

## “WIFI LIVRE SP” COMO POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO DIGITAL NA CAPITAL DE SÃO PAULO

**LUCIANA TUDISCO OLIVEIRA**

Doutoranda em Direito Político e Econômico - Universidade Presbiteriana Mackernzie

Analista judiciário - Justiça Federal de Primeiro Grau da 3ª Região<sup>1</sup>

[lutuoli@gmail.com](mailto:lutuoli@gmail.com)

**RESUMO:** O presente artigo tem por objetivo analisar a política pública de inclusão digital, implementada no município de São Paulo, denominada Wifi Livre SP, à luz da doutrina de Maria Paula Dallari Bucci. Atualmente, há ampla discussão, tanto pela doutrina nacional quanto internacional, sobre como a internet pode potencializar a democracia. A rede mundial de computadores abre novos canais de participação do cidadão no processo democrático. Para o desenvolvimento do presente trabalho a metodologia é considerada descritiva e qualitativa e envolve a revisão doutrinária e análise de dados técnicos e estatísticos. Conclui-se que o programa ora em análise é capaz de promover a ampliação da inclusão digital no município de São Paulo.

**Palavras-chave:** política pública; inclusão digital; democracia; direito à informação.

### “WIFI LIVRE SP” AS A PUBLIC DIGITAL INCLUSION POLICY IN THE CAPITAL OF SÃO PAULO

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the public policy of digital inclusion, implemented in the municipality of São Paulo, called Wifi Livre SP, in the light of the doctrine of Maria Paula Dallari Bucci. Currently, there is ample discussion, both by national and international doctrine, about how the internet can enhance democracy. The world wide web opens up new channels for citizen participation in the democratic process. For the development of the present work, the methodology is descriptive and qualitative and involves the doctrinal review and analysis of technical and statistical data. It is concluded that the program under analysis is capable of promoting the expansion of digital inclusion in the city of São Paulo.

**Keyword:** public policy; digital inclusion; democracy; right to information.

### “WIFI LIVRE SP” COMO POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSIÓN DIGITAL EN LA CAPITAL DE SÃO PAULO

**RESUMEN:** Este artículo tiene como objetivo analizar la política pública de inclusión digital, implementada en el municipio de São Paulo, denominada Wifi Livre SP, a la luz de la doctrina de Maria Paula Dallari Bucci. Actualmente, existe una amplia discusión, tanto por doctrina nacional como internacional, sobre cómo Internet puede mejorar la democracia. La World Wide Web abre nuevos canales para la participación ciudadana en el proceso democrático. Para el desarrollo del presente trabajo, la metodología es descriptiva y cualitativa e implica la revisión doctrinal y el análisis de datos técnicos y estadísticos. Se concluye que el programa bajo análisis es capaz de promover la expansión de la inclusión digital en la ciudad de São Paulo.

**Palabras clave:** política pública; inclusión digital; democracia; derecho a la información.

<sup>1</sup> Endereço para correspondência: Avenida Paulista, 1682 - Cerqueira César. CEP: 01.310-200 - São Paulo, SP - Brasil.

## Introdução

O direito de acesso à informação é um dos pressupostos necessários ao exercício pleno da democracia.

Escolher um representante ou participar do processo de elaboração de políticas públicas e de leis pressupõem ao cidadão conhecimento dos fatos.

A forma de acessar informações vem se modificando ao longo dos anos. A informação digital vem, gradativamente, substituindo a informação impressa e, até mesmo, a televisiva, de modo que, para garantir o acesso efetivo à informação por parte dos cidadãos, necessária se torna a inclusão digital.

O exercício de determinados direitos fundamentais depende do acesso à Internet, como, por exemplo, o livre acesso ao Poder Judiciário, vez que a virtualização do processo é uma realidade em todo o país.

Direitos fundamentais como a liberdade de expressão, acesso à educação, etc, dependem cada vez mais da utilização da rede.

No entanto, é necessário reconhecer as dificuldades a serem enfrentadas, considerando que o Brasil, cujo território possui mais de 8 milhões de quilômetros quadrados, demandará um custo elevado de investimento para garantir o acesso à Internet a toda a população brasileira.

O reconhecimento pela legislação brasileira do acesso à Internet como um direito constitucional trará desafios relevantes.

Com o intuito de promover a inclusão digital daqueles que residem ou visitam a capital de São Paulo, o executivo municipal, ainda sob a gestão do prefeito Fernando Haddad, criou o programa Wifi Livre SP, levando a centenas de espaços públicos pontos de wifi.

O presente artigo tem por intuito analisar referida política pública, à luz da doutrina de Maria Paula Dallari Bucci.

