

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

THIAGO LUIZ ROSASCO ERMEL

Caso para Ensino
**ISIDORO CONECTADA – DILEMAS DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM
PROGRAMA DE WIFI PÚBLICO**

SÃO PAULO

2019

THIAGO LUIZ ROSASCO ERMEL

**ISIDORO CONECTADA – DILEMAS DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM
PROGRAMA DE WIFI PÚBLICO**

Caso para ensino apresentado apresentada à
Escola de Administração de Empresas de
São Paulo da Fundação Getúlio Vargas,
como requisito para obtenção do título de
Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Alexandra
Cunha

SÃO PAULO

2019

RESUMO

Este caso descreve a implementação de um programa de oferta de Wi-Fi público gratuitamente através de pontos espalhados por um município fictício de médio porte localizado na Grande São Paulo e as possibilidades futuras do próprio programa a partir de um cenário de retração econômica e dificuldades financeiras de uma prefeitura, levando em conta pressões de ordem políticas.

O caso pode ser usado para discutir de maneira introdutória temas relativos à construção do modelo de financiamento de políticas públicas e à complexidade em se alinhar o interesse público aos interesses da iniciativa privada.

Também pode ser utilizado para discussões sobre intervenções e pressões de natureza políticas sobre o processo decisório, em conflito ou detrimento do aspecto técnico.

Palavras-chave: wi-fi, inclusão digital, TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação), políticas públicas.

ABSTRACT

This case describes the implementation of a public program to offer free Wi-Fi through points spread over a fictional medium-sized city located in Grande São Paulo and the future possibilities of the program itself in a scenario of economic retraction and financial difficulties of the city hall, taking into account political pressure.

The case can be used to introduce discussion of topics related to the elaboration of the financing model of a public policy and to the complexity in aligning public interest with private initiative interests.

It can also be used for discussions about interventions and pressures of political nature on the decision-making process, in conflict with or prejudice to the technical aspect.

Keywords: wi-fi, digital inclusion, ICTs (Information and Communication Technologies), public policies.

SUMÁRIO

1. ISIDORO CONECTADA – DILEMAS DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE WIFI PÚBLICO	6
2. NOTAS DE ENSINO.....	12
2.1. Resumo.....	12
2.2. Propósito de ensino.....	13
2.3. Roteiro/Questões para discussão	14
3. REFERENCIAL.....	17

1. ISIDORO CONECTADA – DILEMAS DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE WIFI PÚBLICO

Santo Isidoro do Oeste

Fundação: 1844

População: 415.003 habitantes

IDH: 0,783 (alto)

PIB per capita: R\$ 28.977,08

Economia: 2,6% setor primário; 43,2% setor secundário; 54,2% setor terciário

–“Essa molecada de hoje é isso, né? Eles ficam no celular, na internet, o dia inteiro. Pelo menos não estão fazendo bobagem por aí.”

Nora Antico observava o semblante leve do jornalista sorridente, enquanto ele falava de maneira mansa, sobre seus dois netos. Os garotos, que aparentavam entre sete e nove anos, sentavam-se no degrau da banca de jornal, posto de trabalho do avô, disputando a posse de um celular enquanto tentavam combinar as figuras geométricas na tela para conseguir maiores pontuações.

O entorno da banca de Seu Ademir apresentava um certo ar de interior, combinando com a expressão do jornalista. No entanto, a placidez acabava a alguns metros dali. Já não havia sinal da árvore que deu o nome à Praça do Jacarandá, e asfalto esburacado interrompia subitamente aquele pequeno espaço verde, destinado ao encontro de pessoas, ao lazer, ao descanso e ao prazer de reclinar num banco e meramente consumir sua própria existência num domingo morno.

Em duas laterais da praça erguiam-se conjuntos habitacionais, cujos padrões distintos revelam a temporalidade de duas gestões diferentes do governo do Estado de São Paulo. *Os antigos prefeitos de Santo Isidoro do Oeste devem ter construído um bom capital político com essas obras* – pensava Nora, enquanto observava os sinais do tempo – ou seriam da crise econômica? –

desgastando a tinta das paredes de alguns pequenos comércios locais, ou mantendo fechada as portas de outros.

– “Mas não é só a molecada, muita gente usa bastante, sim. Foi uma coisa muito boa que o prefeito fez. É Robson, né? Eu confundo com o antigo. Mas esse prefeito Robson fez muito bem de colocar internet nas praças.”

