



## TECNOLOGIA E FEDERALISMO COOPERATIVO: CAMINHOS PARA A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

**Derick Davidson Cordeiro  
Andressa Bueno Prussak  
Octávio Campos Fischer**

### Resumo

O artigo examina os desafios e possibilidades do federalismo cooperativo brasileiro diante da transformação digital do Estado, com foco na plataforma GOV.BR. A partir da Constituição de 1988, que rompeu com o modelo dual e instituiu a cooperação entre União, Estados e Municípios, o texto identifica entraves persistentes, como a fragmentação informacional, a concentração de competências e a assimetria institucional. Argumenta-se que o federalismo cooperativo não se esgota na partilha formal de competências, mas requer integração de capacidades, financiamento adequado e infraestrutura tecnológica robusta. Nesse cenário, o GOV.BR surge como possível hub de governança digital, articulando dados, serviços e decisões intergovernamentais. A digitalização é vista como catalisadora de uma nova arquitetura federativa, desde que acompanhada de inclusão digital, regulação normativa clara e mecanismos participativos. A metodologia combina análise normativa e revisão bibliográfica. Conclui-se que tecnologia, direito e cooperação são indissociáveis para efetivar o federalismo cooperativo no Brasil.

**Palavras-chave:** Federalismo cooperativo; Plataforma GOV.BR; Transformação digital; Governança federativa; Interoperabilidade.

### Abstract

This article examines the challenges and possibilities of Brazilian cooperative federalism in light of the state's digital transformation, focusing on the GOV.BR platform. Beginning with the 1988 Constitution, which broke with the dual model and established cooperation between the Union, States, and Municipalities, the text identifies persistent obstacles, such as informational fragmentation, the concentration of powers, and institutional asymmetry. It argues that cooperative federalism is not limited to the formal sharing of powers, but requires the integration of capabilities, adequate funding, and a robust technological infrastructure. In this scenario, GOV.BR emerges as a potential hub for digital governance, articulating data, services, and intergovernmental decisions. Digitalization is seen as a catalyst for a new federative architecture, provided it is accompanied by digital inclusion, clear regulatory regulations, and participatory mechanisms. The methodology combines normative analysis and literature review. It concludes that technology, law, and cooperation are inseparable for achieving cooperative federalism in Brazil..

**Keywords:** Cooperative federalism; GOV.BR Platform; Digital transformation; Federative governance; Interoperability.

### INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro é, por excelência, um arranjo. Nascido de uma tradição histórica de centralização do poder, ele evoluiu em meio a tensões entre unidade e diversidade, entre controle central e autonomia local. Em sua formulação atual, consagrada pela Constituição Federal de 1988, o federalismo brasileiro adota um modelo cooperativo, cujo objetivo maior é assegurar uma governança articulada e

eficiente, capaz de enfrentar os desafios coletivos de um país de dimensões continentais e profundas desigualdades regionais.

O que distingue o federalismo cooperativo de outras formas de organização federativa é justamente a colaboração institucional. Não é apenas uma maneira de distribuir competências de modo estático entre União, Estados e Municípios, mas sim de construir pontes permanentes de diálogo, planejamento e execução entre os entes federativos. Essa proposta de colaboração, porém, ainda enfrenta desafios que vão da ausência de regulamentação normativa à fragmentação política, passando por desigualdades estruturais de capacidades institucionais.

A consolidação de um federalismo verdadeiramente cooperativo no Brasil depende de diversos fatores: vontade política, desenho institucional, segurança jurídica, estabilidade fiscal e, cada vez mais, da capacidade de utilizar a tecnologia como meio para superar as barreiras históricas de articulação entre os entes. Neste ponto, surge uma nova variável crítica no debate federativo: a transformação digital do Estado.

Em tempos de revolução digital e aceleração informacional, a governança pública tem sido profundamente reconfigurada. As tecnologias da informação e comunicação (TICs) deixaram de ser meros instrumentos de apoio e se tornaram parte integrante da lógica de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. No contexto brasileiro, a criação e o desenvolvimento da plataforma GOV.BR representam o principal esforço institucional de centralizar, integrar e modernizar os serviços públicos sob uma perspectiva digital.

A proposta do GOV.BR oferece, em potencial, um novo arcabouço para a cooperação federativa. Ao unificar canais de atendimento, promover a interoperabilidade de dados e permitir a participação ativa do cidadão, a plataforma pode funcionar como um hub digital de articulação intergovernamental. É, portanto, uma inovação institucional que, se bem utilizada, pode concretizar os princípios normativos do federalismo cooperativo.

Ainda assim, a efetivação desse modelo enfrenta entraves significativos. A ausência de regulamentação do parágrafo único do art. 23 da Constituição, a baixa maturidade digital de muitos entes subnacionais e a concentração de competências e recursos na União limitam o potencial do federalismo colaborativo. A assimetria de

capacidades institucionais impede que Estados e, especialmente, Municípios exerçam plenamente suas atribuições constitucionais no espírito da cooperação horizontal.

