

Inovação em políticas públicas: a legislação ambiental como instrumento de modernização tecnológica — o caso da infovia do município de Porto Alegre*

Ivan A. Pinheiro**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A Procempa; 3. O processo de privatização; 4. As novas tecnologias; 5. O novo ambiente; 6. A estratégia da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA); 7. As conseqüências da estratégia da PMPA; 8. Considerações finais.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Procempa; 3. The privatization process; 4. The new technologies; 5. The new environment; 6. The strategy of Porto Alegre's municipal government (PMPA); 7. The consequences of PMPA's strategy; 8. Concluding remarks.

PALAVRAS-CHAVE: gestão municipal; políticas públicas; meio ambiente; inovação; infovia.

KEY WORDS: municipal administration; public policies; environment; innovation; information highway.

A falta de verbas, pode-se afirmar sem margem de erro, é lamento comum a todos os governos. Daí à justificativa de impotência e inação em face das inúmeras demandas que lhe chegam da sociedade é um passo, o que não raro resulta em um efetivo vácuo de políticas públicas. Portanto, justifica-se o estudo e a divulgação das experiências bem-sucedidas no uso de instrumentos alternativos para a formulação e implementação de políticas públicas, a exemplo do poder de regulação e regulamentação dos serviços de utilidade pública prestados pelo setor privado mediante concessão do Estado.

* Artigo recebido em nov. 2002 e aceito em ago. 2003.

** Professor adjunto no PPGA da Escola de Administração da UFRGS.

E-mail: iapinheiro@ea.ufrgs.br.

Este artigo, escrito na forma de um estudo de caso descritivo, analítico e crítico, com base em dados secundários complementados com entrevistas, apresenta a experiência da Prefeitura Municipal de Porto Alegre que, a partir de um entendimento ampliado da legislação ambiental, estruturou um novo marco regulatório para o uso do solo e do subsolo urbanos, conseguindo, assim, arquitetar e planejar o crescimento e o desenvolvimento da cidade.

Innovation in public policies: environmental legislation as a technological modernization tool — the case of Porto Alegre's information highway
One can surely say that the lack of funding is a common complaint from all governments, who use this to justify their impotence and inaction in the face of society's numerous demands, resulting in the absence of public policies. Therefore, it is plainly justifiable to study and make public successful experiments in using alternative instruments for public policy formulation and implementation, such as the regulation power over public services provided by the private sector through State granted concessions. This article, written as a descriptive, analytical, and critical case study based on secondary data complemented by interviews, presents the experience of Porto Alegre's municipal government, which, by adopting a broad understanding of the environmental legislation, has structured a new regulatory framework for the urban soil and subsoil usage, thus achieving new ways for planning and designing the city's growth and development.

1. Introdução

Os anos 1990 trouxeram grandes mudanças na ordem política e econômica mundial. No Brasil não foi diferente, do plano nacional ao local, os eventos foram, em parte, ressonâncias do que acontecia no ambiente externo. Na arena política foi consolidado o processo democrático como via de encaminhamento, e no cenário econômico foi alterado o modelo de desenvolvimento. Uma das âncoras do novo modelo foi o processo de privatização — também denominado desestatização — resultante da convergência das duas grandes vertentes que tentam explicar o novo (?) papel do Estado: uma de natureza ideológica, resultado da hegemonia observada no ambiente externo (Inglaterra e EUA nos anos 1980) e que se reproduz no espaço interno com a ascensão dos neoliberais aos mais elevados cargos e funções dos poderes Legislativo e Executivo (e, em decorrência, nas demais instituições públicas); a outra, dita pragmática, que identifica na desestatização, se não a melhor, uma contribuição razoável para o processo de solução da crise fiscal do Estado.

Em vista da estrutura federativa brasileira, que atribui à União a primazia de competências no domínio econômico, queiram ou não, as instâncias de poder local têm as suas ações, se não determinadas, em grande

medida orientadas por políticas cuja opção e delineamento se situam fora do âmbito das suas competências legais. Se a orientação política local é congruente com a que emana da esfera nacional, tendem a ser menores as dificuldades no encaminhamento das soluções aos problemas locais, muitas vezes subprodutos, ou desdobramentos das opções definidas na esfera federal. Porém, se o oposto ocorre, é provável que sejam levantados questionamentos e surjam dificuldades de toda ordem em face das iniciativas do poder público local, independentemente da finalidade, natureza e conteúdo que apresentem.

Poucas (pouquíssimas) prefeituras, entre as cerca de 6 mil existentes no Brasil, apresentam uma situação econômico-financeira equilibrada; umas melhores do que outras, mas em permanente estado de dificuldades orçamentárias pois as demandas internas por salários, treinamento, condições de trabalho etc., e as externas, por saúde, educação, prestação de serviços, entre outras, sistematicamente superam a disponibilidade de recursos.

