLZAN; LÜBLER, 2016; BERNARDO, 2022; PAPI et al., 2021).

Em síntese, os resultados desta pesquisa indicam que a sustentabilidade das políticas de inclusão digital voltadas às pessoas idosas depende menos da existência formal de programas e mais da capacidade do Estado de articular recursos institucionais, financeiros e relacionais para garantir sua implementação no território. O fortalecimento das capacidades técnico-administrativas, fiscais e político-relacionais constitui, portanto, condição fundamental para que essas políticas consigam produzir efeitos concretos na ampliação do acesso e do uso significativo das tecnologias digitais pela população idosa.

Esse achado reforça a importância do planejamento público orientado por evidências e da consideração prévia das capacidades institucionais disponíveis na formulação de políticas públicas. Ao incorporar análises sobre capacidades estatais no processo de desenho e implementação das políticas de inclusão digital, torna-se possível reduzir riscos de descontinuidade, melhorar a coordenação entre diferentes níveis de governo e ampliar a efetividade das iniciativas. Dessa forma, o fortalecimento das capacidades estatais emerge como elemento central para a consolidação de políticas públicas capazes de responder aos desafios impostos pelo envelhecimento populacional e pela crescente digitalização dos serviços e das relações sociais.

O Quadro 16 apresenta os principais desafios e as possibilidades de aprimoramento do Programa Viver identificados a partir da análise dos municípios pesquisados. Os achados evidenciam que o fortalecimento das capacidades técnico-administrativas, fiscais e político-relacionais constitui um elemento central para ampliar a efetividade da política e superar as limitações observadas em sua implementação.

De modo geral, a pesquisa demonstra que a sustentabilidade das políticas de inclusão digital para pessoas idosas depende menos da existência formal de programas e mais da articulação entre capacidades técnico-administrativas, fiscais e político-relacionais. Esse achado reforça a importância do planejamento público e da análise prévia das capacidades estatais como condição para a formulação de políticas mais justas, eficazes e alinhadas às transformações tecnológicas em curso, evitando que iniciativas bem-intencionadas se limitem à mera distribuição de equipamentos e falhem em produzir inclusão digital substantiva.

Quadro 16 - Desafios e possibilidades de aprimoramento do Programa Viver

Dimensão de capacidade estatal	Desafios identificados na implementação	Possibilidades de aprimoramento
Técnico-administrativa	Predominância de ações centradas na disponibilização de equipamentos e infraestrutura, com ausência de diretrizes pedagógicas estruturadas e fragilidade nos mecanismos de monitoramento e avaliação das atividades	Elaboração de diretrizes pedagógicas nacionais flexíveis, definição de padrões mínimos de infraestrutura e conectividade, incorporação de metodologias participativas de ensino digital e criação de sistemas permanentes de monitoramento e avaliação das ações
Fiscal	Dependência da capacidade financeira e administrativa dos municípios para manutenção das atividades, gerando desigualdades territoriais na continuidade e na expansão das iniciativas	Instituição de mecanismos de cofinanciamento entre os níveis de governo, criação de incentivos federais para apoio às ações locais e adoção de critérios de financiamento que considerem vulnerabilidades sociais e limitações de capacidade administrativa

Político-relacional	Limitações na coordenação federativa e na articulação entre diferentes atores institucionais envolvidos na política	Fortalecimento da coordenação entre os níveis de governo, ampliação de parcerias com universidades, organizações da sociedade civil e conselhos de direitos da pessoa idosa e promoção de arranjos institucionais colaborativos para implementação das ações
----------------------------	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar os fatores de capacidades estatais que facilitam e limitam a inclusão digital de pessoas idosas no âmbito do “Programa Viver”: Envelhecimento Ativo e Saudável, considerando o contexto da saúde pública municipal em Minas Gerais. A partir de uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, baseada em estudo de casos múltiplos, buscou-se compreender como diferentes dimensões das capacidades estatais condicionam a implementação da política pública no nível local. Com base nas evidências empíricas obtidas foi possível identificar e analisar os principais fatores institucionais que influenciam a implementação da política, evidenciando como diferentes capacidades estatais afetam a promoção da inclusão digital da população idosa.

O primeiro objetivo específico da pesquisa consistiu em propor um framework analítico multidimensional de capacidades estatais aplicável à análise de políticas públicas voltadas à inclusão digital de pessoas idosas. Do ponto de vista teórico, o framework permitiu sistematizar elementos institucionais relevantes para compreender a implementação de políticas associadas à transformação digital e ao envelhecimento populacional, contribuindo para preencher lacuna identificada na literatura, que ainda apresenta poucas abordagens integradas entre capacidades estatais, inclusão digital e políticas públicas direcionadas à população idosa.