Nesse cenário, o GOV.BR pode oferecer soluções reais. Seu potencial reside na possibilidade de funcionar como uma estrutura de inteligência pública, integrando dados, promovendo articulação normativa e facilitando a gestão cooperativa de políticas públicas. A expansão do GOV.BR como plataforma federativa requer, no entanto, diretrizes claras, adesão formal dos entes e forte investimento em capacitação digital.

## O FEDERALISMO COOPERATIVO

Muito se fala sobre a eficiência do Estado brasileiro, se ela é satisfatória ou não, mas para compreendê-la com profundidade, é essencial entender um conceito-chave que atravessa toda a nossa estrutura político-administrativa: o federalismo cooperativo.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao romper com o antigo modelo de federalismo dual, baseado na separação rígida de competências, para adotar um desenho federativo que favorece a interação constante entre os entes políticos. Essa mudança reflete uma tentativa de equilibrar a autonomia local com a necessidade de atuação estratégica integrada, sobretudo em áreas sensíveis como saúde, educação, segurança e meio ambiente (Kerbauy, 2022, p. 91).

Contudo, essa proposta encontra dificuldades práticas, muitas vezes relacionadas à falta de mecanismos que possibilitem o compartilhamento de dados, informações e estratégias entre os diversos níveis de governo (Santos, 2023, p. 65). É justamente nesse ponto que a plataforma GOV.BR surge como uma ferramenta estratégica, ainda subutilizada, mas com imenso potencial para viabilizar a lógica do federalismo cooperativo em sua plenitude. Mas antes de evoluirmos ao trato da plataforma, veremos mais sobre o próprio federalismo.

Nosso modelo federativo tem origem centrífuga, isto é, formado a partir da fragmentação do poder central. Diferente de experiências como a norte-americana, em que os Estados preexistentes pactuam entre si a formação de uma união, o Brasil vivenciou um processo de descentralização que, desde o início, carregou tensões

quanto à delimitação das competências entre os entes federativos (Portugal, 2022, p. 199).

Essa configuração não veio a resultar em um equilíbrio funcional efetivo, abrindo espaço para conflitos e sobreposições normativas. Com frequência, temas que deveriam ser objeto de gestão compartilhada acabam dominados pela União, em parte pela omissão ou fragilidade técnica e política de Estados e Municípios, em parte por uma cultura institucional ainda resistente à lógica cooperativa (Lima, 2013, p. 95).

Mais grave que isso é o fato de que, muitas vezes, a atuação desarticulada dos entes subnacionais decorre de um desconhecimento profundo das ferramentas e caminhos previstos na própria Constituição para a cooperação intergovernamental. O pacto federativo desenhado em 1988 não é estanque nem fragmentado. Ao contrário, propõe a construção de consensos operacionais, especialmente em áreas sensíveis como saúde, educação e segurança pública.

Essa proposta de articulação federativa repousa, portanto, sobre duas técnicas fundamentais de partilha de competências: a horizontal e a vertical. No modelo horizontal, consagrado especialmente nas competências comuns e nas competências próprias de cada ente, prevalece a lógica da igualdade entre os entes federados, sem subordinação hierárquica. Cada esfera de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), goza de autonomia para exercer suas atribuições constitucionais, o que reforça a necessidade de cooperação voluntária e pactuada entre eles (Alves, 2023, p. 119-120).

Por outro lado, o modelo vertical, presente sobretudo nas competências concorrentes previstas no art. 24 da Constituição, introduz uma dinâmica de coordenação normativa, na qual a União edita normas gerais, cabendo aos demais entes complementá-las conforme as especificidades regionais ou locais. Aqui, ainda que se observe certa hierarquia, a atuação cooperativa continua sendo essencial para evitar conflitos e garantir a eficácia das políticas públicas (Lima, 2013, p. 75).

A Constituição também prevê espaços reservados de atuação para cada ente federativo. Estados e Municípios detêm competências próprias, tanto materiais quanto legislativas, que devem ser respeitadas, sob pena de violação do pacto federativo. A invasão de competências por parte de outro ente federado, ainda que bem

intencionada, configura afronta à ordem constitucional e enseja a nulidade dos atos praticados (Puccinelli Junior; Arakaki, 2013, p. 89).

Dessa forma, o federalismo cooperativo não anula a autonomia dos entes, mas antes a pressupõe como condição para o diálogo institucional. A lógica é de integração, não de centralização ou encapsulamento. Cada esfera política tem um papel definido, sendo que a União, por exemplo, poderá autorizar os Estados a legislarem sobre matérias de sua competência exclusiva, desde que haja autorização expressa em lei complementar, nos termos do art. 22, parágrafo único, da CF/88 (Puccinelli Junior; Arakaki, 2013, p. 90-91).