Embora o programa Wi-Fi Livre esteja adstrito à capital de São Paulo, é possível reconhecer a sua relevância no que toca à inclusão digital dos residentes e visitantes do referido município.

## Inclusão digital no Brasil

Manuel Castells (2000) em sua obra *Sociedade em Rede*, destaca que:

”o surgimento de uma nova estrutura social, manifestada sob várias formas conforme a diversidade de culturas e instituições em todo o planeta. Essa nova estrutura social está associada ao surgimento de um novo modo de desenvolvimento, o informacionalismo, historicamente moldado pela reestrutura do modo capitalista de produção, no final do século XX.”

A Era da Informação traz uma nova estrutura social denominada *Sociedade em Rede*, vez que “é composta das redes de produção, poder e experiência, que constroem uma cultura da virtualidade nos fluxos globais que transcendem o tempo e o espaço” (CASTELLS, 2000).

A sociedade atual vive na chamada *Sociedade da Informação* ou *Sociedade do Conhecimento*, cuja característica preponderante é ter como ativo principal a própria informação. De acordo com Liliana Minardi Paesani (2001),

“A informação, graças à difusão do computador, transformou-se numa mercadoria, uma coleta de dados registrados sob a forma de impulsos magnéticos. Considera-se não só o conteúdo, mas também a forma, que é mensurável com absoluta precisão em termos de custo de produção e de valor de mercado. Dessa maneira, a informação transforma-se em nova matéria-prima, pertencente ao gênero especial dos bens imateriais. A organização produtiva transforma a unidade de tratamento de materiais em unidade de tratamento de informações.”

O conceito de democracia e a forma como ela é exercida modificaram-se no decorrer do tempo. Nesse contexto, a internet tem trazido novas possibilidades de exercício da democracia.

A rede mundial de computadores passou a ser o espaço de ativistas políticos que atuam das mais diversas formas. Em face do baixo custo e do poder de difusão, a internet possibilita aos cidadãos exercerem novas modalidades de participar do processo democrático.

A articulação de minorias e grupos com participação política cerceada, por exemplo, é facilitada pela internet.

Por outro lado, é preciso reconhecer as potencialidades da internet ao mesmo tempo em que também se reconheça suas limitações. A internet, por si, não é capaz de melhorar a qualidade da democracia, mas é importante lembrar que, historicamente, a comunicação foi fundamental para a formação e a articulação dos movimentos sociais.

A chamada “Revolução da Mídia”, consistente nos avanços tecnológicos, ampliou o alcance dos meios usuais de comunicação.

Inclusão digital é a democratização do acesso às tecnologias da informação, visando a inclusão de todos na sociedade da informação. Contudo, inclusão digital é também simplificar as atividades, maximizar o tempo e as suas potencialidades. Um indivíduo incluído digitalmente é aquele que usa desse suporte para melhorar as suas condições de vida.

De acordo com pesquisa divulgada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic, 2018), realizada em 24/07/2018, o número de usuários de internet no Brasil está crescendo. Atualmente, equivale a 126,9 milhões de pessoas (70% da população).

Referida pesquisa afere dados sobre conexão à internet nas residências do país e alcançou as seguintes conclusões:

[i] Nas regiões urbanas, a conexão é um pouco maior do que a média: 74% da população está ligada à internet;

[ii] Pela primeira vez, metade da zona rural brasileira está conectada (49% da população disse ter acesso à rede em 2018, acima dos 44% de 2017);

[iii] Metade da camada mais pobre do Brasil está oficialmente na internet (48% da população nas classes D e E, acima de 42% em 2017); e

[iv] São 46,5 milhões de domicílios com acesso à internet, 67% do total.

O programa WiFi Livre SP vem contribuindo para com a inclusão digital dos cidadãos que residem ou visitam a capital de São Paulo.

O direito de acesso à informação é um dos pressupostos necessários ao exercício pleno da democracia. Escolhas conscientes pressupõem conhecimento dos fatos.

A forma de acessar informações vem se modificando ao longo dos anos. A informação digital vem, gradativamente, substituindo a informação impressa e, até mesmo, a televisiva, de modo que, para garantir o acesso efetivo à informação por parte dos cidadãos, necessária se torna a inclusão digital.

O exercício de determinados direitos fundamentais depende do acesso à Internet, como, por exemplo, o livre acesso ao Poder Judiciário, vez que a virtualização do processo é uma realidade em todo o país.

Direitos fundamentais como a liberdade de expressão, acesso à educação, etc, dependem cada vez mais da utilização da rede.