O segundo objetivo específico buscou identificar os fatores técnico-administrativos, fiscais e político-relacionais que facilitam ou limitam a implementação do Programa Viver no contexto municipal. Os resultados indicam que a efetividade do programa não depende apenas da disponibilização de equipamentos tecnológicos, mas da presença de capacidades institucionais que sustentem sua operacionalização nos territórios.

Na dimensão técnico-administrativa, verificou-se que a ausência de planejamento prévio, de diretrizes operacionais claras e de mecanismos estruturados de monitoramento comprometeu a implementação da política em nível local. A distribuição padronizada dos *kits* tecnológicos, sem diagnósticos territoriais detalhados sobre infraestrutura digital, conectividade e capacidade administrativa municipal, limitou a efetividade das iniciativas de inclusão digital.

Na dimensão fiscal, observou-se que o programa não previu mecanismos consistentes de financiamento para manutenção dos equipamentos, custeio da conectividade ou capacitação de pessoal. Essa ausência de apoio financeiro estruturado transferiu aos municípios a responsabilidade pela operacionalização dos espaços digitais, o que se mostrou particularmente desafiador em contextos municipais com menor capacidade fiscal e elevada dependência de transferências intergovernamentais.

Já na dimensão político-relacional, os resultados evidenciaram fragilidades na coordenação intergovernamental e na articulação institucional entre diferentes atores envolvidos na implementação da política. Embora tenham sido identificadas experiências locais positivas relacionadas à atuação de conselhos municipais da pessoa idosa e à existência de redes institucionais prévias, verificou-se que a ausência de mecanismos mais estruturados de cooperação federativa e de apoio técnico continuado limitou o alcance da política em diversos municípios.

O terceiro objetivo específico consistiu em propor recomendações para o aprimoramento da política pública analisada. Dentre as principais recomendações destacam-se a adoção de critérios mais estruturados para seleção de municípios participantes, considerando indicadores de infraestrutura digital e capacidade institucional; o fortalecimento de estratégias de capacitação voltadas a gestores e mediadores locais; a criação de mecanismos sistemáticos de monitoramento e avaliação da política; e o desenvolvimento de instrumentos de financiamento que garantam maior sustentabilidade às iniciativas no âmbito municipal.

Em síntese, os resultados desta pesquisa indicam que a implementação do Programa Viver não foi determinada apenas pelo desenho formal da política, mas, sobretudo, pelas capacidades estatais previamente existentes nos municípios. Isso evidencia que políticas públicas descentralizadas, quando não acompanhadas de mecanismos robustos de coordenação, financiamento e suporte técnico, tendem a reproduzir desigualdades territoriais, limitando seu potencial de promover inclusão social de forma equitativa. A experiência do “Programa Viver” evidencia os limites de políticas públicas centradas predominantemente na distribuição de equipamentos, sem a construção de arranjos institucionais capazes de sustentar sua implementação.

Como limitações do estudo, foram encontradas dificuldades significativas para estabelecer contato com os municípios selecionados a fim de coletar dados. Em Divinópolis, observou-se que a integração do *kit* Viver às ações do sistema de saúde ocorreu apenas parcialmente, condicionada à capacidade administrativa local. Em Itaguara, apesar de ter sido selecionado no chamamento público do programa, o município não chegou a receber os equipamentos. Já em Jacutinga, não foram identificadas informações institucionais consistentes sobre a seleção ou implementação do programa no âmbito municipal. Ainda assim, a entrevista realizada com o gestor da Coordenadoria-Geral de Políticas de Envelhecimento Ativo, Saudável e Desenho Universal, vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, trouxe contribuições relevantes para compreender o processo de formulação e implementação da política em âmbito federal.

Apesar das limitações metodológicas decorrentes da baixa adesão municipal à pesquisa, a análise qualitativa permitiu identificar padrões relevantes sobre as capacidades institucionais envolvidas na implementação da política. A amostra inicialmente planejada como censitária assumiu características de conveniência, o que restringiu generalizações, mas permitiu aprofundar a compreensão sobre diferentes contextos institucionais e suas implicações para a implementação da política pública. A triangulação metodológica entre entrevistas, questionários e análise documental contribuiu para fortalecer a confiabilidade dos resultados.

Os resultados da pesquisa reforçam que políticas públicas voltadas à inclusão digital de pessoas idosas demandam abordagens mais abrangentes e institucionalmente estruturadas. O caso analisado evidenciou que a simples disponibilização de equipamentos tecnológicos não é suficiente para enfrentar a exclusão digital na velhice. A promoção efetiva da inclusão digital exige planejamento institucional, articulação intersetorial, coordenação federativa e mecanismos contínuos de monitoramento e avaliação.