Apesar das previsões constitucionais para garantir a autonomia dos entes federativos, na prática, há muitos conflitos causados por interpretações equivocadas e pela tendência da União de extrapolar suas competências. Um dos principais problemas é o uso indevido da prerrogativa de editar normas gerais, que muitas vezes se transformam em regras detalhadas, invadindo o espaço legislativo dos Estados e Municípios (Lunardi; Miranda; Carvalho, 2022, p. 322).

Essa postura compromete o equilíbrio federativo, pois limita a possibilidade de os entes subnacionais adaptarem a legislação às suas realidades locais. Por outro lado, também há abusos por parte dos Estados, que, sob a justificativa de tratar de questões específicas, acabam legislando sobre temas de competência exclusiva da União, como direito penal ou ambiental.

Entretanto, os conflitos relacionados à invasão de competências não esgotam os desafios do federalismo cooperativo. Para além das atribuições claramente reservadas ou exclusivas, existem domínios em que os propósitos e responsabilidades se entrelaçam de forma inevitável entre União, Estados e Municípios. Nessas zonas de convergência é necessário reconhecer que todos devem agir conjuntamente, sob pena de ineficiência ou paralisação das políticas públicas (Puccinelli Junior; Arakaki, 2013, p. 94).

É nesse cenário que emergem as chamadas competências comuns. A Constituição de 1988, ao tratar dessas competências no art. 23 e seu parágrafo único, estabelece com clareza que a coordenação é um imperativo, não uma opção.

Esse modelo parte da constatação de que há temas, como saúde, educação, meio ambiente e segurança, cuja complexidade e capilaridade tornam impossível sua

gestão isolada. A interdependência é o ponto de partida, e a cooperação, o único caminho viável para alcançar resultados consistentes. O planejamento conjunto, a definição de metas compartilhadas e a articulação institucional passam a ser exigências estruturais do pacto federativo (Lima, 2013, p. 98).

O Sistema Único de Saúde (SUS) é, talvez, o exemplo mais emblemático desse esforço cooperativo. Com gestão tripartite, financiamento cruzado e responsabilidades distribuídas entre os três níveis de governo, o SUS demonstra que, quando há clareza normativa, instâncias de deliberação e compromisso político, a cooperação federativa pode gerar políticas públicas robustas e eficientes (Lima, 2013, p. 86).

A implementação das competências comuns ainda esbarra em entraves estruturais e normativos que dificultam a materialização efetiva da cooperação intergovernamental. Um dos principais obstáculos reside justamente na ausência de regulamentação clara e vinculante para as formas de articulação entre os entes, o que fragiliza a governança colaborativa e gera insegurança jurídica (Ribeiro, 2010, p. 63-66).

O parágrafo único do art. 23 da Constituição, ao prever que lei complementar deveria disciplinar as normas de cooperação entre União, Estados e Municípios, estabeleceu uma diretriz importante, mas que, por falta de concretização legislativa, transformou-se em uma promessa não cumprida. O silêncio do legislador contribuiu para a manutenção de um quadro caótico, no qual a sobreposição de ações e a indefinição de responsabilidades se tornaram corriqueiras, alimentando disputas institucionais e comprometendo a efetividade das políticas públicas (Ribeiro, 2010, p. 63).

Além disso, um aspecto frequentemente negligenciado nas discussões sobre federalismo cooperativo é a questão do financiamento. A solidariedade entre os entes federativos não pode se restringir ao plano das ideias ou da boa vontade política, ela deve ser sustentada por mecanismos concretos de repartição de encargos e recursos. A ausência de uma previsão constitucional expressa sobre o dever da União de repassar recursos aos entes subnacionais para execução das competências comuns agrava o desequilíbrio federativo e penaliza os governos locais, que, apesar de mais

próximos das demandas da população, operam com estruturas administrativas e orçamentárias mais frágeis (Kerbauy, 2022, p. 84).

Nesse contexto, é urgente pensar a cooperação federativa como integração real de capacidades. Essa integração de capacidades se revela com ainda mais nitidez no âmbito das competências concorrentes, previstas no art. 24 da Constituição Federal. Ao contrário das competências comuns, marcadas por execução solidária e conjunta, aqui se desenha um modelo de atuação coordenada, mas com funções normativas distribuídas em diferentes níveis de profundidade e alcance. A União estabelece as diretrizes gerais, enquanto os Estados e, de forma derivada, os Municípios, exercem papel complementar, adaptando a legislação às peculiaridades regionais e locais (Portugal, 2022, p. 187-189).

Essa forma de cooperação legislativa pressupõe equilíbrio entre unidade e diversidade: unidade, para garantir a coerência nacional sobre temas sensíveis; e diversidade, para permitir respostas adequadas às realidades específicas de cada território. No entanto, esse arranjo só funciona plenamente quando há respeito mútuo entre os entes e clareza quanto aos seus limites de atuação. O excesso de centralização por parte da União, ao legislar de forma detalhada em vez de se restringir às normas gerais, e a omissão na edição dessas diretrizes, geram insegurança jurídica e desarticulação normativa (Amaral Júnior, 2022, p. 138).