A racionalização, a informatização e a automação são estratégias gerenciais que, se por um lado são amplamente difundidas no ambiente corporativo, por outro encontram, por motivos variados, dificuldades de disseminação no setor público. Entre outros, porque no primeiro momento requer investimentos de vulto em hardware, software, instalações e treinamento para, na seqüência, demandar um fluxo contínuo de investimentos que assegurem a atualização tecnológica da estrutura constituída. Além disso, apesar dos resultados que proporciona, por se tratar de investimento com reduzida visibilidade, tanto para os demandantes externos (eleitores), quanto internos (servidores), são estratégias que encontram dificuldades para reunir os recursos orçamentários necessários. Finalmente, ao contrário de uma empresa privada, que se não apresentar condições de acompanhar e até mesmo de se antecipar ao mercado cederá espaço aos concorrentes, a debilidade de uma empresa pública, sobretudo no setor ora objeto de estudo, se estende e compromete todo o aparelho do Estado, postergando, se não impedindo, a modernização das atividades-meio da administração municipal, bem como a consecução de projetos nas chamadas áreas-fins, como saúde, educação etc.

Este artigo apresenta e analisa o caso da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) que, conforme sabido, tem à frente da sua administração, pela quarta vez consecutiva, o Partido dos Trabalhadores e, a exemplo de outras prefeituras, encontra dificuldade para atender as demandas que lhe chegam, entre outras, a de recursos para ampliar e modernizar a sua rede de comunicações de dados. Todavia, como se pretende demonstrar, soube fazer “do limão, uma limonada”, uma vez que a sua gestão, ideológica e programaticamente contrária às privatizações, soube, explorando os limites das suas competências legais, tirar proveito de políticas formuladas e implementadas a partir da esfera federal. Especificamente, será apresentado como a PMPA disciplinou o uso local do solo e do subsolo urbanos pelas empresas concessionárias de tel-

ecomunicações e, simultaneamente, modernizou a infra-estrutura tecnológica da sua empresa de processamento de dados. Mas, de empresa pública totalmente dedicada às necessidades internas do município, com o advento da privatização da concessão dos serviços públicos, a Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (Procempa) passou a ser, também, mais um concorrente nesse mercado e, na opinião do autor, em condição singular.

Trata-se, portanto, de um estudo de caso que combina fontes secundárias com dados primários obtidos de entrevistas com alguns dos protagonistas e que se apresenta dividido em seis seções, além desta introdução. Por fim, o autor sintetiza o trabalho e apresenta os novos passos.

2. A Procempa

A Procempa é uma empresa pública cuja missão se desdobra em contribuir para a modernização das rotinas e processos administrativos internos, perpassando, assim, toda a estrutura municipal; e atuar como braço operacional do governo, contribuindo para a implementação das suas políticas públicas setoriais.

A empresa atua em todas as etapas que envolvem a instalação de redes de comunicação: concepção, *design*, implementação e acompanhamento, ora executando, ora terceirizando em razão de conveniências técnicas ou econômicas. Além disso, a sua atuação pode ser desdobrada em dois âmbitos, ainda que imbricados: um interno e outro externo.

Delimitam o âmbito interno, o hardware, o software, os projetos e as atividades que mantêm a estrutura conectada — os órgãos e as entidades da administração municipal. Da sua manutenção, garantindo o funcionamento ininterrupto, e da sua permanente atualização tecnológica dependem a eficiência e a eficácia da prestação dos serviços internos (intra e interunidades administrativas), bem como externos, materializados no poder de polícia conferido à administração pública, a quem cabe emitir licenças, guias, cobrar taxas, regular e fiscalizar, entre outros procedimentos.

No âmbito externo, a tecnologia de comunicação é utilizada nos mais diversos programas e projetos governamentais, em todas as áreas: da saúde à educação e ao turismo. A democratização ao acesso e uso da informação, o aumento da velocidade, bem como da qualidade dos serviços prestados são, sobretudo, assim facilitados. Cabe mencionar que:

- os telecentros são “espaços públicos (em comunidades de menor renda, carentes), constituídos através de parcerias entre o governo municipal e as comunidades locais, organizações não-governamentais e a iniciativa pri-

vada (...) locais onde estão disponíveis tecnologias de informação e comunicação (microcomputadores com acesso à internet) para pessoas que têm pouca ou nenhuma oportunidade de usar ou aprender a usar as tecnologias” (Procempa, 2002); trata-se de um programa de governo que tem por objetivo, entre outros, evitar a “exclusão digital”;

- † o prontuário eletrônico, implantado desde 1998 no Hospital de Pronto-Socorro, reúne vários procedimentos interligados para registrar as informações clínicas e administrativas dos pacientes (diagnósticos, medicamentos, transfusões, leito, dieta); no setor administrativo, o prontuário facilita a contabilização do consumo/paciente, tornando-a mais rápida e eficiente; a maior parte dos dados de autorização de internação hospitalar (AIH) apresentados para faturamento e encaminhados para o Sistema Único de Saúde (SUS) são obtidos automaticamente. Isso reduziu a zero o bloqueio de AIHs por motivo de divergência entre dados e procedimentos apresentados;
- † na área da saúde, está em curso a informatização dos procedimentos no âmbito do SUS, a exemplo do sistema de marcação de consultas, do controle de estoque de medicamentos nas farmácias e postos de saúde, da avaliação e controle ambulatorial e hospitalar, entre outros;
- † seguindo a diretriz que aponta no sentido da universalização e da democratização do acesso à informação, a Secretaria Municipal de Educação tem como uma das suas metas informatizar, com acesso à internet, 91 escolas municipais.