Os achados também indicam que o Programa Viver apresenta um desenho relativamente padronizado e centralizado, com limitada consideração das heterogeneidades territoriais e das diferentes capacidades estatais existentes entre os municípios. Nesse contexto, observou-se ausência de mecanismos mais estruturados de coordenação federativa e governança pública por parte do governo federal, especialmente no que se refere ao acompanhamento da implementação, definição de estratégias intersetoriais e suporte técnico continuado aos municípios participantes.

Além disso, a pesquisa demonstrou que a implementação da política esteve diretamente condicionada às capacidades municipais disponíveis, particularmente nas dimensões técnico-administrativa, fiscal e político-relacional. Municípios com maior organização institucional e habilidade de coordenação apresentaram melhores condições para operacionalizar as ações previstas, enquanto contextos com limitações administrativas, dificuldades de planejamento e menor estrutura organizacional enfrentaram obstáculos mais significativos para transformar as diretrizes formais da política em ações efetivamente implementadas no território.

Nesse cenário, o fortalecimento das capacidades estatais não se apresenta apenas como um requisito técnico para a implementação de políticas públicas, mas como uma condição estruturante para a promoção da equidade no acesso às tecnologias digitais. Em um contexto de crescente digitalização dos serviços públicos, a ausência dessas capacidades tende a ampliar desigualdades já existentes, tornando ainda mais urgente a construção de políticas públicas que articulem infraestrutura, coordenação institucional e desenvolvimento de competências digitais.

Assim, mais do que ampliar o acesso às tecnologias, trata-se de garantir condições efetivas para que a população idosa possa utilizá-las de forma autônoma, segura e socialmente significativa.

Por fim, os resultados indicam que o enfrentamento da exclusão digital entre pessoas idosas constitui um desafio crescente para os sistemas públicos de saúde e para as políticas sociais, especialmente em um contexto de acelerada digitalização de serviços públicos. O fortalecimento das capacidades estatais é elemento central para a construção de políticas públicas capazes de promover inclusão, ampliar o acesso à serviços e garantir autonomia.

Adicionalmente, recomenda-se que pesquisas futuras avancem na análise de iniciativas desenvolvidas no âmbito municipal, explorando experiências locais bem-sucedidas, arranjos institucionais inovadores e estratégias de implementação adaptadas às especificidades territoriais. Também se mostra relevante o acompanhamento e a avaliação de novos programas federais voltados à inclusão digital e à cidadania da população idosa, como o Programa Viva Mais Cidadania, de modo a compreender em que medida essas políticas incorporam as lições aprendidas e contribuem para o fortalecimento das capacidades estatais no contexto federativo brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. **Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1543–1568, nov./dez. 2013.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Sistema tributário brasileiro: evolução histórica e desafios**. Rio de Janeiro: BNDES, 1994.
- AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. **Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 89, p. 1–28, ago. 2019.
- ALENCAR, E. **Introdução à metodologia de pesquisa**. Lavras: UFLA, 1999. 125 p.
- ALENCAR, E. M. L. S. **O perfil do professor facilitador e do professor inibidor da criatividade segundo estudantes de pós-graduação**. Boletim da Academia Paulista de Psicologia, 19, 84-95. 2000.
- ALONSO, Luiza Beth Nunes; FERNEDA, Edilson; SANTANA, Gislane Pereira. **Inclusão digital e inclusão social: contribuições teóricas e metodológicas**. Barbarói, Santa Cruz do Sul, n. 32, p. 154–165, jan./jul. 2010.
- AMORIM, Breno de Oliveira et al. **Tecnologias digitais e cidadania: desafios e oportunidades para a inclusão digital no Brasil - uma revisão sistemática da literatura**. Revista Delos, Curitiba, v. 18, n. 63, p. 01-24, 2025.
- ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25–48, set. 2002.
- BARDIN, L. (2011). **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70.
- BERNARDO, Lilian Dias. **As pessoas idosas e as novas tecnologias: desafios para a construção de soluções que promovam a inclusão digital**. Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia, Rio de Janeiro, 2022.
- BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Portugal: Porto Editora, 1994.
- BOLZAN, Larissa Medianeira; LÖBLER, Mauri Leodir. **Socialização e afetividade no processo de inclusão digital: um estudo etnográfico**. - Salvador, v. 23, n. 76, p. 130-149, jan./mar. 2016.
- BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. **Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jan. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. **Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 out. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.971, de 26 de agosto de 2019. **Institui o Programa Viver – Envelhecimento Ativo e Saudável.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 156, n. 165, p. 2, 27 ago. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-9.971-de-26-de-agosto-de-2019-213402993>. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. **Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Programa Viver – Envelhecimento Ativo e Saudável: manual Pró-DH para gestores.** Brasília, DF: MMFDH, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh>. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. **Programa Viver – Envelhecimento Ativo e Saudável.** Brasília, DF: MMFDH/SNDPI, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh>. Acesso em: 11 jun. 2025.

