

1 INTRODUÇÃO

Para dar efetividade ao Estado Democrático de Direito e à vida em sociedade, nos moldes estabelecidos pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (CRFB/88), as políticas públicas cumprem papel essencial.

Ensina a professora Celina Souza (2006) que não existe uma única ou melhor definição do que venha a ser política pública, existem diversas concepções, com os mais variados enfoques. Thomas Dye (1984, *apud* SOUZA, 2006) define política pública como aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer, enquanto Guy Peters (1986, *apud* SOUZA, 2006) a concebe como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

Apesar da imprecisão conceitual, as políticas públicas, segundo Celina Souza (2006) apresentam algumas características marcantes, pois: permitem distinguir entre o que o governo pretende fazer do que, de fato, faz; envolvem diversos atores e níveis de decisão; são abrangentes, não se restringindo a normas jurídicas; são condutas intencionais, deliberadas, com objetivos a serem alcançados; apresentam impacto no curto e longo prazo, e envolvem processos subsequentes após sua implementação.

O presente estudo analisa uma política pública específica, qual seja: o programa Governo Eletrônico – Sistema de Atendimento ao Cidadão (GESAC). É feita uma tentativa de verificar se os resultados até então produzidos pelo GESAC são compatíveis com aqueles que eram esperados. Para tanto, será utilizado o método científico consistente na criação de um problema (os resultados são compatíveis com o esperado?), indicação de uma hipótese (são compatíveis), coleta de dados (bibliográficos e estatísticos), e análise da resposta, sendo a cadência realizada sob um foco dialético em que se mistura fundamentação estatística e dedutiva.

A escolha do tema se deve ao interesse público que o envolve, eis que o acesso à internet é elemento que contribui diretamente para a efetivação de diversos direitos fundamentais, que sustentam o Estado Social e Democrático de Direito. Na contemporaneidade, a cidadania, a igualdade, a informação, a liberdade de expressão, a personalidade, a dignidade da pessoa humana, a inclusão social e a educação não são plenas se o acesso à internet não for garantido.

Por se tratar de tema muito recente, são raríssimos os autores que escreveram especificamente sobre o objeto em comento, apesar de sua grande relevância. Todavia, pode-se destacar o artigo científico “O acesso à internet como direito fundamental”, escrito por

Ivar Alberto Martins Hartmann (2007), bem como o livro digital “O direito humano de acesso à internet: fundamentos, conteúdo e exigibilidade”, de Bárbara Nascimento (2014), como obras relevantes para estudar o assunto.

Após esta introdução, no capítulo seguinte é feita a apresentação do cenário em que se insere o GESAC, sendo abordado, de modo breve, o direito de acesso à infraestrutura da internet e a inclusão digital. Já no capítulo 3, a parte mais teórica do estudo em voga, é apresentado um sucinto panorama dos modelos referenciais de análise de políticas públicas, na forma concebida por Thomas Dye (2009). A efetiva avaliação comparativa dos resultados do GESAC com os números esperados é o assunto do capítulo 4. Finalmente, no capítulo 5 é feita a conclusão do estudo em voga.

2 O ACESSO À INFRAESTRUTURA DA INTERNET E A INCLUSÃO DIGITAL

De antemão, é preciso esclarecer que a internet é uma das tecnologias da informação e comunicação (TIC), sendo que essas podem ser entendidas como um conjunto de recursos tecnológicos, utilizados de forma integrada, com um objetivo comum. Sem sombra de dúvidas, a internet foi a grande impulsionadora do uso das TIC nos mais variados campos de atuação.

Com relação ao aspecto material do acesso à internet, pode ser feita uma divisão em duas dimensões: o acesso ao conteúdo da internet e o acesso à infraestrutura necessária para a utilização da internet. O foco do presente estudo é exclusivamente a segunda dimensão material do acesso à internet, o acesso à infraestrutura.

Juridicamente, e no que toca a infraestrutura da rede, a internet é tida como um serviço de telecomunicações *sui generis*, sendo que essa espécie de serviço pode ser prestada direta ou indiretamente pela União, conforme determina o inciso XI do art. 21 da CRFB/88, que assim prevê:

Art. 21. Compete à União: (...) XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.