A esses, outros projetos se somam. Evidente, portanto, a importância para a administração municipal de dispor de uma moderna infra-estrutura, veloz, confiável e com grande capacidade, destinada à armazenagem, processamento e transmissão de dados. É nesse contexto que surge o projeto da infovia, uma rede de cabos de fibras ópticas, cujo *backbone* inicial está previsto para ter 55km de extensão e que, somado às redes capilares, ultrapassa os 100km. Devido à sua estrutura redundante, a infovia tem condições de operar 24 horas/sete dias por semana.

Como conseguir os recursos necessários?

3. O processo de privatização

Concluída a primeira fase da privatização, quando foram alienados os bens e ativos que, embora de posse do Estado (alguns há longa data) nenhuma relação de utilidade guardavam com a função estatal, teve início a segunda etapa, a da quebra do monopólio na prestação de alguns serviços públicos, a

exemplo da energia, das telecomunicações, da manutenção de rodovias, entre outros.

Estabelece a Constituição Federal (CF), no art. 21, incisos XI e XII, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995 (Moraes, 2000), que compete à União a exploração, direta ou mediante autorização, concessão ou permissão dos serviços de telecomunicações, dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Também o inciso I, do art. 30 da CF, ao estabelecer que “compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local”, ampara as iniciativas ora objeto de estudo.

No período mais recente da nossa história, as primeiras iniciativas de privatização tiveram curso com a Lei Federal nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização (Brasil, 1990), uma iniciativa do ex-presidente Fernando Collor. No caso, é de interesse o setor de telecomunicações, regido pela Lei Federal nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Brasil, 1997), que no seu art. 74 dispõe: “A concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações não isenta a prestadora do atendimento às normas de engenharia e às *leis municipais*, estaduais ou do Distrito Federal relativas à construção civil e à instalação de cabos e equipamentos em logradouros públicos” (grifo do autor).

Efetivamente, a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, no seu art. 8º, incisos IX a XI (Porto Alegre, 1997), dispõe que ao município compete, privativamente, elaborar os planos diretores urbanos, promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à organização de seu território. Portanto, está caracterizado o ambiente em que decisões políticas originadas no nível federal (as concessões no setor de comunicações) exigem, para o seu pleno curso operacional, o envolvimento e a autorização, para o uso do solo, subsolo urbanos e rede aérea, do poder público municipal.

Finalmente, cabe assinalar a figura dos serviços públicos delegados, em que o concessionário é aquele que, mediante um contrato administrativo, presta, em nome do poder público, determinados serviços à população. No caso, a Embratel, a Intelig, a CRT Telefônica são, entre outros, os concessionários operadores. Entretanto, é comum que os operadores terceirizem a instalação física e a manutenção das redes, recebendo dos seus fornecedores tão-somente os circuitos de comunicação — de fato, a infra-estrutura física que lhes permite prestar o serviço contratado com o poder público. Estas últimas empresas são também, por extensão, denominadas concessionárias e sobre elas é dirigido o foco deste artigo.

Os desenvolvimentos nos meios de transmissão, a exemplo da fibra óptica e da utilização do *laser*, combinados com a tecnologia de transmissão por pacotes digitais, promoveram um aumento surpreendente na capacidade das linhas de transmissão. As novas tecnologias, representadas pelo Modo de Transmissão Assíncrona (ATM), pelo Protocolo de Controle de Transmissão/Protocolo de Interconexão (TCP/IP) e, mais recentemente, o Multi Protocol Label Control (MPLS), que unifica a característica de universalidade do TCP/IP e a qualidade de serviço do ATM e, finalmente, o Dense Wave Division Multiplexing (DWDM), contribuem para multiplicar, por várias vezes, a capacidade de cada fibra.

Embora sejam tecnologias já bem desenvolvidas em outros mercados, no Brasil ainda são tidas como emergentes, porém básicas porque sucessoras de gerações já obsoletas e menos eficientes. Utilizá-las, combinando-as a outras, é condição *sine qua non* para as empresas operarem no setor, sejam públicas ou privadas. Nesse ambiente, cada inovação tecnológica, *per se* ou compondo com outras, aumenta a oferta de soluções mais completas, de maior valor agregado para os usuários, sejam eles cidadãos, ou corporações, entre outros públicos.

A grande quantidade de licitantes que participaram da primeira fase dos leilões de concessões, bem como os ágios atingidos, são sinais inequívocos do potencial do mercado de comunicação de dados, sobretudo no segmento corporativo, responsável pelo maior volume de tráfego de sinais digitalizados, reunindo sons, imagens e animação.

5. O novo ambiente

Até a quebra do monopólio da prestação dos serviços públicos, para construir as instalações físicas e dar início às operações (no setor de comunicações, energia, entre outros), era suficiente que as empresas estatais, poucas e regionalizadas, solicitassem ao ente federado competente as licenças necessárias. Predominava nos encaminhamentos o rito burocrático, o atendimento das normas, e uma relativa celeridade, porque eram poucos os casos.