No entanto, é necessário reconhecer as dificuldades a serem enfrentadas, considerando que o Brasil, cujo território possui mais de 8 milhões de quilômetros quadrados, demandará um custo elevado de investimento para garantir o acesso à Internet a toda a população brasileira.

O reconhecimento pela legislação brasileira do acesso à Internet como um direito constitucional trará desafios relevantes.

Neste sentido, embora o programa WiFi Livre esteja adstrito à capital de São Paulo, é possível reconhecer a sua relevância.

### **Política pública de inclusão digital no município de São Paulo: Wifi Livre SP**

De acordo com Maria Paula Dallari Bucci (2006):

“Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”

Clarisse Seixas Duarte (SMANIO, 2013), complementando o conceito supra, acrescenta que:

“A política pública, de acordo com essa concepção, está voltada à realização de direitos por meio de arranjos institucionais que se expressam em programas de ação governamental complexos. Trata-se de uma série de estratégias para fomentar o uso racional dos meios e recursos postos à disposição dos Poderes Públicos para desempenhar as tarefas próprias do Estado Social e Democrático de Direito.”

Em primeiro lugar, importante destacar que são os sujeitos ativo e passivo que determinam a natureza da política. É pública do ponto de vista ativo (quem elabora a política) e passivo (quem recebe os benefícios daquela política).

Maria Paula Dalari Bucci elenca, ao menos, quatro elementos essenciais da política pública, a saber: ação, coordenação, processo e programa (SMANIO, 2013).

De modo resumido, o elemento *ação* consiste no chamamento do Estado a agir para a realização de objetivos coletivos.

A *coordenação* traduz-se na articulação entre programas de ação governamental, com o envolvimento da participação de diversos Poderes, esferas da federação e órgãos governamentais, nacionais e internacionais.

No tocante ao *processo*, para concretização da política pública, necessário ultrapassar a esfera do direito, vez que ela envolve processos de natureza administrativa e orçamentária, por exemplo.

O elemento ora em análise pode ser dividido em sentido lato e stricto. No primeiro sentido, os procedimentos adotados seguem a direção de uma finalidade comum, ordenados em uma sequência, submetidos ao contraditório.

O sentido stricto refere-se aos procedimentos específicos, por exemplo, administrativo, orçamentário e eleitoral.

Por fim, o quarto elemento é o *programa*. Por programa se entende o conteúdo da ação governamental propriamente dita, resultado das opções políticas concretas. É o

programa que define as prioridades adotadas, os destinatários da política, os meios para alcançar o objetivo, bem como as formas de financiamento e os prazos.

A relação entre tais elementos configura o chamado ciclo das políticas públicas.

O ciclo das políticas públicas também compreende quatro fases: formulação, execução, realização e fiscalização e controle. Passa-se à análise individualizada de cada etapa.

No tocante à *formulação*, segundo Maria Paula Dalari Bucci (2006),

“pode-se afirmar que a fase da formulação compreende a identificação dos problemas a serem tratados, estabelecendo uma agenda [agenda setting], assim como a proposição de soluções, abrangendo a realização dos estudos multidisciplinares necessários para delimitá-lo, a especificação dos objetivos que se pretende alcançar adequados ao problema e a indicação dos melhores modos de condução da ação pública, tratando-se aqui, da formulação da política.”

De acordo com o artigo 174 da Constituição Federal, o planejamento é obrigatório para o setor público. A formulação de uma política pública deve buscar imprimir racionalidade à ação estatal, permitindo que se atinja o máximo de ganho social possível. O planejamento deve verificar os setores ou regiões com maiores carências e, a partir daí, estabelecer metas. Deve, também, prever os recursos disponíveis.

A segunda fase do ciclo é a *execução* da política. A partir das diretrizes estabelecidas na fase inicial da política pública, dá-se o início de sua implementação.

A terceira é a fase da *avaliação*, cujo objetivo é permitir identificar os impactos concretos da política, se há a necessidade de modificar alguma conduta de modo a permitir o alcance dos resultados pré-estabelecidos.

Por fim, há a fase da *fiscalização* e controle. Tais atividades devem ser desenvolvidas não somente pelo criador da política pública, mas sim pelos demais entes estatais, pela sociedade civil, etc. É nesta fase do ciclo que o controle anticorrupção, por exemplo, é exercido.

Adentra-se, a partir de agora, à análise específica da política pública implementada pelo município de São Paulo, *WiFi Livre SP*.

O programa *WiFi Livre SP* tem por objetivo promover internet gratuita e à população de São Paulo, fomentando a inclusão digital e a apropriação do espaço público. Até a data de 23/03/2019, estava disponível em 149 pontos da cidade e registrava, desde o início do programa, em 2014, mais de 400 milhões de acessos.