CABRAL FILHO, Adilson Vaz; CABRAL, Eula Dantas Taveira. **Inclusão digital para a inclusão social: perspectivas e paradoxos.** Revista Debates, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 11–28, jan./jun. 2010.

CINGOLANI, Luciana. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures.** Maastricht: UNU-MERIT, 2013. (Working Paper).

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABSHER-BELLON, Gabriel Luan. **Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 321–344, mar./abr. 2018.

DAGNINO, Renato. **Tecnologia Social: contribuições conceituais e metodológicas.** Campina Grande: EDUEPB, 2014. 318 p. ISBN 978-85-7879-327-2.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research.** In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). The Sage handbook of qualitative research. 3rd ed. Sage Publications Ltd., 2005. p. 1–32.

GANN, Bob. **Digital inclusion and health in Wales: full report.** Cardiff: Wales Co-operative Centre; Carnegie UK Trust, 2019. 178 p. Disponível em: <https://www.digitalcommunities.gov.wales/wp-content/uploads/2019/02/Digital-Inclusion-and-Health-in-Wales-Eng-full-report.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2025.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil**. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. p. 5–36.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 32, p. 1–17, jun. 2024.

GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André. **Capacidades estatais em ação: a abordagem dos arranjos de implementação de políticas públicas**. In: GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (org.). Capacidades estatais: avanços e tendências. Brasília: Enap, 2024. p. 31–42.

GRANDE, Edgar. **The erosion of state capacity and the European innovation policy dilemma: a comparison of German and EU information technology policies**. Research Policy, v. 30, p. 905–921, 2001.

GRIN, Eduardo José et al. **Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros**, v. 23, n. 76, 2018.

GUTIÉRREZ, Marina Barreda; CANTARERO-PRIETO, David; PASCUAL SÁEZ, Marta. **Age, technology, and the digital divide: are they directly related to mental health problems?** Healthcare, v. 12, n. 23, p. 2454, 2024.

GYÓRFFY, Zsuzsa et al. **State of vulnerable populations in the techquity framework in Hungary**. Frontiers in Public Health, [S.l.], v. 11, p. 1–10, 06 jul. 2023.

IOCKEN, Sabrina Nunes; GARCIA, Rodrigo Guerra. **A Lei nº 14.129/21 como facilitadora normativa para transformação digital e gestão do conhecimento nas organizações públicas**. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lório do (org.). Governo digital e a busca por inovação na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 1–242.

JIA, Shiwei; DU, Jia Tina; YAN, Hui. **Towards a comprehensive framework for digital inclusion: a comparison of international measurements**. Aslib Journal of Information Management, Beijing, 2024.

KOUVONEN, Anne et al. **Health and self-perceived barriers to internet use among older migrants: a population-based study**. BMC Public Health, v. 22, n. 1, 574, 2022.

KRUG, R.R.; XAVIER, A. J.; D'ORSI, E. **Fatores associados à manutenção do uso da internet: estudo longitudinal EpiFloripa Idoso**. 2018.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 31, n. 1, p. 1–41, jan./abr. 2022.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família.** 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/publico/2010_GabrielaSpangheroLotta.pdf. Acesso em: 6 jul. 2026.

MACHADO, Ana Luísa Vallim; SILVA, Germano Campos. **A inclusão social e digital no envelhecimento ativo.** Caderno Pedagógico, v. 20, n. 9, p. 3780–3806, 2023.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. **Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros.** Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa. São Paulo: ATLAS, 2006.

MATUS, C. **Estratégias políticas.** São Paulo: FUNDAP, 1996.

MELO, M. **Promoting active and healthy aging through multi-pronged public health strategies.** PsychTech & Health Journal, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 1-4, 2024.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação.** Tradução de Ana Beatriz Rodrigues e Priscilla Martins Celeste. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

NUNES, W. **Uma estratégia desenvolvimentista sem um Estado Desenvolvimentista: o caso dos governos Lula.** In: ENCONTRO NACIONAL DA ABCP, 11., 2018. Anais [...] Curitiba: ABCP, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Envelhecimento.** Departamento para Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, 2023. Disponível em: <https://unric.org/pt/envelhecimento/>. Acesso em: jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. **Relatório mundial de saúde mental: transformando a saúde mental para todos.** Genebra: OMS, 2022. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240049338>. Acesso em: jun. 2024.

PAPI, Luciana Pazini; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizandro. **Planejamento governamental e capacidades estatais nos municípios brasileiros.** In: ENAP. Capacidades estatais e governos locais: institucionalidade e políticas públicas. Brasília: Enap, 2023. Cap. 4, p. 171–197.