Por conseguinte, e por afetação, considera-se, para efeito do presente estudo, que a internet no Brasil seja um serviço público¹, eis que deriva do ramo serviço de telecomunicações *lato sensu*, sendo um serviço de valor adicionado, conforme estipula o art. 61 da Lei nº 9.472 de 1997 (“Lei Geral das Telecomunicações”), especificamente

¹ Insta pontuar, todavia, que há entendimentos, como o da própria ANATEL, no sentido de interpretar a internet como sendo um serviço de natureza privada.

denominado como serviço de comunicação multimídia, na forma da Resolução nº 614 de 2013 da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Tal constatação também pode ser feita através do que prevê a Portaria nº 148 de 1995 do Ministério das Comunicações (MiniCom), que assim dispõe:

o uso de meios da Rede Pública de Telecomunicações, para o provimento e utilização de Serviços de Conexão à Internet, far-se-á por intermédio dos Serviços de Telecomunicações prestados pelas Entidades Exploradoras de Serviços Públicos de Telecomunicações.

Segundo a Portaria nº 4 de 1995 da ANATEL, internet é: “[...] nome genérico que designa o conjunto de redes, os meios de transmissão e comutação, roteadores, equipamentos e protocolos necessários à comunicação entre computadores, bem como o software e os dados contidos nesses computadores. [...]”

Nos dizeres de Ivar Alberto Martins Hartmann (2007), a popularização da internet é um dos mais impactantes fenômenos sociais do mundo atual. A rede mundial de computadores revolucionou todos os setores sociedade, dando origem a uma verdadeira cultura digital, caracterizada pela velocidade e facilidade na obtenção de informações. Internet é hoje um espaço social de informação, comunicação, trabalho, educação, cultura, lazer, serviços públicos e participação política, perfazendo verdadeiro tecido social.

É muito ilustrativo e didático o seguinte trecho escrito por José Vicente Santos de Mendonça (2012, *apud* NASCIMENTO, 2012):

No início da internet comercial brasileira, em meados dos anos noventa, eram comuns as metáforas associando-a ao mar, e seu uso, à navegação. Falava-se que o usuário – um tal de internauta – surfava as páginas da então chamada Grande Rede. O avanço da tecnologia, contudo, datou tais expressões. Não existe “o internauta”, assim como não existe “o humano respirador de oxigênio”. Internautas somos todos nós: donas de casa, servidores públicos, estudantes.

Tamanha é a importância da internet que o físico britânico Tim Berners-Lee (*apud* LOCATELLI), um dos criadores da *web*, afirmou no recente Congresso Netmundial, realizado em São Paulo, que a rede mundial de computadores se tornou um serviço essencial para a sociedade, devendo ser abordada da mesma forma que os direitos humanos tradicionais.

Em contraposição, o estadunidense Vinton Cerf, também um dos pais fundadores da rede, escreveu em artigo publicado no jornal *The New York Times* que a internet é uma tecnologia, uma ferramenta que facilita direitos, logo o acesso à rede não poderia ser um direito em si mesmo. Para Cerf, só pode ser considerado direito humano algo que seja necessário ou essencial para uma vida minimamente saudável, o que entende não ser o caso da internet.

Outras críticas ao reconhecimento do acesso à internet como um direito fundamental são relativas aos custos de implementação de tal garantia, os custos do direito, e à hiperinflação dos direitos fundamentais. Segundo essa linha, a criação de um novo direito produz um impacto financeiro significativo, resultando em novos gastos para o já endividado Estado. Consequentemente, o cenário ficará ainda mais complicado, pois o poder público acabará tendo que retirar recursos de outras áreas essenciais, como saúde e educação, para efetivar essa nova demanda social, quando deveria priorizar o que realmente fosse mais importante.

Entretanto, Bárbara Nascimento (2014) entende que o reconhecimento do acesso à internet como direito fundamental, em verdade, acarretará em economia aos cofres públicos, por propiciar o aumento da eficiência e racionalidade dos recursos. A autora cita como exemplos o pregão eletrônico, o ensino à distância, o processo eletrônico, a imprensa oficial eletrônica e a oferta de serviços públicos pela internet. Aduz que a ótica precisa ser feita de outra forma, já que não é um custo e sim um investimento, tornando o país mais competitivo e menos desigual. Arremata afirmando que a hiperinflação de direitos fundamentais não é um argumento capaz de negar a vigência de um direito essencial, porque a economia não se sobrepõe à vida digna.