As privatizações reconfiguraram esse quadro, trazendo novas questões, a exemplo do crescimento acelerado, em curto espaço de tempo, do número de concessionários e, por conseqüência, da demanda por autorizações para a instalação de redes subterrâneas e aéreas. A maior demanda pela utilização do espaço público, de pronto, obrigou a administração a repensar os processos até então utilizados; surgiu, por exemplo, a necessidade de manter registros (cadastros, mapeamento, especificações técnicas etc.) mais precisos, de contar com maior rapidez no acesso às informações, de aprimorar o sistema de planejamento e execução de obras, principalmente para o cabeamento

subterrâneo, visando diminuir os transtornos causados tanto na dinâmica quanto na paisagem urbana.

No novo ambiente, a hipótese de esgotamento do subsolo urbano passa a ser uma realidade, justificando, por isso, novas formas de intervenção do setor público no domínio econômico, isto é, não permitindo que a estrutura e o funcionamento do mercado fossem orientados tão-somente pelo interesse das iniciativas individuais — pela “mão invisível”. Assim, no Brasil, valendo-se da experiência americana, o agente regulador, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), editou normas de compartilhamento da infra-estrutura, isto é, a utilização da mesma rede de cabeamento por várias empresas. “Por este regulamento, as empresas de telecomunicações que tiverem infra-estrutura ociosa são obrigadas a franqueá-la, se forem solicitadas. O compartilhamento só pode ser negado por razão de limitação de capacidade e risco à segurança, entre outras razões aceitáveis” (Procempa, 2001:14). Procura-se, assim: evitar os problemas surgidos com o quase permanente estado de obras para a instalação de dutos e cabos subterrâneos, fazendo com que essas sucessivas escavações nas áreas urbanas transformassem a cidade em um “queijo suíço”; evitar o esgotamento dos espaços públicos; e racionalizar os investimentos públicos e privados com a infra-estrutura, possibilitando, assim, a redução das tarifas dos serviços disponibilizados. Era também preciso assegurar que, de uma situação de monopólios naturais em poder do setor público, não se passasse para uma situação de monopólios naturais em poder do setor privado, isto é, que fosse instituída a concorrência no setor.

Nos EUA há registro de usuários com até 10 cabos sob a sua residência (Procempa, 2001). Nesse quadro, no curto prazo, a banda (parte de um espectro eletromagnético) de comunicação pode até virar uma *commodity*, beneficiando, portanto, o consumidor. Todavia, por essa mesma razão, também pode, a longo prazo, comprometer a capacidade de investimento do concessionário, colocando então em risco a qualidade e a continuidade dos serviços prestados, portanto, prejudicando o consumidor.

O compartilhamento é um caso efetivo de cooperação, onde competidores que atuam no mesmo mercado também cooperam entre si. As vantagens do compartilhamento não se limitam à redução dos custos e riscos; o uso combinado (encadeado) das redes subterrâneas e aéreas (estações de rádio base) confere grande flexibilidade operacional e amplia o alcance das áreas de atuação das empresas; em outras palavras, cria um mercado sem fronteiras, em que, se para os primeiros reduz os custos e os riscos de instalação, para os seguidores reduz também o tempo para dar início às operações.

A estratégia da PMPA pode ser desdobrada em duas linhas principais: a formação de consórcios de empresas concessionárias; e a busca, na legislação ambiental, do amparo jurídico necessário aos encaminhamentos.

A formação de consórcios

Pressionada pelo excesso de pedidos para a emissão de licenças (licença prévia, licença de instalação, licença de operação, entre outras), a PMPA decidiu dar início à regulamentação municipal através da publicação de convites públicos, visando com isso “atrair o maior número de empresas para execução de redes em determinadas vias do município. Esses trechos, ou são determinados pelo município quando se trata de vias a serem implantadas ou revitalizadas, ou pelas empresas atendendo a demanda constituída em processos e estudos de ampliação da malha” (Schmitt et al, 2001:27).

Sendo um bem público, o uso do solo, ou do subsolo, não poderia ser outorgado para alguns em detrimento de outros, porque inconstitucional. Conforme assinalado por Prestes (2001b:61): “o limite para (a) atuação municipal está no tratamento igualitário de todos os prestadores de serviços públicos — princípio da igualdade (...) Em outras palavras, todo concessionário de serviço público federal ou estadual deve receber o mesmo tratamento por parte da autoridade local, independente de já estar instalado ou ainda estar chegando à cidade”.

Assim, o convite público foi o instrumento mais eficaz para a finalidade proposta. Em vez de atender individualmente as solicitações, após o convite público, em obediência à publicidade também exigida, a prefeitura pode agrupá-las geograficamente por trechos conforme o interesse manifesto pelas empresas. Na seqüência, as empresas devem constituir um consórcio responsável pela obra, cuja gerência (contratação, acompanhamento, divisão orçamentária, fiscalização etc.) ficará a cargo de uma delas. Assim, conforme o seu interesse, uma empresa pode participar de um ou de mais consórcios. Um detalhe importante é que, na prática, o único participante comum em todos os consórcios é uma empresa municipal — a Procempa.