PASSERINO, Liliana Maria; MONTARDO, Sandra Portella. **Inclusão social via acessibilidade digital: proposta de inclusão digital para pessoas com necessidades especiais.** Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação – E-Compós, Porto Alegre, abril de 2007.

PEREIRA, Luciano de Freitas. **Planejamento governamental e capacidades estatais: por uma abordagem multidimensional de análise do Plano Plurianual (PPA) em municípios.** 2019.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-04072019-131039/>. Acesso em: 17 jul. 2025.

PODUVAL, Shoba et al. **Do community-based digital health inclusion programmes contribute to tackling health inequalities in disadvantaged population groups?: a qualitative study of experiences of a city-wide programme in the North of England.**, v. 25, art. 275, 2025.

FRANCISCO, EDUARDO R. ; ALMEIDA, R. . **Longevity: AI and GeoAnalytics in the 'New Normal'**. In: GIGAPP 2022 - XI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2022, Madri, Espanha. Proceedings of GIGAPP 2022. Madri, Espanha, 2022. v. 1. p. 1-2.

RIBEIRO, Manuella Maia; MEDINA, Javiera F.; LIMA, Luciana Piazzon B. **Transformação digital no governo: tendências e legados da pandemia.** Tecnologias Emergentes e Serviços Digitais no Setor Público, São Paulo, v. 4, p. 1–9, dez. 2022.

SALDANHA, Ana Claudia. **Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro.** Sequência de Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 30, n. 59, p. 327–360, 2009.

SEIFERT, Alexander. **Growth in internet usage during the COVID-19 pandemic among older adults: findings from Switzerland.** ScienceOpen Preprints, 11 dez. 2021.

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L. S.; COOK, S. W. **Métodos de pesquisa das relações sociais.** São Paulo: Herder, 1965.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 4. ed. rev. atual. Florianópolis, SC: UFSC, 2005.

SILVA, Roseane Grossi; JÚNIOR, Valdir Machado Valadão. **Capacidades estatais municipais: proposta para uma agenda de pesquisa e percurso metodológico.** Administração Pública e Gestão Social, v. 14, n. 4, 2022.

SHARP, Matthew. **Revisiting the measurement of digital inclusion.** The World Bank Research Observer, v. 39, n. 2, p. 289–318, 2024.

SCHWARCZ, Lília Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia.** 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOUZA, Celina. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença.** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

SOUZA, Celina. **Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional.** Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 35, supl. 2, e00046818, 2019.

SOUZA, Celina. **Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração.** In: GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (org.). Capacidades estatais: avanços e tendências. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2024. p. 8–19.

STACCINI, P.; LAU, A. Y. S. **Consuming health information and vulnerable populations: factors of engagement and ongoing usage**. 2022. p. 173–183.

STAKE, Robert. *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2006.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta de Direitos Fundamentais nº 346/01, de 07 de dezembro de 2000**. Bélgica. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 26 ago. 2024.

VAZ, José Carlos. **A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – Enap, 2006.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

WOLF, Paulo José Whitaker; OLIVEIRA, Giuliano Contento de. **Os Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental: tipologias, evidências e vulnerabilidades**. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 3 (58), p. 661-694, dez. 2016

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2005. 212 p.

ZHANG, Huan; HE, Ruimin. **A study on digital inclusion of Chinese rural older adults from a life course perspective**. *Frontiers in Public Health*, v. 10, art. 974998, 15 sets. 2022.

APÊNDICE – ROTEIRO DE ENTREVISTA

APRESENTAÇÃO: Este questionário integra a pesquisa acadêmica “*Inclusão Social e Digital de Pessoas Idosas em Saúde Pública: um estudo do Programa Viver pela perspectiva das capacidades estatais*”, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PPGAP) da Universidade Federal de Lavras (UFLA). O objetivo é compreender os fatores que facilitam e limitam a implementação do Programa Viver em termos de capacidades estatais. As respostas serão tratadas de forma confidencial e utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos.

QUESTÕES

1. Interoperabilidade e intersetorialidade política

- 1.1. A formulação e a implementação da política foram discutidas de forma intersetorial, considerando a sua articulação com os demais setores e/ou órgãos governamentais (saúde, educação, previdência, desenvolvimento social, infraestrutura, etc.)? Comente sobre o processo de concepção.
- 1.2. Existem mecanismos formais de cooperação (comitês, grupos de trabalho, conselhos) para integração das ações? Quais são essas parcerias?
- 1.3. Como a política interage e se articula com os demais setores e/ou órgãos governamentais?
- 1.4. Existe interoperabilidade gerencial entre a política e outras plataformas ou sistemas governamentais (ex.: prontuário eletrônico, cadastros sociais, etc.)? Comente de que forma isso ocorre.