Por outro lado, a atuação dos Estados e Municípios no exercício da competência suplementar exige capacidade técnica, organização administrativa e sensibilidade política para que a legislação local dialogue com os anseios da população sem colidir com os marcos gerais definidos nacionalmente. Essa tarefa torna-se ainda mais desafiadora diante da carência de recursos humanos qualificados e da escassez de apoio técnico-financeiro por parte da União. Os dados e informações sobre as necessidades da população acabam sendo, também, um grande impeditivo de eficiência.

O modelo concorrente, portanto, também requer um tipo específico de cooperação: uma coordenação intergovernamental que respeite as autonomias, mas funcione como engrenagem articulada, em que a inércia de um não paralise a ação dos demais. Essa engrenagem precisa de mecanismos formais de diálogo federativo, instâncias permanentes de articulação normativa e instrumentos tecnológicos que

favoreçam a transparência e a interoperabilidade das políticas públicas (Costa, 2010, p. 736).

Assim como nas competências comuns, nas competências concorrentes o êxito da atuação pública depende menos da rigidez da divisão e mais da disposição em construir soluções conjuntas.

A repartição de competências deve ser compreendida como uma estrutura dinâmica que busca, por meio da complementariedade, a máxima realização dos valores constitucionais. Assim, em situações em que coexistem competências concorrentes e comuns, a atuação dos Estados e Municípios não deve ser limitada por um formalismo excessivo que sacralize a norma federal, sobretudo quando esta se mostra menos protetiva ou defasada diante das necessidades sociais (Amaral Júnior, 2022, p. 153).

Nesses contextos, deve prevalecer o espírito cooperativo, ancorado na busca pela proteção mais eficaz dos bens jurídicos tutelados. A Constituição de 1988 não confere à União o monopólio da tutela do interesse público, tampouco autoriza o esvaziamento da competência suplementar dos entes periféricos em nome de uma suposta unidade normativa. Na realidade, ela exige o concurso de esforços de todos os níveis de governo para a efetivação de metas sociais que transcendem fronteiras institucionais e exigem ação integrada.

## **A EVOLUÇÃO DIGITAL E A IMPLANTAÇÃO DA PLATAFORMA GOV.BR**

Vivemos um momento singular da história, marcado pela aceleração tecnológica e pela redefinição das relações entre Estado e sociedade. No epicentro dessa transformação está o uso estratégico das tecnologias digitais não apenas como ferramentas operacionais, mas como catalisadores de novas formas de pensar, decidir e agir no setor público. Nesse contexto, a implantação da plataforma GOV.BR emerge como expressão concreta da maturidade digital do Brasil, ao reunir em um único ambiente digital serviços públicos, autenticação segura e facilitação do acesso do cidadão ao Estado.

Contudo, mais do que uma inovação técnica, a plataforma GOV.BR representa um instrumento potencial de articulação intergovernamental dentro da lógica do federalismo cooperativo delineado pela Constituição de 1988. À medida que

a produção, o processamento e a circulação de dados tornam-se fatores estruturantes da economia e da governança, o desafio de integrar capacidades entre União, Estados e Municípios assume novos contornos. A superação de barreiras institucionais, a interoperabilidade de sistemas e a criação de um ecossistema digital orientado à entrega de serviços eficazes tornam-se fundamentais para dar concretude ao pacto federativo.

Assim, compreender a evolução da transformação digital no setor público brasileiro, com especial atenção à trajetória e aos impactos da plataforma GOV.BR, é também compreender os caminhos para a efetivação de um Estado mais responsável, integrado e orientado ao cidadão, no qual a cooperação entre os entes federativos deixa de ser retórica e se materializa em soluções reais, e possibilidades escaláveis e sustentáveis (Brognoli; Farenhof, 2020, p. 3).

A trajetória do governo digital no Brasil insere-se dentro de uma lógica de amadurecimento institucional e tecnológico, em sintonia com as três fases descritas pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Inicialmente, o país operava sob os moldes do chamado governo analógico, caracterizado por operações fechadas, procedimentos burocráticos e foco estritamente interno à máquina estatal. A maturidade digital começou, de fato, a despontar com a transição para a fase do governo digital: um modelo orientado por dados, aberto à participação social e voltado à criação de soluções personalizadas e centradas no usuário. Nesse novo paradigma, o Estado abandona a posição de provedor isolado e se reposiciona como uma plataforma colaborativa, capaz de articular diferentes atores, públicos e privados, na entrega de serviços mais ágeis, inteligentes e integrados (Thortensen; Zuchieri, 2020, p. 16).