Se o consórcio apresenta vantagens, traz também inconvenientes às empresas. A principal vantagem é a redução dos custos, uma vez que na instalação de uma rede subterrânea o elemento de maior peso na matriz de custos é o que se refere à abertura da vala; a instalação de dutos (subdutos) ou fibras adicionais à primeira pouco adiciona ao custo total. Os custos com a abertura e o fechamento da vala (escavadeiras, mão-de-obra, concretagem etc.) são de natureza fixa em relação ao número de dutos, daí a importância de serem rateados pelo maior número possível de empresas.

Um dos inconvenientes deriva do fato de a constituição de um consórcio requerer um elaborado, e por vezes demorado, processo de gestão, posto que envolve negociações entre um grupo de empresas que, à frente, coordenando, tem o poder público na figura do Executivo municipal. De um lado, ao longo das negociações, projetos que expressam as estratégias, as disponibilidades (fluxos de caixa) e cronogramas de cada empresa devem convergir para um projeto comum; de outro, o governo deve consultar as várias áreas envolvidas com o processo, a exemplo da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, que é responsável pela coordenação e emissão das condicionantes ambientais — normas de segurança, ruídos etc., da Secretaria Municipal de Obras e Viação, da Empresa Pública de Transporte e Circulação, que avalia as condições de trafegabilidade e interrupções necessárias durante a obra, do Departamento Municipal de Águas e Esgotos, que analisa e compatibiliza o projeto com as redes de água e esgoto preexistentes ou projetadas, entre outros órgãos da estrutura municipal. São comuns os conflitos, tanto em relação ao tempo quanto ao traçado da rota, sendo necessário que, para chegar a bom termo, cada participante abdique do seu projeto ideal. O primeiro momento se caracteriza pela resistência de as empresas modificarem os respectivos projetos convergindo para o projeto comum; entretanto, se o processo se estende, o tempo adquire a condição de variável determinante, podendo modificar o comportamento das empresas.

O tempo ora atua a favor, ora contra essa ou aquela empresa do consórcio. O *start up* pode, sem dúvida, vir a ser uma grande vantagem competitiva e até mesmo se constituir em uma barreira à entrada de novos concorrentes; contudo, nesse caso, a condição de início das operações é praticamente comum a todas as empresas, o que confere aspectos singulares a essa concorrência.

Apesar de nesse setor a oferta tecnológica ser considerada uma *commodity*, uma vez que o diferencial se dá através da oferta de serviços, a abertura dos projetos pode revelar elementos da estratégia das organizações, do seu *business plan*; aos olhos de um analista, a simples identificação da (futura) área de atuação sinaliza e antecipa informações que, combinadas a outras, podem constituir um quadro significativo cujo conteúdo, preferencialmente, deveria ter sido mantido em sigilo.

Assim, se há pontos em comum, que aproximam, há também conflitos de interesse que tendem a dificultar os entendimentos entre os concessionários. Outros elementos desse cenário podem também exacerbar os conflitos, pois, de fato, há duas lógicas opostas que situam, de um lado, os interesses corporativos e, do outro, os interesses do poder público. Em se tratando de um contrato de concessão, com prazo determinado e com metas estabelecidas pela entidade reguladora, dar início às operações antes dos concorrentes para ganhar, e se possível dominar, o mercado e reduzir o tempo de retorno dos investimentos são objetivos individuais e comuns a todas as concessionárias. Portanto, do ponto de vista do setor privado, deve prevalecer a rapidez nos encaminhamentos, prefer-

encialmente individualizados e sob sigilo. Já o setor público, que necessita de tempo para planejar a expansão urbana, tem a sua atividade orientada pelo interesse coletivo e o sigilo é a exceção, não a regra. Além de atender as demandas específicas (comunicações), o poder público deve conciliá-las com as dos demais setores prestadores de serviços (energia, transporte público, obras viárias etc.), o que requer tempo em razão dos inúmeros aspectos que envolve, sobretudo normativos.

Contudo, a diferença mais acentuada reside no fato de que, enquanto para o setor privado a instalação, ampliação e operação das redes de comunicações é o negócio, a atividade-fim, para o setor público se constitui, também, em um instrumento (meio) de reordenação da expansão da cidade. Mais do que uma atividade burocrática em razão do poder de polícia que detêm, os pedidos de licenciamento se revelam ocasiões oportunas para a efetivação de políticas públicas. Assim, a oferta de estímulos para que as empresas participem dessa ou daquela rede de comunicações pode redirecionar o crescimento da cidade, as atividades produtivas dominantes, bem como o perfil e a necessidade da mão-de-obra, entre outras dimensões.