2. Disponibilidade de infraestrutura básica

- 2.1. Quais são e como estão planejadas as infraestruturas de apoio básicas (equipamentos públicos, disponibilidade energética, infraestrutura de telecomunicação, mobilidade urbana e outras) à operacionalização da política? Comente sobre os seus objetivos e desafios no contexto da política.
- 2.2. As infraestruturas de apoio consideram a diferenciação entre as regiões urbanas e rurais ou outras particularidades? Como isso tem sido pensado, não apenas do ponto de vista da oferta, mas da manutenção periódica?

3. Garantia de segurança da informação

- 3.1. Existe algum arcabouço legal que regule e sustente a oferta e o acesso dos cidadãos às tecnologias digitais como um direito social, universal e equitativo? O que propõe(m)?
- 3.2. Como é feita a proteção e garantida a segurança da informação e dos dados coletados na política (em termos de instrumentos contra o uso indevido, vazamentos ou discriminações)?

4. Variabilidade de planos de acesso

- 4.1. Existe variabilidade nas modalidades de contratação da internet (gratuidade de acesso ou planos pré-pagos, planos pós-pagos e opções familiares) para suportar e garantir a adesão à política nas modalidades online e híbrida? Como isso tem sido pensado e qual é o poder de influência do governo.
- 4.2. Existe variabilidade dos planos de internet (pacotes de dados limitados ou ilimitados) e garantia de que essas diferenças não prejudiquem o acesso à política nas modalidades online e híbrida? Como isso tem sido pensado e qual é o poder de influência do governo.

5. Garantia de custos acessíveis aos planos e dispositivos

- 5.1. Quais são os custos diretos ou indiretos dos idosos no acesso à política (mobilidade para acesso presencial, acesso à internet, aquisição e manutenção de equipamentos e/ou outros)?
- 5.2. Existe monitoramento e avaliação da capacidade financeira dos idosos em arcar com esses custos? Comente de que forma isso ocorre.
- 5.3. Existe algum tipo de estratégia para reduzir as barreiras econômicas que prejudicam ou impedem o acesso (investimento em infraestrutura, gratuidade de acesso, parcerias com operadoras e outros players de mercado, etc.)? Quais são as ações do governo na garantia de custos acessíveis?

6. Garantia de subsídios governamentais

- 6.1. Existe alguma política governamental de subsídios (isenções ou financiamento de equipamentos tecnológicos, gratuidade de acesso, doação de kits de inclusão digital) para a facilitação e garantia de acesso à internet e aos equipamentos tecnológicos pelas pessoas idosas?

- 6.2. A política possui previsão orçamentária (repasses, emendas ou outras fontes de recursos/financiamento) que garantam a manutenção e melhoria (sustentabilidade) de suas atividades? Qual prazo tem sido considerado?

7. Disponibilidade de estrutura e equipamentos

- 7.1. Existe flexibilidade nas formas de acesso à política (presencial, online e/ou híbrido)? Como se configura essa oferta?
- 7.2. Considerando as formas de acesso presencial, existem estruturas públicas e/ou comunitárias (estruturas físicas ou itinerantes) que disponibilizam os serviços? Comente sobre os serviços ofertados.
- 7.3. A quantidade de equipamentos tecnológicos e a estrutura são suficientes para comportar a demanda? Existe planejamento de capacidade?
- 7.4 Existe diferenciação ou adaptação das formas de acesso para remotas e rurais? Como isso tem sido pensado?

8. Facilidade de acesso

- 8.1. Onde estão localizadas as estruturas públicas e/ou comunitárias? De que forma são definidas as suas localizações?
- 8.2. Quais e como são as condições de acesso em termos de mobilidade (meios de transporte e acessibilidade) para as estruturas públicas e/ou comunitárias?
- 8.3. Existe flexibilidade de horário no funcionamento dessas estruturas públicas e/ou comunitárias? Como isso tem sido pensado?
- 8.4. Existe suporte técnico e tecnológico nessas estruturas públicas e/ou comunitárias para auxiliar e instruir os idosos no acesso dos equipamentos tecnológicos?

9. Instituição de parcerias intra e interinstitucionais para oferta

- 9.1. Existem parcerias (com outras organizações públicas, da sociedade civil e/ou privadas) para garantir a ampliação da oferta de oportunidades digitais, a fim de garantir oferta e conveniência de acesso? Comente.

10. Diversidade e extensão das formas de conexão

- 10.1 Existe flexibilidade na infraestrutura de conexão disponível para acessar a política (fibra óptica, banda-larga, dados móveis e/ou gratuidade de acesso) e garantia de que essas

diferenças não prejudiquem o acesso à política nas modalidades presencial, online e híbrida? Como está organizada a cobertura no território?