E agora, é o prefeito Robson que constrói o seu capital político para a reeleição. Não com a entrega de edifícios, mas possibilitando acesso à informação. Nora sabe da importância do programa sob sua coordenação – “Isidoro Conectada” – para as pretensões de Robson Valverde. Uma expansão rápida do programa no último ano de gestão seria uma boa maneira de alavancar sua candidatura à reeleição. Mas ela nunca gostou de se envolver muito com a política. O que não quer dizer que a política volta e meia não venha se envolver com ela... Afinal, por mais que levasse em consideração os aspectos técnicos para entregar o seu trabalho, volta e meia ela já havia enxergado a política atropelar critérios objetivos.

Dos trinta pontos de Wi-Fi originais do programa de distribuição de internet gratuita e livre promovidos, o da Praça do Jacarandá é um dos mais utilizados. O local é frequentado não só pelos isidorenhos, mas por moradores de municípios limítrofes próximos. O emaranhado de ruas e vielas – característico da periferia da Grande São Paulo – dificulta saber onde acaba uma cidade e começa a outra.

No momento, no entanto, ninguém está usando o ponto de Wi-Fi da praça. Enquanto Nora troca palavras com seu Ademir, técnicos da Prodata - atual prestadora do serviço para a prefeitura, com exclusividade – fazem testes para tentar descobrir as razões para os picos contínuos no volume de tráfego de dados no local.

– “Não voltou ainda o Youtube, não, né, moça? ”

A jovem, graduada em Políticas Públicas, sinaliza negativamente, enquanto os garotos alternam entre o jogo e as frustradas tentativas de acessar a rede social. *Esses garotos jamais teriam oportunidade de consumir tantos vídeos se não fosse pelo programa; não existe plano de dados de baixo custo*

que daria conta. Isto era um ponto de orgulho para Nora: trabalhar com algo que agregava valor à população mais carente. Por outro lado, era preciso lidar com as consequências de um acesso irrestrito. Nora chegou a se questionar se o uso intenso de plataformas de *streaming* pelos munícipes não seria a razão para a anormalidade na rede, mas o pessoal da Prodata garantiu que não seria possível saturar o sinal dessa maneira. Além disso, o programa foi desenhado para permitir qualquer tipo de consumo de dados. Mais que Wi-Fi público, o acesso deveria ser total. Como o Prefeito sempre fazia questão de frisar nas entusiasmadas entrevistas: “Todos os isidorenhos, sem distinção de origem, classe social ou recursos financeiros, devem ter acesso à internet, sem qualquer tipo de restrição”.

O peixe morre pela boca. O custo do programa para os cofres públicos de uma cidade de médio porte, evidentemente, não era desprezível. Havia concorrência com orçamento de políticas consideradas prioritárias, como saúde e educação. No entanto, a boa maré havia permitido a expansão dos investimentos... até que a nuvem da crise econômica nacional atingiu Santo Isidoro do Oeste. Costumeiramente, a cidade gravitava sua economia em torno da capital, funcionando como cidade dormitório. Viveu um momento bom ao receber recursos federais para expansão das áreas da saúde e da educação. Mas não possuía condições de sustentar tudo isso sozinha.

Havia questões econômicas, havia questões políticas. A coordenadora lembra da veemência com que o vereador Paulo Salles, autodeclarado defensor da moral e dos bons costumes, atacou o programa na época do seu lançamento. “Ninguém é contra a internet”, dizia o legislador aos participantes das audiências públicas para decisão dos locais dos pontos – “mas se a prefeitura dá o serviço, a prefeitura tem que saber quem usa o serviço. Sem qualquer cadastro, qualquer um pode usar isso, por exemplo, para combinar assaltos e sequestros, traficantes podem se comunicar... ora, pedófilos podem distribuir pornografia infantil! Um parque de diversões da criminalidade, tudo com o aval da prefeitura” – enfatizava.

Claro que era um exagero. A criminalidade não deixaria de existir sem a internet. Mas boa parte do público comprava o discurso. Mas até então, não havia nada de concreto que pudesse justificar os supostos temores do vereador.

E o próprio cotidiano da Praça do Jacarandá, segundo o testemunho ocular de Seu Ademir, não apontava para nada do tipo.

Mas a questão financeira sim, essa era real. A queda na arrecadação foi tal que o risco era de que os pontos instalados talvez não pudessem ser mantidos sem prejuízo de outras áreas de atuação do município. E o Prefeito queria *expandir* o programa o quanto antes! Claro, Nora apoiava a iniciativa, *mas em cenário tão adverso...* Foi por tal razão que o Prefeito havia determinado ao secretário de Planejamento e Tecnologia que pesquisasse outros modelos de financiamento para garantir a continuidade e a expansão do programa. Dali a alguns dias, a própria Nora, junto ao secretário, conduziria uma apresentação diante do prefeito, que deveria ser concluída com a recomendação pela adoção de um caminho.