É nesse ambiente que a plataforma GOV.BR ganha destaque. Lançada como uma evolução concreta da Estratégia de Governo Digital (EGD) 2020–2022, ela simboliza o esforço do Estado brasileiro para consolidar sua transição rumo a um modelo digital pleno. Ao unificar a identidade digital do cidadão, oferecer acesso centralizado a milhares de serviços públicos e permitir a integração de dados entre os diversos órgãos e esferas de governo, o GOV.BR se torna peça-chave não apenas para a modernização administrativa, mas para a efetivação do próprio federalismo cooperativo. Ele representa uma tentativa real de romper com a fragmentação

burocrática que historicamente dificultou a articulação entre os entes federativos e de aproximar a ação estatal das reais demandas da sociedade (Mitkiewicz, 2024, p. 256).

Trata-se de um novo modelo mental de governança, em que os serviços são projetados a partir da jornada do usuário e não da lógica interna das instituições (Oliveira; Cardoso, 2024, p. 6).

Sobre o uso de tecnologias, resultados recentes colocam o Brasil em posição de destaque internacional. Em 2022, o país obteve a segunda melhor classificação mundial no índice de maturidade GovTech do Banco Mundial e alcançou seu melhor desempenho histórico no ranking de serviços online da ONU, ocupando a 14<sup>a</sup> colocação entre 193 países. Tais conquistas reforçam o avanço técnico do país (Mitkiewicz, 2024, p. 256).

Porém, apesar do avanço expressivo e do reconhecimento internacional obtido, a jornada digital brasileira ainda apresenta lacunas importantes que precisam ser enfrentadas de forma coordenada e estratégica. A análise da OCDE, por meio do Digital Government Index (DGI), revelou que o Brasil ocupa posição relativamente desfavorável em duas dimensões críticas: governo como plataforma e governo proativo. Esses resultados indicam que, embora a estrutura digital esteja em consolidação, ainda há entraves na forma como os dados e os serviços são integrados, desenhados e disponibilizados com foco em proatividade, inclusão e colaboração (Thortensen; Zuchieri, 2020, p. 18).

A dimensão governo como plataforma, por exemplo, evidencia a necessidade de aprimorar a reutilização de dados por atores externos ao setor público, bem como fortalecer os mecanismos de *codesign* de serviços entre governo e empresas (Mitkiewicz, 2024, p. 291). Em um país federativamente estruturado, essas lacunas ganham contornos ainda mais relevantes: a ausência de um ecossistema de dados abertos e compartilháveis entre esferas governamentais e a sociedade civil impede avanços significativos na oferta de serviços públicos verdadeiramente integrados e interoperáveis. Em outras palavras, o potencial da plataforma GOV.BR de funcionar como eixo de articulação entre entes federativos e sociedade só será plenamente realizado quando houver infraestrutura, normas e cultura institucional voltadas à abertura e à colaboração.

Outro ponto sensível revelado pela OCDE refere-se à dimensão centrada no usuário, especialmente quanto à inclusão de grupos vulneráveis no processo de formulação de políticas públicas e desenho de serviços. Isso evidencia um desafio estrutural: a transformação digital deve ser acompanhada de políticas ativas de inclusão digital e alfabetização tecnológica, sob pena de aprofundar desigualdades já presentes no acesso aos direitos e às instituições públicas. Nesse sentido, a expansão da banda larga, o fortalecimento da educação básica e a capacitação digital de servidores e cidadãos tornam-se requisitos essenciais para democratizar os benefícios do governo digital (Mitkiewicz, 2024, p. 284).

Na dimensão governança de dados, a falta de uma estratégia federal consolidada foi apontada como entrave à maturidade digital plena. Apesar da criação de um subcomitê técnico dentro do Comitê Central de Governança de Dados em 2022, ainda há um vácuo estratégico que precisa ser preenchido com diretrizes claras, interoperabilidade entre sistemas e definição de protocolos comuns entre os órgãos e entes federativos. A inexistência de uma política nacional articulada de gestão de dados compromete não apenas a eficiência administrativa, mas também a capacidade do Estado de produzir diagnósticos precisos, antecipar demandas sociais e tomar decisões baseadas em evidências (Mitkiewicz, 2024, p. 284).

Ainda segundo a OCDE, há importantes lacunas na dimensão governo aberto, cuja superação depende de um conjunto de ações estruturantes. Dentre as principais recomendações, destacam-se: a consolidação de um conceito unificado de governo aberto para toda a administração pública; a harmonização legislativa por meio de um compêndio normativo sobre o tema; a edição de uma estratégia federal e outra nacional integradas; e a criação de instâncias de coordenação multissetorial, como um conselho nacional de governo aberto.

Além disso, destaca-se a necessidade de integração das cartas de serviços públicos em todos os níveis da Federação. Atualmente, há uma fragmentação que impede o cidadão de acessar, com facilidade e fluidez, serviços digitais oferecidos por Estados e Municípios. Para viabilizar essa integração, será imprescindível que a plataforma GOV.BR evolua de um ambiente de prestação de serviços centralizados para um verdadeiro hub federativo, capaz de agregar, organizar e personalizar

serviços de múltiplos entes, respeitando suas autonomias, mas promovendo interoperabilidade e convergência de esforços (Mitkiewicz, 2024, p. 264).