10.2 Existe diferenciação ou adaptação das formas de acesso (fibra óptica, banda-larga, dados móveis e/ou gratuidade de acesso) para áreas remotas e rurais? Como isso tem sido pensado?

11. Contemplação de diferentes equipamentos e dispositivos

11.1 Existe flexibilidade para que os usuários escolham entre os diferentes equipamentos tecnológicos de interação digital para acessar a política (smartphones, tablets, computadores, smart TVs e wearables, etc.) nas modalidades presencial, online e/ou híbrida?

12. Diversidade de plataformas de serviços utilizadas

12.1 Existe flexibilidade para que os usuários escolham os diferentes ambientes e plataformas digitais para acessar a política (*apps*, portais eletrônicos, *WhatsApp*, plataformas de teleconsulta, rede social, etc.) nas modalidades presencial, online e híbrida?

13. Garantia de velocidade de conexão e estabilidade de rede

13.1 Como avalia a estabilidade da rede tanto nas áreas urbanas como remotas e rurais? É segura e não apresenta oscilações que comprometem a oferta da política?

13.2 Como avalia a qualidade de conexão em termos de velocidade (fibra óptica, banda-larga, dados móveis e/ou gratuidade de acesso) tanto nas áreas urbanas como remotas e rurais? Ela é suficiente para suportar a oferta da política (transmissão de informações – *download e upload*)?

14. Garantia de cobertura geográfica e ausência de restrição de dados

14. Existe cobertura, estabilidade de rede e velocidade de conexão para áreas remotas e rurais, sem restrições de dados? Como isso tem sido pensado no âmbito da política?

15. Garantia de qualidade dos dispositivos e equipamentos

15.1 Os equipamentos tecnológicos (pessoais ou disponíveis nas estruturas públicas e/ou comunitárias) são modernos, possuem bom desempenho e garantem excelência na experiência do usuário?

15.2 Os equipamentos tecnológicos (pessoais ou disponíveis nas estruturas públicas e/ou comunitárias) são compatíveis e possuem todas funcionalidades necessárias para o uso da política?

15.3 Há suporte técnico e manutenção periódica da infraestrutura instalada nas estruturas públicas e/ou comunitárias ou até mesmo políticas de manutenção de equipamentos tecnológicos pessoais por parte do governo? Comente.

16 Oferta de Programas de Educação Continuada aos idosos

16.1 Existem políticas e/ou ações educativas permanentes para idosos em letramento funcional (habilidade de leitura, escrita e interpretação de instruções simples) e numeracia (habilidade de lidar com operações básicas sobre datas, medidas e/ou valores)?

16.2 Existe alguma iniciativa de monitoramento e avaliação do grau de instrução ou escolaridade e intensidade de uso de tecnologia por parte dos idosos? Comente de que forma isso ocorre.

17 Disponibilidade de materiais didático-pedagógicos acessíveis

17.1 Existe material didático-pedagógico disponibilizado para fins de instrução das pessoas idosas no uso das tecnologias? Comente

17.2 Existe a preocupação com a linguagem e a acessibilidade do material considerando o grau de instrução e escolaridade das pessoas idosas? De que forma isso foi pensado?

18 Oferta de capacitação à educadores e profissionais em metodologias inclusivas

18.1 Existe alguma iniciativa de qualificação dos educadores e profissionais da saúde, considerando o uso de metodologias inclusivas, para melhoria da sua capacidade educativa junto aos idosos? Quais são seus objetivos?

19 Oferta de Cursos e Oficinas de capacitação em letramento digital

19.1 Existem cursos e/ou oficinas práticas para capacitação digital dos idosos em termos operacionais, capacitando-os para manusear dispositivos e softwares básicos (ligar e desligar, usar teclado ou tela sensível ao toque, abrir e fechar apps e ajustar configurações básicas)?

- 19.2 Existem cursos e/ou oficinas práticas para capacitação digital dos idosos em habilidades formais, capacitando-os a navegar em ambientes digitais (usar menus, links, rolagem, alternar entre páginas e aplicativos)?
- 19.3 Existem cursos e/ou oficinas práticas para capacitação digital dos idosos em habilidades de informação, capacitando-os a buscar, avaliar e selecionar informações relevantes na internet? Exemplo desse tipo de habilidade é distinguir informações verdadeiras de fake-news.
- 19.4 Existem cursos e/ou oficinas práticas para capacitação digital dos idosos em habilidades de comunicação, capacitando-os a interagir e trocar mensagens em plataformas digitais (e-mail, *WhatsApp*, videochamadas, redes sociais)? Exemplo desse tipo de habilidade é saber mandar uma foto de receita ou usar o microfone no *WhatsApp* para enviar dúvidas ao médico.
- 19.5 Existem cursos e/ou oficinas práticas para capacitação digital dos idosos em habilidades de conteúdo, capacitando-os a produzir e compartilhar conteúdo digital próprio (textos, fotos, vídeos, *posts*)? Exemplos desses tipos de habilidades pode ser registrar sintomas num app, criar diários digitais de saúde ou compartilhar experiências em comunidades virtuais de pacientes
- 19.6 Existem cursos e/ou oficinas práticas para capacitação digital dos idosos em habilidades de comunicação, capacitando-os a usar os recursos digitais de forma orientada para objetivos e tomada de decisão, avaliando opções e aplicando as informações digitais para melhorar a própria saúde?
- 19.7 Existem cursos e/ou oficinas práticas, orientação para os idosos sobre riscos digitais (fraudes, golpes, privacidade)?