O suporte da legislação ambiental

Cabe lembrar, porque já mencionada, a situação problema diante da qual se via a prefeitura: ao mesmo tempo que deveria atender as numerosas demandas dos concessionários, deveria também zelar pela qualidade de vida dos munícipes, atuando, por exemplo, no sentido de aumentar a fluidez no trânsito urbano, conciliar a agenda de obras relativas a novos logradouros, expansão do sistema de esgotos, tubulação de gás etc. Determinadas áreas, em razão do interesse comercial que despertam, vinham sendo objeto de várias solicitações de autorização para a instalação de redes subterrâneas. Se tratadas individualmente, além das filas de espera, sempre crescentes, dariam início a um estado permanente de obras, um contínuo abrir e fechar buracos, montar e desmontar tapumes, sucessivas alterações no tráfego, poluição sonora devido aos equipamentos ruidosos, entre outros transtornos na vida urbana, a exemplo do prejuízo ao comércio causado pela redução do público em razão das maiores dificuldades de acesso. Em tese, uma mesma esquina poderia ficar indefinidamente em obras. Enfim, a qualidade de vida e a paisagem urbana ficariam seriamente comprometidas.

Cabe ainda lembrar que o problema em foco se refere à utilização do espaço público municipal, bem como à forma pela qual, em razão do seu uso, o concessionário deve remunerar o poder público, pois, conforme assinala Prestes (2001b:57), “a competência municipal nada tem a ver com a concessão dos

serviços públicos, cuja atribuição é evidentemente federal ou estadual caso se trate de serviços concedidos pelos estados por delegação federal”.

Em se tratando de uma problemática nova, como conduzir os encaminhamentos devidos? A estratégia, conforme já antecipado, foi o recurso à legislação ambiental.

De acordo com Pinheiro (2000), não é a primeira vez que a PMPA recorre à legislação ambiental para gerenciar o espaço urbano em aspectos que, à primeira vista, não estariam contemplados nesse conjunto de normas. Nesse artigo, o autor apresenta o caso da instalação de uma loja do supermercado Carrefour que, se de início foi saudada como um investimento que traria grandes benefícios para a região, como novos empregos, modernidade etc., na seqüência teve os seus efeitos negativos mais bem-identificados, como seria o caso do fechamento do pequeno comércio adjacente, e dos problemas de tráfego no entorno, exigindo, por isso, também a intervenção do poder público. Amparada na Resolução nº 001 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama, 1986), a prefeitura editou o Decreto Municipal nº 11.978, cuja justificativa considera:

que modernamente o conceito de impacto ambiental engloba a avaliação das diversas influências do meio e não somente a avaliação do ambiente natural (ar, água, solo, fauna e flora) como outrora ocorria, exigindo, assim, a análise de todos os aspectos que afetam as relações do homem com o ambiente em que vive e de tudo o que é criado a partir das próprias relações humanas, inclusive o impacto socioeconômico dos empreendimentos (...).

Esse entendimento consagra, assim, uma conceituação ampliada da expressão ambiente ou, nas palavras de Prestes (2001b:61): “o conceito hodierno de licenciamento ambiental se refere tanto ao ambiente natural quanto ao ambiente construído, avaliando as interações e os impactos no respectivo meio”.

Arioli e colaboradores (2001:19) também assinalam que

o licenciamento ambiental tem sido um instrumento do governo local de ampliação a capacidade de preservar o meio ambiente, controlando e regulando a ocupação do espaço urbano, adotando uma otimização dos procedimentos de gestão pública, possibilitando que as decisões administrativas sejam cada vez mais integradoras.

Efetivamente, a Lei Municipal nº 8.267/98 (Porto Alegre, 1998) diz, em seu art. 1º, que “ao município compete buscar a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambi-

ente e do equilíbrio ecológico, visando ao desenvolvimento sustentável”, e no seu art. 2º que: “Para fins previstos nesta lei, considera-se meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências, interações de ordem física, química, biológica, urbanística, social e econômica que permite, abriga, rege, regula e orienta a vida e a interação com o ambiente urbano em todas as suas formas”.

Superados os questionamentos quanto à competência de o poder público municipal regular o uso do solo, do subsolo e das redes aéreas, ter sido identificado o amparo legal necessário às suas ações, restou equacionar um terceiro ponto: a questão do pagamento. Também nesse campo, questionamentos foram levantados quanto à legalidade do pagamento pelo uso dos bens públicos ora objeto de análise, bem como quanto à forma de fazê-lo, se mediante a instituição de uma taxa ou na forma de preço público. É Prestes (2001b:67-8) quem esclarece: “no caso em tela (...) o que se pretende é a remuneração pelo uso do bem público. Portanto, o valor a ser pago é um preço público e tem natureza contratual (...) motivo pelo qual não cabe falar em imunidade (...) (bem como) deve ser atribuído com razoabilidade e fundamentação, de modo que não seja vil ou extorsivo”.