De qualquer forma, a relevância da internet se reflete em números, que demonstram o seu impacto social. Segundo os últimos dados divulgados pelo IBOPE Media (2014), referentes ao segundo semestre de 2013 no Brasil, o país possui mais de 105 milhões de pessoas com acesso à internet.

Ocorre que apesar dos números significativos e do crescimento relevante de usuários, por vários motivos, nem todos os cidadãos brasileiros têm acesso (ou acesso adequado) à rede², o que os torna digitalmente desiguais. E isso, consequentemente, na atual conjuntura, equivale à uma das facetas da desigualdade social, acentuando o abismo entre ricos e pobres que há no país.

A efetiva inclusão digital³ possibilita a reinserção na sociedade de pessoas excluídas desse cenário moderno, o que tende a gerar um número expressivo de novas oportunidades

² Dados da pesquisa TIC Domicílios de 2013, feita pelo CETIC.br, revelam que na classe A 98% dos domicílios têm acesso à internet, enquanto que na B são 80%. Na classe C, o número cai para 39% dos domicílios, chegando a espantosos 8% nas classes D e E.

³ Inclusão digital é um conceito que abrange a facilitação do contato popular às tecnologias da informação, de modo a possibilitar a participação de todos na sociedade digital. A importância da inclusão digital deriva do fato de que quem não possui participação nessa nova interface da sociedade moderna acaba por estar socialmente excluído, em descompasso com os demais cidadãos. A exclusão digital, portanto, acaba por gerar uma exclusão social, influenciando diretamente nas condições e na qualidade de vida do cidadão.

para os incluídos, amenizando as disparidades socioeconômicas existentes e fortalecendo a possibilidade de ascensão social.

Para que ocorra efetivamente a inclusão digital são necessários três fatores essenciais: computador (ou qualquer outro equipamento eletrônico - *hardware* com os *softwares* necessários - que propicie o acesso à rede mundial de computadores de forma ampla, como, por exemplo, os muito difundidos *smartphones*), acesso efetivo à infraestrutura da internet, incluindo a conexão, e o conhecimento e/ou condições para utilizar o *hardware* e a internet.

Somente se a inclusão digital for concretizada é que será possível assegurar a garantia plena à uma série de direitos fundamentais, tais como: o direito à informação, o direito à inclusão social, o direito à liberdade de expressão e o direito à educação. E isso é de extrema relevância para que sejam afirmados o direito à cidadania⁴ e à dignidade da pessoa humana, sem os quais não há que se falar em Estado Social e Democrático de Direito.

É importante notar que no Brasil do período pós-Constituição de 1988, os direitos fundamentais são erroneamente ligados, por alguns poucos, ao famoso artigo 5º da CRFB/88. Entretanto, nem o rol do artigo 5º é taxativo, nem os direitos fundamentais estão somente ali contidos.

Segundo Flávia Piovesan (2009), seguindo uma base internacionalista, os direitos fundamentais podem ser: expressos na Constituição, expressos em tratados internacionais que o Brasil seja parte ou, ainda, implícitos, depreendidos do regime e dos princípios adotados pela Constituição e dos direitos expressos..

Os direitos fundamentais são normas de aplicabilidade direta e imediata, como defende o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luís Roberto Barroso, de modo a garantir a máxima aplicabilidade das norma constitucional e preservar os direitos fundamentais. Conforme estabelece o §1º do art. 5º da CRFB/88, “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Ou seja, em uma interpretação literal, os direitos fundamentais possuiriam aplicabilidade imediata, não constituindo normas meramente programáticas ou orientadoras do sistema jurídico e sim normas de eficácia plena, concreta.

Entretanto, na prática, essa aplicabilidade imediata acaba por ser mitigada, em função da reserva do possível. Simplesmente o Estado brasileiro não possui recursos para arcar com a efetivação de todos os direitos fundamentais existentes, especialmente os onerosos direitos sociais, que demandam prestação positiva do Estado. Nesse sentido, a

⁴ O art. 7º da Lei nº 12.965. de 2014, considera o acesso à internet essencial ao exercício da cidadania.

máxima aplicabilidade dos direitos fundamentais deve ser vista como a melhor forma de assegurar os direitos fundamentais tendo em conta a restrição orçamentária existente, conferindo a maior eficácia aos direitos fundamentais dentro do possível.