20 Universalização no design e linguagem digital

- 20.1 As tecnologias possuem interface universal de design digital para facilitação da compreensão dos símbolos e da linguagem visual do mundo digital? De que forma isso foi pensado?

21 Oferta de apoio psicossocial e cognitivo

- 21.1 Existe oferta de alguma política ou programa de apoio psicossocial e cognitivo, garantindo suporte às limitações relacionadas à memória, atenção e orientação espacial, com o objetivo de promover autonomia e segurança à população idosa?

22 Certificação e atualização de informações

- 22.1 De que forma é feito o monitoramento e a avaliação do engajamento das pessoas idosas no uso das soluções disponibilizadas?
- 22.2 De que forma é feito o monitoramento e a avaliação da relevância do conteúdo da política, a necessidade de contextualização e adaptação?
- 22.3 De que forma é feita a atualização e a validação científica do conteúdo disponibilizado pela política/
- 22.4 Existe garantia de atendimento para os diferentes perfis e acometimentos (comorbidades, idade, nível de autonomia digital, etc.)?

23 Variedade de soluções digitais oferecidas

- 23.1 Quais são as soluções básicas propostas pela política (agendamento, acesso a exames e histórico clínico) e suas finalidades no contexto da saúde pública do idoso? Comente sobre o processo de concepção.
- 23.2 Quais são as soluções de autocuidado, prevenção e bem-estar propostas pela política (teleconsulta, monitoramento remoto, prescrição digital, prevenção e promoção em saúde) e suas finalidades no contexto da saúde pública do idoso? Comente sobre o processo de concepção.

24 Métodos de avaliação de utilidade e melhoria contínua dos serviços

- 24.1 De que forma é feito o monitoramento e a avaliação da utilidade da política? Existe uma agenda de melhoria contínua atrelada à análise de tendências e indicadores de impacto considerando a efetividade da política?

25 Estratégias de engajamento

- 25.1 Existe alguma estratégia de engajamento (notificações amigáveis, lembretes e gamificação) para incentivar o uso contínuo das tecnologias?

26 Suporte técnico digital

- 26.1 Existe algum tipo de suporte técnico continuado (ajuda online, grupos de interação social, canais telefônicos e apoio presencial) para incentivar o uso contínuo das tecnologias?

27 Monitoramento do uso

27.1 Existe ações de monitoramento da frequência de acessos, tempo de navegação e adesão a programas de saúde digital que indicam melhorias em ações e iniciativas?

28 Campanhas de sensibilização social

28.1 Existem campanhas midiáticas e atividades de demonstração prática que conectem a tecnologia aos ganhos reais de saúde e bem-estar (benefícios alcançados)?

28.2 Como têm sido pensados os programas motivacionais? Eles usam técnicas de marketing social, com linguagem acessível e exemplos do cotidiano.

29 Protocolos de autenticação amigáveis

29.1 Quais são os protocolos de autenticação adotados (biometria simplificada e login unificado) para garantia de segurança, confiabilidade e privacidade?

30 Políticas de proteção e mecanismos de prevenção de fraudes

30.1 Quais são os mecanismos de prevenção de fraudes (canais de denúncia e golpes, ou outros) adotados no âmbito do Programa?

31 Combate à desinformação e Legitimidade

31.1 Existe algum modelo de governança digital participativa, que envolva os idosos, sejam construídos com parcerias de universidades, associações e conselhos no desenho das soluções, aumentando a adesão e a legitimidade? Comente

31.2 Como a pessoa idosa foi incluída no processo de criação da política e/ou solução tecnológica?

32 Índices (indicadores) de impacto

32.1 Existe alguma ferramenta de auxílio adotada para a mensuração de resultados (efeitos) da inclusão digital sobre a vida das pessoas idosas, tanto no nível social quanto individual?

32.2 Quais são os indicadores e/ou índices de impacto adotados no processo de mensuração e avaliação da política?

32.3 Qual é a periodicidade de monitoramento e avaliação?

32.4 Na sua avaliação, quais são as ações que poderiam melhorar a implementação da política? Deixe seu comentário final.