O projeto tem a intenção de expandir para 624 pontos de acesso.

Os 149 pontos de acesso instalados exigiram dos cofres públicos municipais o investimento de R\$ 12 milhões ao ano. O projeto *WiFi Livre* foi reformulado e expandido com o intuito de quintuplicar a distribuição de internet gratuita, reduzindo aquele custo para R\$ 2 milhões ao ano.

O programa *WiFi Livre SP* é coordenado pela Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT), por meio da Coordenadoria de Convergência Digital (CCD). O programa tem por objetivo oferecer internet pública, gratuita e de qualidade aos cidadãos paulistanos, contribuindo para a inclusão digital e para democratização do acesso à informação.

Lançado em 2014 (Lei Municipal nº 16.050 de 31/07/2014) e reformulado em 2017 (LEI Nº 16.685, DE 10 DE JULHO DE 2017), o *WiFi Livre SP* está presente em 120 pontos distribuídas entre todas as subprefeituras, garantindo uma velocidade mínima de 512 kbps por usuário e tem uso irrestrito para qualquer cidadão que tenha um dispositivo com WiFi. A velocidade e a qualidade da conexão são aferidas pelo Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (Nic.BR), em parceria com a SMIT, por meio do Sistema de Medição de Tráfego de Última Milha (Simet), instalados em cada uma das localidades.

A Secretaria municipal de Inovação e Tecnologia está expandindo a rede de conectividade da Capital para levar internet gratuita e de qualidade para 621 localidades. Parceria com a operadora America Net, mediante assinatura de credenciamento, irá disponibilizar wifi em centros culturais, bibliotecas, centros desportivos e pontos turísticos, entre outros pontos de acesso.

O programa está inserido na meta 33 do Programa de Metas da Cidade de São Paulo, que pretende triplicar para 360 pontos de *Wi-Fi Livre SP* na Cidade de São Paulo.

O acesso é gratuito, sendo suficiente ter acesso a um número de celular válido e um aparelho com acesso Wi-Fi (celulares, tablets e laptops).

A expansão dos pontos de acesso ao *Wi-Fi Livre SP* irá garantir que a maior parte da população tenha acesso à internet sem precisar realizar grandes deslocamentos para encontrar um local contemplado pelo programa.

Com a estratégia de disponibilização de internet em diversos equipamentos públicos - como Bibliotecas, Teatros, Subprefeituras, CEUs e Fab Labs e etc., almeja-se melhorar o conforto dos cidadãos que utilizam os serviços da Prefeitura.

A política segue de forma irrestrita as diretrizes do Marco Civil da Internet e da recém-aprovada Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, garantindo direito à privacidade, à neutralidade da rede e à proteção de dados pessoais. As regras do programa proíbem a coleta de dados pessoais. Só coletamos dados referentes à qualidade do serviço, como velocidade de conexão, número de usuários simultâneos, consumo total de banda e disponibilidade do serviço nas localidades, por exemplo, que não violam a privacidade dos cidadãos e permitem à Prefeitura monitorar e melhorar a qualidade do serviço oferecido.

Entre julho e agosto de 2017 foi realizado um procedimento preliminar de manifestação de interesse (PPMI). Entre setembro e outubro de 2018, a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT) realizou nova consulta pública e propôs um modelo de credenciamento com localidades obrigatórias e opcionais. As contribuições recebidas foram incorporadas ao edital de credenciamento, lançado em novembro de 2018. A expansão do programa de Wi-Fi público da cidade de São Paulo trará uma economia de 12 milhões de reais por ano para a Prefeitura, custo do contrato anterior. O novo modelo não onera a Prefeitura de São Paulo e tem como contrapartida a exploração da publicidade digital.

O programa em questão conta com algumas empresas parceiras.

A primeira delas é a Americanet, fundada em 1996. Trata-se de uma das principais operadoras de telefonia móvel, fixa e conectividade do país, presente em sete estados e mais de 250 cidades e radiofrequência. O edital de credenciamento da Prefeitura de São Paulo com a empresa, assinado em janeiro de 2018, prevê a instalação de 621 pontos de acesso à internet em toda a cidade. Outras duas empresas parceiras são a WCS e Surf Telecom. O edital do programa de expansão *WiFi Livre SP* credenciou duas novas empresas para prestar serviço de conexão pública à internet para toda a população.

A Surf Telecom, pilar de telecomunicações da Surf Group, é a única operadora brasileira móvel com cobertura nacional e liderou o ramo de pré-pagos, em maio/2019, de acordo com a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações). O foco da empresa é a inclusão de cidadãos das classes C e D.