Nessa esteira, já que nem todos os direitos fundamentais são dotados de aplicabilidade imediata “absoluta”, principalmente os direitos fundamentais de caráter social, torna-se imperioso que a Administração Pública tome para si a responsabilidade de implementar políticas públicas que viabilizem a maior concretização possível dos direitos fundamentais.

É um erro pensar que os direitos fundamentais sociais, por conta de encontrarem barreira concreta na falta de recursos financeiros do Estado, sejam apenas princípios, mandamentos de otimização. Os direitos fundamentais sociais são regras, mandamento definitivos, que, contudo, dependem da existência de verba estatal para sua concretização. Se houver verba suficiente, devem ser integralmente garantidos, caso contrário são efetivados apenas na medida do possível.

Todavia, é importante salientar que a escassez de recursos econômicos não pode servir de justificativa para a aniquilação dos direitos fundamentais. Como vivemos em um Estado Democrático e Social de Direito, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se posicionou no sentido de que há que se preservar o mínimo existencial⁵, não importando se há ou não verbas estatais suficientes para tanto.

Assim, como não poderia deixar de ser, o Governo Federal, através de políticas públicas, busca democratizar o acesso às novas tecnologias, especialmente em relação ao acesso à internet, focando, sobretudo, na parcela financeiramente mais necessitada da população.

Os principais entes governamentais que auxiliam o Executivo Federal na formulação, execução e articulação das políticas públicas para a inclusão digital no Brasil, são a Secretaria de Inclusão Digital do Ministério das Comunicações, criada em 2011, e o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID), uma entidade interministerial instituída pelo Decreto nº 6.948 de 2009.

São exemplos de ações governamentais na esfera federal, visando a inclusão digital, o Decreto nº 7.175, de 2010, que instituiu o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL)⁶, e

⁵O mínimo existencial abrangeria as condições mínimas para o exercício da vida humana, correspondendo a um grau mínimo dos direitos fundamentais sociais.

⁶ O Decreto que institui o PNBL traz os seguintes objetivos no seu art. 1º: massificar o acesso à internet em banda larga; acelerar o desenvolvimento econômico e social; promover a inclusão digital; reduzir as desigualdades sociais; promover geração de emprego e renda; ampliar os serviços públicos; promover a capacitação para o uso das novas tecnologias e aumentar a autonomia tecnológico e a competitividade

alguns outros projetos, como: “Banda Larga nas Escolas”⁷, “Desoneração de *Smartphones*”⁸, “Oficina para Inclusão Digital”⁹, “Redes Digitais da Cidadania”, “Observatório de Inclusão Digital”, “Cidades Digitais”¹⁰, “Computador para Todos”, “Telecentros.BR”¹¹, “Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC)”¹², “Centros de Recondicionamento de Computadores”¹³, “Um Computador por Aluno”¹⁴, “Inclusão Digital da Juventude Rural”¹⁵, etc.

Como pode ser constatado pelos simples nomes dos projetos supracitados, os focos das políticas públicas atualmente adotadas para a inclusão digital no Brasil, na esfera federal, são os mais diversos possíveis, sendo certo que a totalidade dessas políticas ainda não é vista sob uma ótica integrada e sistemática, o que tende a diminuir a eficácia de seus resultados. A falta de maior grau de sistematização, integração e unidade das políticas públicas para a inclusão digital se deve em muito pela ausência de legislação específica sobre a internet e a necessidade da inclusão digital, demonstrando uma evidente necessidade de regulamentação positiva e especializada.

Há pouco tempo só se discutiam leis penais sobre a internet no Brasil, sem maiores considerações acerca da proteção de direitos civis. Esse cenário, de quase vazio normativo e desinteresse do legislador, sofreu uma profunda transformação com a entrada em vigor da Lei nº 12.965 de 2014, chamada de Marco Civil da Internet, estabelecendo princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, assim como as diretrizes para a atuação do poder público para o desenvolvimento, fomento e promoção da internet.

brasileiras.

Ademais, o PNBL prevê três eixos de atuação para atingir seus objetivos: o fornecimento de banda larga por custos populares, a desoneração de *smartphones* e o regime especial de tributação para a construção de redes de telecomunicações de internet banda larga.

⁷ Decreto nº 6.424 de 2008.

⁸ “Lei do Bem” - Lei nº 11.196 de 2005.