Nora liderou o grupo que estudou os modelos existentes, e as notícias não eram nada animadoras. A alternativa ao investimento público seria algum tipo de parceria com o setor privado, embora não houvesse clareza sobre qual o modelo jurídico a ser utilizado.

A publicidade física estava descartada. Santo Isidoro copiou o modelo da Lei Cidade Limpa, da capital São Paulo, e isso realmente tinha impactado a poluição visual do município. Não era algo que a Câmara dos Vereadores estava disposta a revogar.

A solução mais óbvia seria explorar a publicidade direta (por meio de anúncios periódicos no navegador do dispositivo utilizado para acessar a internet). Uma segunda opção era obrigar o usuário a um cadastro, como pretendia o opositor do prefeito, mas com o intuito de segmentar a publicidade. Finalmente, havia a possibilidade de explorar os dados de acesso e navegação dos usuários, mediante consentimento prévio.

Há um forte questionamento deste modelo pela sociedade civil – também manifestado por vereadores na Câmara, desta vez de outro espectro ideológico – sob o argumento de que o usuário não tem consciência do tipo de informação que aceita fornecer e de como ela será utilizada. Além disso, órgãos de controle em outros municípios do país já haviam suspendido procedimentos semelhantes, diante de dúvidas acerca da aplicação da legislação federal de

proteção da privacidade. Por se tratar de modelos de negócio e de legislação recentes, ainda não há qualquer tipo de posicionamento pacificado, seja no âmbito administrativo, seja no judiciário. *E o Tribunal de Contas do Estado volta e meia pede relatórios e relatórios.* Nora não entendia a razão para o órgão de controle pedir, muitas vezes em duplicidade, relatórios sobre número de usuários, estabilidade de sinal, volume de dados transmitidos e média de velocidade de navegação. *Talvez isso seja alguma questão política.* E ela nunca gostou muito de se envolver com política. *Só queria poder fazer o meu trabalho em paz.*

Numa consulta pública realizada pela Secretaria do Planejamento e Tecnologia, potenciais grupos e empresas interessados em explorar o programa de WiFi sinalizaram que consideravam a alternativa da publicidade genérica ultrapassada e comercialmente irrelevante. A segmentação mediante dados de cadastro poderia ser viabilizada para locais com determinadas características. Não por acaso, eram quatro ou cinco pontos de grande fluxo de pessoas em regiões da cidade de melhor nível socioeconômico. Finalmente, a monetização dos dados parecia ser o filé mignon. Os olhos dos representantes dos potenciais parceiros pareciam brilhar quando mencionavam esta hipótese. E, mesmo nesse caso, não havia garantia sobre a viabilidade comercial de certos pontos pretendidos pela prefeitura – inclusive dos pré-existentes.

– “A internet voltou! A internet voltou! ”

Os garotos trouxeram Nora de volta dos seus pensamentos. Enquanto eles carregavam um vídeo no celular, seu Ademir abria seu sorriso cansado e os técnicos se aproximavam com expressão de missão cumprida. Um deles, de feições orientais, relatou o ocorrido.

– “Era um morador da Cohab, Nora. O sujeito instalou um repetidor do sinal na janela e deixava o computador ligado o dia inteiro, baixando e distribuindo filmes e jogos piratas. Por isso ocupava toda a banda, quase o tempo todo. ”

O problema havia sido resolvido com um simples ajuste físico da antena. Com o redirecionamento, o sinal não seria mais forte o bastante para chegar até a janela do prédio, sem prejudicar o acesso na praça. Sem acesso ao sinal, a

questão estava solucionada. No entanto, o técnico avisou que esse tipo de prática poderia se tornar mais comum à medida que os usuários fossem descobrindo tal possibilidade.

– “Olha, tecnicamente, a gente pode resolver esse tipo de problema de duas maneiras. Dá para identificar os IPs dos usuários que ‘congestionam’ o sistema. Daí é só impedir o acesso. É que não vai dar para ficar mudando local do ponto de Wi-Fi toda hora, né? Ou então a gente pode fazer de outro jeito, um jeito que impeça o tráfego de alguns tipos de conteúdo. Dá para cortar transmissão de vídeo, ou impedir uso de armazenamento em nuvem...”.