Trata-se, conforme sublinha Torino (2001), da cobrança pelo direito de passagem. O item 5.2, da cláusula quinta do Termo de Compromisso (Porto Alegre, 2001d:121), estabelece que:

Para composição do valor da concessão de uso, o MUNICÍPIO contratará avaliação especializada, visando a indicar o valor econômico do metro quadrado de propriedade pública, utilizada para a extensão das redes de infra-estrutura. Para a indicação do respectivo valor a avaliação deverá observar os seguintes critérios: a) potencial econômico da infra-estrutura; b) estímulo à compatibilização do interesse municipal na indução ao crescimento, aliado à rentabilidade do produto; c) o valor econômico do bem, considerando a finalidade utilizada; d) região da cidade onde a rede será implantada; e) fundamentação técnica de modo que o valor do pagamento não seja vil nem extorsivo.

Vários textos regulamentam a matéria ora sob análise, a exemplo da Lei Municipal nº 8.712/01 (Porto Alegre, 2001a), da Lei Municipal nº 8.279/99 (Porto Alegre, 1999), do Decreto nº 13.161/01 (Porto Alegre, 2001b), e do Decreto nº 13.384/01 (Porto Alegre, 2001c). Importa destacar ainda o Decreto nº 12.789/00 (Porto Alegre, 2000), que no seu art. 18 e parágrafos estabelece que “o Município poderá converter o pagamento mensal da Concessão de Uso em *dação em pagamento* (...) visando a construção da rede pública de infra-estrutura subterrânea (...) para viabilização (...) pode realizar oper-

ações concertadas com os operadores interessados, firmando Termo de Compromisso para tanto” (grifo do autor).

Trata-se, conforme adiante será mais bem esclarecido, de uma antecipação do pagamento mensal devido pelo direito de passagem.

Aqui reside, na opinião deste autor, a engenhosidade da solução identificada pela PMPA: a cada x cabos instalados para uso das concessionárias, uma fração de x deverá ser instalada para uso da prefeitura, o que agora justifica a afirmativa anterior de que “um detalhe importante é que na prática, o único participante comum em todos os consórcios é uma empresa municipal — a Procempa”.

Que conseqüências, de pronto, advêm dessa estratégia, bem como que derivadas podem ser prospectadas?

7. As conseqüências da estratégia da PMPA

Ao estabelecer a dação de dutos e/ou cabos em pagamento, a PMPA equaciona, em parte, os problemas de ordem econômico-financeira que dificultam a expansão e a modernização da rede operada pela sua empresa de processamento de dados. O pagamento na forma de cabos e dutos, em vez de em espécie, possibilita também que a prefeitura mantenha o assunto à margem dos debates junto à comunidade (orçamento participativo) e ao Legislativo, palcos de acirradas discussões e negociações que envolvem as prioridades orçamentárias.

Do ponto de vista dos concessionários, o preço é, conforme visto, relativamente baixo, porque rateado; ademais “o valor investido pelo empreendedor (concessionário) acrescido de correção monetária calculada pelo IGPM-FGV e de juros de 12% (doze por cento) ao ano será compensado mensalmente com o valor mensal fixado na cláusula 5.2” (Porto Alegre, 2001d:122).

O fato de a Procempa ser a única a participar de todas as rotas, coloca-a, à primeira vista, na condição de ser um concorrente privilegiado. Todavia, devido à sua característica de empresa pública, se disputar mercado poderá ter que responder por exercício de concorrência privilegiada, além de, também, se distanciar da sua finalidade precípua: a de atender as demandas do próprio setor público. Por outro lado, considerando que os principais clientes no segmento corporativo (empresas com sedes em outros estados da União ou subsidiárias de multinacionais) necessitam de soluções mais completas para além do perímetro urbano local, a vantagem referida é menor. Contudo, um ponto é indiscutível: dispendo de rede própria, o município não precisa recorrer à contratação de serviços de terceiros, reduzindo assim os custos, os prazos de desenvolvimento e ganhando maior flexibilidade, en-

tre outros benefícios. Portanto, os concessionários locais perdem um importante cliente.

Finalmente, importa observar que os ativos incorporados ao patrimônio da PMPA, qual seja, a rede de dutos, o anel óptico (a infovia) e os equipamentos (*switches, hubs, modems, conversores* etc.), poderão ou não ser utilizados pela sua empresa de processamento de dados. Se não utilizados no atendimento das suas próprias demandas, a PMPA-Procempa poderá: auferir receitas mediante a locação da capacidade ociosa, isto é, via o compartilhamento; utilizá-los como reserva técnica, evitando ou postergando novas obras em determinados trechos; e, o que se revela mais importante, utilizar o “estoque de capacidade instalada” como moeda de troca. Neste caso, a prefeitura pode ceder a sua rede em uma área de elevada valorização no mercado, em troca da construção, pela parte interessada, de uma ou mais redes nas áreas-alvo de desenvolvimento estimulado por parte do poder público.

8. Considerações finais

Se, por um lado, nenhum gestor público ignora as facilidades proporcionadas pelas modernas tecnologias da informação, de outro, não raro encontra dificuldades para reunir os recursos orçamentários de que necessita para construir e manter uma moderna rede própria de comunicações.

Apesar da privatização dos serviços públicos situar-se na esfera de competência da União, a construção da infra-estrutura, observando o direito de passagem, requer a autorização e a obediência às normas estabelecidas pelo poder público municipal.