⁹ É um evento que acontece anualmente desde 2001, inicialmente organizado pelo Governo Federal e hoje contando com a coordenação do movimento social organizado, que busca reunir tanto agentes públicos quanto a população atuante em espaços que oferecem o acesso às tecnologias da informação, para o debate da configuração atual e de novas propostas para a política de inclusão digital no país.

¹⁰ Portaria nº 13 de 2013, do Ministério das Comunicações.

¹¹ Portaria nº 16 de 2012, do Ministério das Comunicações.

¹² Portaria nº 520 de 2012, do Ministério das Comunicações.

¹³ Os Centros de Recondicionamento de Computadores (CRCs) são parte do projeto Computadores para Inclusão, que promove a formação de jovens de baixa renda. A capacitação é feita por meio de oficinas, cursos e outras atividades oferecidas pelos CRCs. Os computadores recuperados são doados para laboratórios de escolas, bibliotecas, telecentros e outros programas de inclusão digital. O programa também promove a conscientização sobre o descarte adequado de resíduos eletroeletrônicos.

¹⁴ Lei nº 12.715, de 2012.

¹⁵ O programa apoia a capacitação de jovens de áreas rurais de todo o país no uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs). Com os cursos oferecidos, os jovens passam a atuar como produtores e multiplicadores de informações e representações locais.

3 MODELOS CONCEITUAIS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Thomas Dye (2009) define política pública de modo sintético como sendo o que o Estado escolhe fazer ou não fazer. Já para Harold Laswell (*apud* SOUZA, 2006) as decisões de políticas públicas envolvem a resposta de três indagações: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Levando tais concepções como suporte, a Professora Celina Souza (2006) ensina que a política pública é uma conduta intencional por parte do governo, seja no aspecto comissivo ou no âmbito omissivo. E não é só isso, a ciência da política pública envolve não apenas a conduta do Estado, mas também a análise desse comportamento, e eventual revisão de postura.

No caso dos direitos fundamentais, as políticas públicas são mandamentais, sob pena de inadimplência estatal, apesar de encontrarem barreira na restrição orçamentária. Entretanto, há certa autonomia com relação ao modo de assegurar os direitos fundamentais sociais. Por exemplo, existem diversos meios de se assegurar o direito à saúde. Cabe ao Estado garantir o direito à saúde, na medida das possibilidades financeiras, através da forma que considerar mais eficiente (política pública).

Outro ponto importante é sobre qual seria a melhor forma de se legitimar democraticamente a escolha das políticas públicas que visam a garantir direitos fundamentais sociais? O aprofundamento dessa questão foge ao tema do trabalho, mas parece que o melhor caminho passa pela realização de arenas sociais, audiências públicas e fóruns participativos, empoderando os cidadãos no processo decisório.

As políticas públicas devem sempre ter por parâmetro a Constituição, o interesse público, a dignidade da pessoa humana e a máxima efetividade dos direitos fundamentais sociais. Só desse maneira é possível realizar escolhas eficientes e constitucionais. É bom ressaltar que políticas públicas omissivas, ou comissivas deficientes, caracterizam a inadimplência estatal com relação ao dever de efetivar os direitos fundamentais sociais, e podem ser revistas por meio de determinação judicial, através de processo individual ou coletivo. O controle judicial das políticas públicas encontra fundamento na inafastabilidade do controle jurisdicional e do princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais sociais, sendo certo que a sua realização compreende um exame de eficácia mínima da política pública.

Para buscar entender melhor o importante e complexo universo das políticas públicas, Thomas Dye (2009) teceu um breve panorama de modelos teórico-conceituais,

referenciais, que servem como instrumentos de análise das políticas públicas, ferramentas de pesquisa, sendo que tais concepções consubstanciam representações simplificadas do mundo real.

Os modelos elencados por Dye (2009), que em seguida serão explicados em apertadas linhas, são: modelo institucional, modelo de processo, modelo de grupo, modelo de elite, modelo racional, modelo incremental, modelo da teoria de jogos, modelo da opção pública e modelo sistêmico.

Vale ressaltar, como bem observado por Dye (2009), que esses modelos não foram formulados com o intuito de estudar políticas públicas. Apesar disso, eles servem como instrumento de análise das políticas públicas, sob variadas perspectivas. Justamente por isso, é necessário reforçar que os modelos referenciais de análise das políticas públicas não são excludentes entre si, sendo plenamente possível (e até desejável) a cumulação de modelos no estudo de uma política pública específica.