A expressão de Nora deve ter sido clara o suficiente para demonstrar sua contrariedade às palavras. O técnico, com riso meio amarelo, prontamente acrescentou:

– “Ninguém vai sair prejudicado, Nora. E mesmo que um outro seja, você acha que alguém vai questionar? Afinal, a prefeitura está dando internet de graça mesmo”.

A prefeitura está dando internet de graça mesmo. Nora ponderava sobre a frase do técnico, incerta se se tratava de sabedoria ou superficialidade, deixando um pouco de lado a reflexão mais urgente – que tipo de modelo de financiamento deveria recomendar para o programa “Isidoro Conectada”. *Mas a palavra final não será minha.* O prefeito Robson Valverde é que deveria decidir se o programa seria restringido, mantido ou expandido; e de que maneira o financiamento seria feito.

2. NOTAS DE ENSINO

2.1. Resumo

Este caso descreve a implementação de um programa de oferta de Wi-Fi público gratuitamente através de pontos espalhados por um município de médio porte da Grande São Paulo e as possibilidades futuras do próprio programa a partir de um cenário de retração econômica e dificuldades financeiras de uma prefeitura, levando em conta pressões de ordem políticas.

O ponto de partida do caso é inspirado em fatos e eventos reais. As características gerais do modelo de Wi-Fi descritas para a fictícia Santo Isidoro do Oeste são semelhantes às do programa “Wi-Fi Livre SP”, do município de São Paulo, à época de seu lançamento (2014/2015): acesso à Internet por meio de *hotspots* localizados em logradouros públicos (especialmente praças); sem bloqueio de conteúdo ou de equipamento utilizado para a conexão; sem restrição de velocidade associada ao tipo de uso; sem necessidade prévia de cadastro para utilização; e política pública integralmente financiada por recursos públicos.

As características do programa de Wi-Fi público do município de São Paulo eram semelhantes ao que então predominava nas quinze capitais que tinham lançado programas semelhantes até o ano de 2015 (exceto pelo cadastro do usuário, exigido na maioria das capitais). Do mesmo modo, a política pública então se adequava aos padrões predominantes em cidades mundiais, para implementação, gestão, características técnicas, locais de acesso e manutenção do serviço (Da Silveira, 2015).

Apesar do ponto de partida ser inspirado no modelo da cidade de São Paulo, as personagens, empresas, órgãos e instituições citadas são totalmente fictícias e o desenrolar dos fatos descola das eventuais questões pertinentes ao município - ainda que se possam encontrar eventuais similaridades. A opção pela construção de um cenário de adversidades em um município de médio porte (e não em uma metrópole mundial, como São Paulo) busca dar maior relevância às características descritas, assim como maior peso às decisões em debate.

2.2. Propósito de ensino

O caso pode ser usado para discutir de maneira introdutória temas relativos à construção do modelo de financiamento de políticas públicas e à complexidade em se alinhar o interesse público aos interesses da iniciativa privada.

Também pode ser utilizado para discussões sobre intervenções e pressões de natureza políticas sobre o processo decisório, em conflito ou detrimento do aspecto técnico.

O caso não pretende, em princípio, ingressar de maneira aprofundada em aspectos orçamentários. A opção por não apresentar números e apenas indicar consequências prováveis/possíveis em termos de orçamento é proposital, no sentido de garantir maior subjetividade na interpretação da narrativa e mais amplitude e abstração na discussão do tema. Espera-se, desta maneira, não induzir raciocínios meramente matemáticos.

Do mesmo modo, o caso não versa sobre a definição de modelos jurídicos, nem ousa discutir detalhadamente aspectos legais. No entanto, ressalta-se que pode servir como base para discussões tanto de natureza orçamentária como jurídica, se houver domínio dos temas pelo condutor das discussões e desde que sejam acrescidos de elementos legais e/ou orçamentários como material de suporte.

Não se espera que a discussão enverede por uma das alternativas postas (ou mesmo por um modelo misto) e nela se encerre. Há como modular o peso dos aspectos tratados (peso político da decisão, impacto orçamentário, posicionamentos ideológicos/principiológicos) de maneira a tornar as opções que sobressaírem na discussão como mais ou menos atraentes. O propósito é fomentar mais o debate, o processo, e menos a conclusão do caso.

Por outro lado, exatamente por a discussão se dar num contexto mais subjetivo, há um risco dela se desgarrar do caso concreto. O condutor do debate deve estar atento para trazer os argumentos de volta ao fio condutor do enredo narrado, usando-o como âncora quando necessário.