Tendo esse quadro como pano de fundo, este artigo procurou demonstrar como a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, que tem à frente do Executivo, o Partido dos Trabalhadores, conseguiu, atuando no espaço das suas competências constitucionais, auferir vantagens a partir do Programa Nacional de Desestatização, ao qual o partido se manifesta contrário.

A estratégia da prefeitura teve duplo alicerce: a formação de consórcios de concessionários; e a instituição, nos textos normativos, de um entendimento ampliado acerca da expressão meio ambiente.

Dessa forma, o poder público conseguiu cumprir com as suas competências constitucionais, agilizar (em termos) a tramitação dos processos, construir a sua infovia, disciplinar o mercado local e ampliar a sua condição de formulação e implementação de políticas públicas.

Finalmente, o artigo tem o alcance, bem como as limitações intrínsecas aos estudos de caso. Ademais, considerando que as relações entre o público e o privado, o Estado e a sociedade civil são, em grande medida, processos históricos, *a priori* não há motivos para crer, bem como para não acreditar,

que a solução identificada pela administração de Porto Alegre atenda, também, as necessidades de outras localidades; tampouco que seja a melhor. Em se tratando de um processo ainda recente, de fato em construção, ainda não é possível avaliar, sobre os diferentes ângulos, os impactos dessas iniciativas. Apesar de o autor ter declarado que na sua opinião a solução identificada pela PMPA foi engenhosa, resta, contudo, contrastá-la com outras iniciativas, sendo este, entretanto, um outro trabalho a ser desenvolvido.

Referências bibliográficas

ARIOLI, Magda C. S. et al. As redes de infra-estrutura aéreas e subterrâneas como um elemento de ordenação do espaço urbano. In: PORTO ALEGRE. *Redes de infra-estrutura e gestão municipal*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2001.

BRASIL. Lei Federal nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/legbras/> > .

———. Lei Federal nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da EC nº 8, de 1995. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/legbras/> > .

CONAMA. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/> > .

MORAES, Alexandre de (Org.). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 e Emendas Constitucionais*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

PINHEIRO, Ivan Antônio. Globalização — o Estado e os governos saem de cena... será? *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 224, p. 23-33, mar./abr. 2000.

PORTO ALEGRE. *Lei Orgânica do Município de Porto Alegre*. 3. ed. Porto Alegre: Corag, 1997.

———. Lei Municipal nº 8.267, de 29 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o licenciamento ambiental no município de Porto Alegre, cria a Taxa de Licenciamento Ambiental e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.camarapoa.rs.gov.br/> > .

———. Lei Municipal nº 8.279, de 20 de janeiro de 1999. Disciplina o uso do mobiliário urbano e veículos publicitários no município e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.camarapoa.rs.gov.br/> > .

———. Decreto nº 12.789, de 5 de junho de 2000. Disciplina o licenciamento ambiental e o registro das informações decorrentes da implantação, ampliação e extensão das redes de infra-estrutura para os serviços públicos, a utilização do bem público municipal para este fim, estabelece regras para cobrança pela utilização do espaço público, bem como define prazo para regularização das atividades implantadas anteriormente à Lei Municipal n. 8.267/99 e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.camarapoa.rs.gov.br/> > .

———. Lei Municipal nº 8.712, de 19 de janeiro de 2001. Dispõe sobre os serviços de infra-estrutura que utilizam o solo e o subsolo de propriedade municipal, autoriza a cobrar pela utilização e pela passagem dos dutos no bem público e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/>>. 2001a.

———. Decreto nº 13.161, de 19 de março de 2001. Institui parâmetros para implantação de redes e demais elementos de infra-estrutura aparentes no espaço público. Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/>>. 2001b.

———. Decreto nº 13.384, de setembro de 2001. Regulamenta a Lei nº 8.712, revoga artigos do Decreto nº 12.789, dispõe sobre o preço público a ser cobrado pela utilização dos espaços de propriedade municipal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/>>. 2001c.

———. Termo de compromisso. In: *Redes de infra-estrutura e gestão municipal*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2001d.

PRESTES, Vanêsa B. Considerações jurídicas sobre as redes de infra-estrutura subterrânea na experiência de Porto Alegre. In: PORTO ALEGRE. *Redes de infra-estrutura e gestão municipal*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2001a.

———. As redes de infra-estrutura aéreas e subterrâneas e as relações com o poder local — obrigatoriedade de licenciamento e possibilidade de cobrança pela utilização do bem público. In: PORTO ALEGRE. *Redes de infra-estrutura e gestão municipal*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2001b.

PROCEMPA. Desenvolvimento das infra-estruturas de telecomunicações nas cidades. In: PORTO ALEGRE. *Redes de infra-estrutura e gestão municipal*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2001.

———. Site institucional: <www.procempa.com.br>. Acesso em: 27-6-2002.

SCHMITT, Nara Medina et al. A metodologia do licenciamento das redes desenvolvida em Porto Alegre. In: PORTO ALEGRE. *Redes de infra-estrutura e gestão municipal*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2001.

TORINO, Rafael P. Metodologia de cobrança. In: PORTO ALEGRE. *Redes de infra-estrutura e gestão municipal*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2001.