O modelo institucional, também denominado institucionalismo, tem por norte o estudo das instituições públicas, eis que essas desempenham papel fundamental na existência das políticas públicas. Como tais instituições possuem determinados padrões comportamentais, Dye (2009) entende que poderia haver a influência comportamental das instituições nas políticas públicas. Assim, seria a política pública um produto das instituições do governo.

Uma diferente visão é dada pelo modelo de processo, em que a política pública é vista de maneira ampla, enquanto atividade política em série. A política pública seria, então, composta das seguintes etapas, não necessariamente nesta ordem: identificação do problema, criação da agenda, formulação de propostas, legitimação das políticas, implementação e avaliação da política pública. Os focos do estudo no modelo de processo são as etapas das políticas públicas, as tomadas de decisão nas etapas, e não necessariamente o conteúdo da política.

Segundo o modelo de grupo, as políticas públicas são encaradas como o equilíbrio entre os grupos. Essa teoria parte da ideia de que indivíduos se organizam em grupo e pressionam o governo em prol do interesse que partilham (grupos de interesse), influenciando, pois, nas políticas públicas.

Mais crítico e com viés em certa medida marxista, o modelo de elite concebe as políticas públicas como o resultado da preferência das elites. A teoria parte do pressuposto de que o povo é dominado pela elite, sendo que essa rege a vida em sociedade de acordo com suas vontades. Desse modo, as políticas públicas refletiriam os interesses da elite (processo

top-down), que, em geral, são conservadores, freando qualquer tentativa de mudança brusca ou revolução e buscando manter o *status quo*. Insta saliente que eventualmente, pelo próprio interesse da elite, a vontade do povo poderá influenciar as políticas públicas ou coincidir com a vontade da elite.

Por seu turno, o modelo racional (ou racionalismo) traz um olhar idealista da política pública mais eficaz, que seria aquela que resultaria em um máximo ganho social. Em outras palavras, segundo essa teoria não se deve adotar políticas públicas cujos gastos resultantes ultrapassem os benefícios produzidos. Em suma, os responsáveis pela tomada de decisão devem escolher a política pública específica que resulte nos maiores benefícios a menores custos.

O modelo incremental (incrementalismo) é mais pragmático e realista que o racional, ao conceber que nem sempre todas as informações são acessíveis, e nem sempre os custos e o tempo possibilitam a avaliação da melhor política pública. Nesse cenário, o que geralmente ocorre é o reconhecimento de que as políticas públicas existentes são construções de políticas públicas anteriores, há um incremento ou modificação do que já foi concebido. Essa ideia de incrementalismo é, ainda, muito relacionada ao modelo da elite, já que resulta em estabilidade e pouca tensão política.

Em uma ótica mais econômica, o modelo da teoria dos jogos entende a política pública como a escolha racional feita em situação competitiva e interdependente, sendo que o resultado depende da escolha de cada um dos competidores. A teoria dos jogos deve ser aplicada exclusivamente em situações competitivas, extremas, onde não há uma escolha que seja independentemente melhor que as outras, como ocorre em decisões envolvendo guerra e paz entre Estados.

Para o modelo da opção pública, todos os atores políticos buscam maximizar benefícios na política, assim como o fazem na economia, no mercado. A sociedade é marcada pelo auto-interesse. Segundo essa teoria, o governo deve promover políticas públicas que provenham bens públicos que o mercado não tem interesse em fornecer, suprindo as falhas de mercado.

Finalmente, o modelo sistêmico utiliza um enfoque no arranjo das políticas públicas, considerando as variáveis existentes em cada evento, tais como: *inputs*, meio ambiente, sistema político e *outputs*. Os *outputs* são as políticas públicas em si, enquanto que os *inputs* são as demandas advindas do meio ambiente. Como compõem um sistema, as variáveis são inter-relacionadas, podendo influenciar umas às outras.

4 ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA GESAC

Para a análise do GESAC, será utilizado, primordialmente, o modelo conceitual de processo (também denominado ciclo de políticas públicas), composto, basicamente, pelas fases de: formulação, implementação e avaliação da política pública. A escolha se justifica em virtude da amplitude da visão de vida da política pública que é proporcionada pelo uso de tal ferramenta.