2.3. Roteiro/Questões para discussão

Embora o protagonismo da narrativa esteja na personagem Nora Antico, coordenadora do programa fictício que dá nome ao caso, é possível assumir a perspectiva decisória tanto através dessa personagem como do ponto de vista do Prefeito Robson Valverde (que, propositadamente, é pintado através da perspectiva de terceiros). Ou ainda, pode-se discutir de maneira mais abstrata os aspectos que influenciam a tomada de decisão.

Deste modo, num primeiro momento, pode-se abrir a discussão indagando-se quais as principais questões, o que está sendo efetivamente decidido. Se o debate rondar apenas o tópico do financiamento da política pública de Wi-Fi, a discussão pode ser aberta indagando-se quais são os principais atores, os interesses que estão em jogo e como eles influenciam o processo decisório de cada um.

Especificamente em relação às alternativas possíveis para financiamento da política de Wi-Fi, há três modelos descritos no caso, mas espera-se que surjam novas soluções ou possibilidades mistas.

Abaixo, uma proposta de roteiro inicial a ser utilizada na condução dos debates. Propõe-se uma abertura mais investigativa sobre o caso, para depois entrar na questão explícita (o financiamento da política pública) e posteriormente a questão mais implícita (conflito político contra técnico).

- Abertura da discussão:
 - O que está sendo decidido no caso?
 - Quais são as principais questões apresentadas?
 - Quem são os principais atores?
 - Quais são os interesses envolvidos?

A ideia é que se saia da resposta objetivamente mais técnica, que tende a ser “está sendo decidido o modelo de financiamento do Wi-Fi público”. A depender do peso que se dá aos fatores envolvidos e do ator em questão, a decisão principal passa a se outra. Por exemplo, o Prefeito que busca a reeleição pode estar decidindo trair ou não o discurso de campanha.

Além do interesse do próprio Prefeito, ou do idealismo técnico delineado na personagem Nora, há também o interesse da população, o interesse comercial das empresas que podem assumir o novo modelo, ou ainda o próprio interesse da Prodata em manter a exclusividade no fornecimento do serviço tal como ele se encontra.

- O financiamento da política pública:
 - Quais são os modelos apresentados no caso?
 - Quais as vantagens e desvantagens de cada um. E os riscos?
 - Há alternativas aos modelos propostos? Como elas afetam os pontos fracos e fortes de cada modelo?

Aqui, há espaço para ir além dos modelos básicos, apresentados didaticamente no texto. Isso pode surgir logo durante o debate, ou não ficar tão evidente. Para compreender melhor os elementos de decisão, é interessante pedir aos participantes para que delineiem os pontos positivos e negativos de cada modelo de modo a caracterizá-los; sempre se levando em conta que o peso dessas características muda em decorrência do prisma utilizado para a análise (perspectivas da população, de Nora, do Prefeito, das empresas etc).

Não surgindo do debate uma proposta alternativa, cabe ao condutor da discussão sugerir a possibilidade de modelos mistos (prestação direta em alguns pontos e terceirizada em outros; fornecimento de sinal de WiFi com limitação de banda/tempo de uso, possibilitando extensão do tempo mediante pagamento; dentre outros exemplos).

- O conflito técnico X político:
 - De que maneira os aspectos políticos podem afetar a tecnicidade da decisão no presente caso?
 - Também no presente caso, como os aspectos técnicos podem balizar ou até determinar a decisão política?
 - Como as soluções discutidas ou apresentadas compatibilizam o fator técnico e o fator político?

O debate político X técnico talvez torne a discussão demasiadamente abstrata; daí as questões apresentadas serem ancoradas no caso apresentado e nas soluções propostas durante a discussão.

Aqui a ideia é observar que, para além do óbvio (a política sobressaindo à técnica) o agente de médio escalão, ainda que sob o manto da tecnicidade, possui alguma margem para influenciar na decisão política (ou seja, atua também politicamente, ainda que sob o argumento técnico).

A provocação do condutor deve ser no sentido de que a fuga do aspecto político (como deseja Nora) muitas vezes é impossível, e que tal fator deve ser considerado na estruturação da política pública.

3. REFERENCIAL

DA SILVEIRA, Sérgio Amadeu. PENTEADO, Claudio Luis de Camargo. KAMIENSKI, Carlos Alberto. WiFi Pública no Brasil e no Mundo. Relatório de análise comparativa entre a política “WiFi Livre SP” e outras políticas públicas de conectividade nas capitais do Brasil e em grandes cidades do mundo (R4). Maio/2015. Disponível em:
https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatorio_cidades_com_wifi_-_v_1433264384._final_-_28mai15