A WCS é uma das principais empresas de telecomunicações do país, com rede própria na Grande São Paulo e Interior, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Goiânia, Brasília, Belo Horizonte e Salvador. Possui cobertura com estrutura própria em mais de 150 cidades, ofertando uma rede segura e atendimento diferenciado, veloz e focado.

Dentre as metas estabelecidas pelo programa, segundo o site oficial, até dezembro de 2018 foram instalados 120 pontos, até dezembro de 2019 deverão ser instalados 240 pontos no total e, em dezembro de 2020, São Paulo será a metrópole com a maior rede pública de wi-fi da América Latina, contando com 624 pontos de wi-fi pela cidade.

Com a expansão da rede de conectividade, a capital paulista terá 621 pontos de acesso livre e gratuito à internet, incluindo equipamentos públicos e pontos turísticos.

Sob o aspecto dos elementos das políticas públicas abordado no início do presente capítulo, conclui-se que os quatro estão presentes no programa *Wifi Livre SP*.

Por fim, quanto às quatro fases do ciclo das políticas públicas, o programa está em fase de execução, vez que sua meta deverá ser atingida até dezembro de 2020.

No tocante à fiscalização e controle, a Lei n. 16.685/2017 não prevê formas específicas de exercê-los. No entanto, os métodos tradicionais de controle (ações judiciais, pedidos administrativos, etc.) podem ser utilizados.

## Conclusão

O presente estudo procurou analisar, especificamente, o programa Wifi Livre SP, de modo a analisar se referido programa compreende os elementos necessários às políticas públicas e seus ciclos, conforme doutrina de Maria Paula Dallari Bucci.

Em relação aos elementos, é possível concluir que o primeiro deles, a ação, surgiu a partir de uma necessidade da população da capital de São Paulo de inclusão digital.

O elemento coordenação compreende a elaboração da lei criadora (Lei Municipal nº 16.050 de 31/07/2014) e da lei que expandiu o programa (Lei Municipal nº 16.685, de 10/07/2017).

O terceiro elemento, o processo, consiste na própria concretização do programa, por meio das parcerias constituídas.

Por fim, o quarto elemento, o programa, refere-se ao próprio conteúdo das leis criadora e expansora.

No tocante aos ciclos das políticas públicas, Patrícia Helena Massa Arzabe (2006) aduz que:

“Desde logo, é preciso ter claro que a política pública dá-se por ciclos, não sendo possível discernir de forma definitiva suas fases, por se verificar um processo de retroalimentação, onde a avaliação não é feita ao final, mas no curso da execução. Isto introduz novos elementos no quadro inicialmente proposto, modificando-o, de forma a adequá-lo à realização do objetivo.”

Assim, conclui-se que o programa Wifi Livre SP preenche os requisitos essenciais às políticas públicas, sob a ótica da doutrina de Maria Paula Dallari Bucci. Referido programa, ao promover a ampliação da inclusão digital, promove o direito à informação, essencial para o exercício pleno da democracia.

## Referências

Acesso à Internet por banda larga volta a crescer nos domicílios brasileiros. CETIC, 24 de julho de 2018. Disponível em <https://www.cetic.br/noticia/acesso-a-internet-por-banda-larga-volta-a-crescer-nos-domicilios-brasileiros/>. Acesso em 02/07/2019.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. Dimensão Jurídica das Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.), **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, v.1.

Conheça mais sobre o programa WiFi Livre. Prefeitura de São Paulo, 23 de março de 2019. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/inovacao/inclusao\\_digital/index.php?p=246626](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/inovacao/inclusao_digital/index.php?p=246626) Acesso em 02/07/2019

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação Lei 12.527/2011**. 2 edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

LIMBERGER, Têmis. **Cibertransparência informação pública em rede**. A virtualidade e suas repercussões na realidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania e classe social** (cap. III). Senado Federal, Conselho Editorial, 2002.

NUNES, MÁRCIO TADEU GUIMARÃES. **Lei de Acesso à Informação**. Reconstrução da verdade histórica, ambientes regulatórios e o direito à intimidade. São Paulo: Quartier Latin Brasil, 2013.

PAESANI, Liliana Minardi. **Direito de Informática: Comercialização e Desenvolvimento Internacional do Software**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang; José Antonio Montilla Martos; e Regina Linden Ruaro (org.). **Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal**. Editora Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2016.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (org.). **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2013.

WIFI LIVRE Disponível em: <https://www.wifilivre.sp.gov.br/> Acesso em: 02/07/2019.

**Recebido em:** 04/07/2019

**Aprovado para publicação em:** 20/12/2019