Com a perspectiva proporcionada pelo uso do modelo processual é possível, de forma bem clara, constatar que a política pública não segue necessariamente um rumo linear e contínuo, pois é fruto de um processo interativo das relações entre Estado e sociedade. É também destacada a importância do planejamento, organização, execução e controle, sem os quais uma política pública dificilmente será efetiva.

Ao final da análise será possível realizar uma superficial avaliação da efetividade da política pública, no sentido de verificar se o GESAC está realizando aquilo que havia se proposto a fazer, comparando-se as metas e propósitos estabelecidos aos concretamente verificados, bem como de sugerir eventuais mudanças no programa.

O GESAC é uma política pública, coordenada pelo MiniCom¹⁶, que oferece gratuitamente conexão à internet em banda larga a telecentros, escolas, unidades de saúde, periferias das grandes cidades, zonas com baixo índice de desenvolvimento humano (IDH), aldeias indígenas, unidades de fronteira das Forças Armadas e quilombos. Implementado em julho de 2003, é direcionado, principalmente, para as comunidades no Brasil em estado de vulnerabilidade social, e que, por conta disso, não têm outro meio de serem inseridas no mundo das TIC.

A norma geral em vigor do programa GESAC está contida na Portaria nº 2.662 de 2014 do MiniCom. Pelo instrumento normativo citado fica claro que a promoção da inclusão digital é o grande objetivo do programa, notadamente das pessoas social e economicamente excluídas. Pela lógica, os excluídos digitalmente, no mundo contemporâneo, tendem a ser os excluídos socialmente. Logo, a inclusão digital impacta positivamente na inclusão social, sendo um requisito fundamental para que os indivíduos desempenhem plenamente a cidadania. Em função de tamanha relevância é que optou-se pela análise dessa política pública em particular.

Na fase de formulação do programa, *ex ante* a implementação do programa, tendo em consideração, ao menos teoricamente, o cenário tratado no capítulo 2, o que se constatou

¹⁶ Mais especificamente pela Secretaria de Inclusão Digital.

foi um problema envolvendo a não inclusão digital de milhões de cidadãos brasileiros, em função, sobretudo, da exclusão social e da impossibilidade técnica de acesso à internet em todo o território nacional.

Sob esse contexto é que foi concebido o GESAC, com os objetivos de possibilitar o acesso à infraestrutura da internet aos socialmente excluídos e aos locais que eram desprovidos da infraestrutura da rede. E isso contribui para o processo permanente de universalização de acesso à internet, além de tornar possível o pleno exercício da cidadania por parte dos indivíduos, que terão o acesso aos serviços públicos fornecidos pela rede, e aos direitos fundamentais conexos, garantidos.

O público-alvo dessa política pública, como já mencionado, são as pessoas de baixa renda, os moradores de regiões desprovidas de acesso à internet e os excluídos digitalmente. Para a efetivação do acesso à internet para tais grupos de indivíduos, foi planejada a contratação, por meio de licitação, do serviço de acesso à internet para as instituições públicas mais próximas do público-alvo, tais como bibliotecas, telecentros e organizações militares.

In itinere, o que se observa é que o programa não vem apenas atendendo aos objetivos inicialmente traçados, como os superou, pois a abrangência da política pública foi significativamente aumentada. O GESAC se faz presente em regiões sem nenhuma outra conexão à rede mundial de computadores, como na Ilha de Trindade (ES), situada a 1.500 km da costa brasileira, e na antiga estação brasileira na Antártida, que recentemente sofreu um incêndio. Somente nos telecentros o GESAC propicia mais de 7.000 pontos de acesso à internet no Brasil, e em todos os Estados federativos há pontos de acesso provenientes do programa.

Ainda pouco estudado, e desconhecido do universo acadêmico, o GESAC talvez seja hoje a mais exitosa política pública para a inclusão digital no país. Segundo dados da assessoria de imprensa do MiniCom, o programa beneficia atualmente mais de um milhão de brasileiros.

A última licitação feita pelo MiniCom de pontos de acesso à internet para o programa, vencida pela Oi em consórcio com a Embratel¹⁷, prevê que o GESAC tenha 18.000 pontos¹⁸ adicionais de acesso à rede até o término do contrato administrativo (quatro anos), sendo que esse número poderá ser ampliado para até 31.000 pontos.