Por fim, é necessário reconhecer que o sucesso da transformação digital no Brasil depende diretamente da superação de barreiras históricas, como a desigualdade educacional, a baixa inclusão digital e a disparidade de capacidades institucionais entre os entes federativos. O modelo federativo, por sua natureza, requer uma orquestração cuidadosa entre autonomia local e objetivos nacionais (Brognoli; Farenhof, 2020, p. 3).

A transformação digital em curso no Brasil, simbolizada de forma concreta pela implantação e expansão da plataforma GOV.BR, evidencia uma inflexão no modo como o Estado se estrutura, se comunica e entrega valor à sociedade. Trata-se de uma mudança que ultrapassa os limites da modernização administrativa e alcança a própria lógica de organização federativa, ao abrir novas possibilidades de articulação, compartilhamento e corresponsabilidade entre os entes da Federação (Mitkiewicz, 2024, p. 272).

Nesse contexto, a plataforma GOV.BR se apresenta não apenas como um repositório de serviços digitais, mas como um verdadeiro laboratório institucional, no qual se testam e se constroem soluções capazes de tornar o pacto federativo mais funcional, dinâmico e responsivo. O desafio que se impõe agora é ampliar essa lógica, transformando boas práticas em políticas estruturantes e superando barreiras políticas, técnicas e culturais que ainda limitam a plena realização do federalismo cooperativo.

É a partir dessa perspectiva que se torna imprescindível refletir sobre os possíveis caminhos para o fortalecimento do federalismo cooperativo por meio da tecnologia, buscando consolidar um Estado digital que seja, ao mesmo tempo, mais eficiente, inclusivo e conectado à diversidade do território nacional.

## **POSSÍVEIS CAMINHOS PARA O FORTALECIMENTO DO FEDERALISMO COOPERATIVO POR MEIO DA TECNOLOGIA: O POTENCIAL DO GOV.BR**

Conforme já exposto neste trabalho, apesar de sua consagração constitucional, o federalismo cooperativo brasileiro enfrenta obstáculos estruturais e institucionais que limitam sua efetiva realização. Um dos principais desafios é a

assimetria de capacidades entre os entes federados, particularmente entre a União e os Municípios, que frequentemente não dispõem de estrutura administrativa, recursos humanos e competências técnicas suficientes para participar plenamente dos mecanismos de cooperação intergovernamental (Machado; Andrade, 2014, p. 701).

A fragmentação institucional também compromete o funcionamento do federalismo cooperativo. A existência de diferentes arenas de pactuação, com regras próprias e níveis distintos de participação, acarreta desigualdade de voz e poder decisório entre os entes federados. Mesmo em espaços formais de negociação, como comissões intergestoras, persiste uma assimetria institucional que favorece o órgão federal central (Palotti; Machado, 2014, p. 416).

Outro entrave importante é a lógica contributiva que estrutura mecanismos horizontais como os consórcios públicos. Embora possam gerar ganhos de escala e eficiência, sua atuação tende a reforçar desigualdades regionais, já que sua efetividade depende da capacidade financeira dos entes consorciados (Machado; Andrade, 2014, p. 715).

A inexistência de uma lei complementar que regulamente o parágrafo único do art. 23 da CF/88 constitui mais um fator de desarticulação do pacto federativo. A ausência dessa normatização gera insegurança jurídica e dificulta a institucionalização de instrumentos estáveis de cooperação intergovernamental (Abrucio, 2005, p. 49).

Esse conjunto de fragilidades poderia ser enfrentado, ao menos em parte, por meio da utilização estratégica da tecnologia da informação e da consolidação de plataformas digitais interoperáveis, como o GOV.BR. Ao centralizar informações e integrar serviços de diferentes esferas, a plataforma pode viabilizar a produção e o compartilhamento de dados estruturados sobre a população, essenciais para o planejamento territorializado de políticas públicas.

Em áreas como saúde, assistência social e educação, o uso de uma base unificada de dados permitiria aos entes federados identificar demandas prioritárias, planejar de forma articulada e monitorar resultados com base em evidências empíricas. Essa infraestrutura de dados, alicerçada em padrões técnicos comuns e protocolos de interoperabilidade, também seria capaz de garantir maior *accountability* dos gestores e favorecer a participação social qualificada.

Ademais, a utilização do GOV.BR como hub federativo, não apenas de serviços, mas de instrumentos de gestão e planejamento compartilhado, permitiria integrar capacidades institucionais, especialmente dos municípios, com apoio técnico e operacional da União. Essa articulação poderia minimizar as assimetrias existentes e promover uma lógica de cooperação simétrica e solidária.

A plataforma GOV.BR, ou mesmo uma nova estrutura digital inspirada em seu modelo, poderia evoluir para além da função de prestação de serviços, assumindo um papel estratégico como ambiente nacional de inteligência pública. Essa expansão de escopo permitiria à plataforma consolidar dados de diferentes fontes, como cadastros sociais, indicadores territoriais, registros administrativos e informações fiscais, e estruturá-los em painéis analíticos acessíveis a todos os níveis de governo, servindo de base para a formulação de políticas públicas baseadas em evidências.