¹⁷ TELESÍNTESE. Embratel e Oi vencem pregão do GESAC. São Paulo: 2013. Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/embratel-e-oi-vencem-pregao-do-gesac/>

¹⁸ O GESAC possibilita, presentemente, cerca de 29.000 pontos de acesso à internet.

Um ponto importante a ser notado é que o GESAC inicialmente era baseado na conexão à rede mundial de computadores por meio de satélites, tendo em vista que era a forma tecnológica mais acessível, à época em que a política foi formulada, para atender lugares remotos no país. No entanto, correntemente é possível constatar que a maior parte da conexão à internet contratada pelo programa GESAC é feita pela via terrestre, através da banda larga do tipo ADSL (*Assymmetric Digital Subscriber Line* ou "Linha Digital Assimétrica para Assinante"). Certamente, isso representa uma mudança de rumo, fruto da atualização ou correção da política pública após a avaliação dos resultados e/ou da influência da nova realidade.

Ex post, o programa pode ser avaliado como sendo um sucesso. Mantendo-se a taxa de avanço do programa observada na última década, pode-se afirmar que a política pública estudada contribuirá decisivamente para, em médio a longo prazo, drasticamente reduzir a exclusão digital no país.

5 CONCLUSÃO

As políticas públicas podem ser melhor estudadas a partir da utilização de modelos referenciais, que facilitam a análise feita pelo pesquisador e pelo próprio tomador de decisões das políticas. Thomas Dye (2009) sintetizou, didaticamente, os principais modelos teórico-conceituais de estudo das políticas públicas: modelo institucional, modelo de processo, modelo de grupo, modelo de elite, modelo racional, modelo incremental, modelo da teoria de jogos, modelo da opção pública e modelo sistêmico.

Como nem todos os direitos fundamentais são dotados de aplicabilidade imediata “absoluta”, a Administração Pública precisa implementar políticas públicas que viabilizem a maior concretização possível das garantias fundamentais, especialmente dos direitos sociais. No campo de acesso à infraestrutura da internet, por exemplo, o governo federal produz uma série de políticas públicas, sendo que a mais relevante, para efeito do presente trabalho, é o programa GESAC.

O programa GESAC, sob a ótica do modelo de processo, foi planejado para fornecer acesso à internet para pessoas em situações de vulnerabilidade social, especialmente aquelas residentes em zonas remotas, sem acesso à infraestrutura da rede.

Assim, é através do GESAC, uma política pública, que o governo federal possibilita o acesso à internet, entendida como um direito fundamental, aos digitalmente excluídos residentes em regiões com poucos recursos tecnológicos e com baixo IDH. Atualmente, todos

os Estados do país possuem pontos de acesso à internet promovidos pelo programa, que já atende a mais de um milhão de brasileiros.

Portanto, é evidente que os resultados e objetivos planejados pela política pública em questão são compatíveis com os observados na prática, o que apenas revela o acerto do agir público nessa seara. É possível, ainda, constatar que o poder público vem revisando e aprimorando o GESAC de tempos em tempos, de modo a se iluminar uma perspectiva real de diminuição da exclusão digital no Brasil.

BIBLIOGRAFIA

ALEXY, Robert. Sistema jurídico, princípios e razão prática. *Doxa*. Alicante: Departamento de Filosofía del Derecho de la Universidad de Alicante, 1988.

BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no estado constitucional: a problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela administração pública brasileira contemporânea*. Curitiba: UFPR, 2006.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. *Controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAZELOTO, Edilson. *Inclusão digital: visão crítica*. São Paulo: Senac, 2008.

CERF, Vinton G., *Internet access is not a human right*. The New York Times. Disponível em: http://www.nytimes.com/2012/01/05/opinion/internet-access-is-not-a-human-right.html?_r=2&scp=1&sq=vint%20cerf&st=cse&>. Acessado em 2 de janeiro de 2015.

DYE, T. R. *Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas in HEIDEMANN, F.G. e SALM, J. F. (Orgs). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UNB, 2009.

HARTMANN, Ivar Alberto Martins. *O acesso à internet como direito fundamental*. Artigo científico extraído de trabalho de conclusão de curso (Graduação em direito) – Porto Alegre: PUC-RS, 2007.

NASCIMENTO, Bárbara Luiza Coutinho de. *O direito humano de acesso à internet: fundamentos, conteúdo e exigibilidade*. Ebook Kindle, 2014.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas da análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Porto Alegre: Revista Sociologias, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.