Nesse cenário, seria possível, por exemplo, identificar que uma determinada região apresenta altos índices de insegurança alimentar, mas recebe percentualmente menos recursos de programas de assistência do que outras com condições similares. A partir dessa constatação, a plataforma poderia recomendar a redistribuição proporcional de recursos ou a intensificação de programas locais de apoio, tudo com base em evidências concretas e compartilhadas entre os entes.

A proposta poderia ainda ser reforçada pela criação de um protocolo federativo digital, formalizando a adesão dos entes subnacionais à plataforma e estabelecendo diretrizes claras de compartilhamento de dados, proteção de informações sensíveis, uso de padrões técnicos e integração normativa. Esse protocolo garantiria segurança jurídica, reforçaria a confiança entre os entes e consolidaria a plataforma como pilar da cooperação institucional.

Por fim, a participação cidadã também poderia ser elevada a um novo patamar. O GOV.BR, integrado a um ambiente digital de governança participativa, poderia abrir canais permanentes para que cidadãos, conselhos locais e movimentos sociais apresentem demandas, avaliem serviços públicos e contribuam com sugestões para o aprimoramento de políticas. A tecnologia permitiria, assim, transformar a lógica de governança, fazendo do cidadão não apenas usuário dos serviços, mas coprodutor do bem público.

Em suma, a plataforma GOV.BR, ampliada e ressignificada, tem potencial para se tornar o coração digital do federalismo cooperativo brasileiro. Ao integrar dados, articular atores, racionalizar recursos e fomentar decisões baseadas em evidências, ela pode converter o pacto federativo de um ideal normativo em uma realidade concreta, funcional e responsiva. Trata-se de uma oportunidade de alinhar tecnologia, democracia e justiça social em prol de um Estado mais eficiente, inclusivo e comprometido com as múltiplas realidades que compõem o Brasil.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O aprofundamento do federalismo cooperativo no Brasil demanda mais do que discursos políticos ou boas intenções institucionais. Ele exige uma infraestrutura de governança capaz de transformar os comandos constitucionais em práticas intergovernamentais eficazes, estáveis e responsivas às complexidades do território nacional. Nesse cenário, a tecnologia deixa de ser acessória e passa a ter papel estruturante. Ferramentas como o GOV.BR podem aproximar entes federativos, compartilhar inteligência pública e consolidar consensos em torno de objetivos comuns.

A centralidade da informação para o planejamento e monitoramento das políticas públicas exige uma mudança de lógica estatal. Descentralizar competências, por si só, não resolve o problema se estados e municípios seguem operando com déficits técnicos, orçamentários e informacionais. O federalismo cooperativo deve ser visto como uma rede dinâmica de capacidades, e o GOV.BR tem potencial de funcionar como a espinha dorsal de um modelo de gestão federativa orientada por dados, evidências e participação social.

Para que isso se concretize, a transformação digital precisa avançar de forma equânime e inclusiva. A ampliação da conectividade, a capacitação técnica de servidores locais e a inclusão digital de municípios mais vulneráveis são condições indispensáveis para reduzir desigualdades. Reformular a arquitetura do poder público com base em tecnologia significa ampliar a eficácia do Estado na entrega de direitos sociais.

O fortalecimento do GOV.BR como hub federativo deve ser acompanhado de regulação clara. Um protocolo digital federativo pode estabelecer as bases jurídicas,

técnicas e políticas para o compartilhamento seguro de dados, a interoperabilidade dos sistemas e a governança colaborativa. Essa formalização é decisiva não apenas para a proteção de dados e segurança jurídica, mas também para fortalecer a confiança mútua entre os entes federativos, elemento essencial para um pacto de cooperação duradouro.

Por fim, a tecnologia precisa ser instrumento de democratização. Interfaces interativas devem permitir que o cidadão acesse serviços, influencie decisões, avalie resultados e sugira melhorias. O futuro do federalismo cooperativo brasileiro passa, inevitavelmente, por sua digitalização inteligente e inclusiva. O GOV.BR, ou qualquer sistema que o suceda, tem grande potencial de assumir o papel de coração digital da República, reconhecendo a diversidade como riqueza e a interdependência como força.

## Referências

ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do Período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, jun. p. 31-67, 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 20 out 2025.

ALVES, A. C. O município como redutor da vulnerabilidade socioambiental. In: ASSIS, C. C. Federalismo e democracia: reflexões contemporâneas. Belo Horizonte: Editora UEMG, 2023, p. 117-138. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/f298p/pdf/assis-9786586832419-05.pdf>. Acesso em 20 out 2025.

AMARAL JR, José L. M. Federalismo e repartição de competências: a afirmação das autonomias locais e a superação do princípio da simetria. R. Fac. Dir. Univ. São Paulo, v. 117, p. 117-158, 2022. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/218271/199511>. Acesso em 20 out 2025.

BROGNOLI, Taianara da Silva; FARENHOF, Helio Aisenberg.. Navus, v. 10 jan./dez., p. 01-11, 2020. Disponível em: <<https://navus.sc.senac.br/navus/article/view/989/pdf>>. Acesso em 20 out 2025.

CALISSI, J. G. Estudo teórico sobre o federalismo. In: ASSIS, C. C., Federalismo e democracia: reflexões contemporâneas. Belo Horizonte: Editora UEMG, 2023, p. 19-48. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/f298p/pdf/assis-9786586832419-01.pdf>>. Acesso em 20 out 2025.

COSTA, Valeriano M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, jul./set., p. 729-748,

2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/RtGBZgDmkL7dVFJGtyZtGVn/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 20 out 2025.

KERBAUY, M. T. M. BACK, F. M. A. Federalismo, relações intergovernamentais e a implementação local de políticas nacionais. In: COLOMBO, L. A. Federalismo, políticas públicas e poder local. Campina Grande: EDUEPB, 2022, p. 81-101. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/nmg4q/pdf/colombo-9786526800478-05.pdf>>. Acesso em 20 out 2025.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli; BACK, Francy, Mary Alves. In: COLOMBO, L. A.. Federalismo, políticas públicas e poder local. Campina Grande: EDUEPB, 2022, p. 81-102. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/nmg4q/pdf/colombo-9786526800478.pdf>>. Acesso em 20 out 2025.

LIMA, LD. A coordenação federativa do sistema público de saúde no Brasil. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: organização e gestão do sistema de saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos estratégicos da Presidência da República, 2013. p. 73-139. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/98kjw/pdf/noronha-9788581100173-05.pdf>>. Acesso em 20 out 2025.

LUNARDI, S. G., MIRANDA, A. A., and CARVALHO, J. P. O Supremo Tribunal Federal e as decisões que impactam a política pública de saneamento: análise da jurisprudência. In: COLOMBO, L. A., Federalismo, políticas públicas e poder local. Campina Grande: EDUEPB, 2022, p. 303-329. Disponivel em <<https://books.scielo.org/id/nmg4q/pdf/colombo-9786526800478-14.pdf>>. Acesso em 20 out 2025.

MACHADO, José Angelo; ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. Revista de Administração Pública, v. 48, n. 3, p. 695-720, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/KNSNqcTP5hsk45yXZsgCwMC/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 20 out 2025.

MITKIEWICZ, Fernando André C. Transformação digital: análise da implantação da plataforma gov.br da evolução da maturidade política de governo digital no Brasil. In: KUBOTA, Luis Claudio. Digitalização e tecnologias da informação e comunicação. 1. ed. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2024, p. 254-294. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/9de1f4f3-4947-4caf-b800-f4a213d46c04/content>>. Acesso em 20 out 2025.

OCDE, Governance, Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/governance.html>. Acesso em: 25 mar. 2025.

OLIVEIRA, Wellington Cardoso de; CARDOSO, Edna Tavares Sousa. Governo Digital: contribuições na modernização da gestão da administração pública federal. Revista foco. v.17. n.8, p. 01-22, 2024. Disponível em: <<https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/6005/4342>>. Acesso em 20 out 2025.

PALOTTI, P. L. M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil.

## TECNOLOGIA E FEDERALISMO COOPERATIVO: CAMINHOS PARA A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 59-99, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/GFbqHwdWxZsmtM6fDTcDXvG/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 20 out 2025.

PORTELLA, R. Federalismo para o desenvolvimento regional e urbano. In: COLOMBO, L. A. Federalismo, políticas públicas e poder local. Campina Grande: EDUEPB, 2022, p. 187- 205. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/nmg4q/pdf/colombo-9786526800478-09.pdf>>. Acesso em 20 out 2025.

PUCCINELLI JR, André; ARAKAKI, ALLAN. T.B. O federalismo cooperativo e a reserva do possível. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013.

RIBEIRO, P., and BARROS, E. Regionalização e coordenação intergovernamental. In: UGÁ, M.A.D., et al., (orgs.). A gestão do SUS no âmbito estadual: o caso do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2010, p. 59-68. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/c2hxh/pdf/uga-9788575415924-04.pdf>>. Acesso em 20 out 2025.

SANTOS, C. F. F. Bacurau e o federalismo brasileiro. In: ASSIS, C. C. Federalismo e democracia: reflexões contemporâneas. Belo Horizonte: Editora UEMG, 2023, p. 49-70. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/f298p/pdf/assis-9786586832419-02.pdf>>. Acesso em 20 out 2025.

THORTENSEN, Vera; ZUCHIERI Amanda Mitsue. Governo Digital no Brasil: o quadro institucional e regulatório do país sob a perspectiva da OCDE. Workind Papers Series. n. 24, mai, p. 1-23, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/fdc9f1fa-d65e-48e5-b0a5-7341cbd2e33f/content>>. Acesso em 20 out 2025.