



URBES CONTEMPORÂNEAS E POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÕES

Othon Jambeiro*

Resumo: O trabalho analisa os poderes de dois municípios brasileiros que são capitais de estados (Salvador e São Paulo), no que se refere à infra-estrutura e serviços de informação e comunicações (IESICs), assim como sua disposição de influir nas políticas e regulações a isto referentes. Suas ações neste sentido são estudadas em seis níveis: eficiência e transparência de gestão; capacitação de cidadãos; ampliação de poderes frente aos Estados e à União; papéis atribuídos à infra-estrutura e aos serviços vinculados às TICs no seu desenvolvimento; papéis destinados ao poder público e ao mercado, no que se refere ao provimento desses serviços; postura frente às condições econômicas que dificultam ou impedem a adoção dessas tecnologias pelas camadas mais pobres da população. A metodologia abrangeu levantamento e análise de documentos legais, compreendendo a Constituição Federal e as estaduais da Bahia e de São Paulo, o Estatuto da Cidade, as leis orgânicas das duas capitais, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador, o Plano Diretor Estratégico e o Plano Plurianual de São Paulo. As conclusões sugerem que as cidades estudadas atribuem papéis relevantes às IESICs, em suas políticas, inclusive nos seus processos de desenvolvimento econômico, político, institucional e social. São Paulo, contudo, deu um passo além, aprovando uma lei própria para outorga de rádios comunitárias – um desafio ao governo federal, tido como detentor da exclusiva competência constitucional para tal fim.

Introdução

A cidade contemporânea é, por natureza, objeto de estudo complexo, e, em consequência, multidisciplinar. A ela têm se dedicado, tradicionalmente, sobretudo urbanistas, economistas, sociólogos e geógrafos. Mais recentemente, contudo, ela passou a ser analisada também por outros grupos de estudiosos, entre os quais os que estão na esfera comunicacional e informacional.. Geradora e receptora histórica de fluxos de informação e comunicação, a cidade é, igualmente, o espaço físico onde se concentram as empresas que exploram a infra-estrutura e os serviços que, graças ao intenso desenvolvimento científico e tecnológico das comunicações, da informática e da indústria eletro-eletrônica, permitem e estimulam a virtualização de vários aspectos da vida humana, inclusive da vida urbana.

Este fenômeno, o da emergente virtualização de várias de suas atividades, como o trabalho *online*, o comércio eletrônico, a educação a distância, jogos em rede, fortaleceram certas cidades físicas, particularmente as chamadas cidades globais,

* Othon Jambeiro é professor titular do Instituto de Ciência da Informação da UFBA.

como Nova Iorque, Londres e Tóquio, por exemplo. Castells define a cidade global como o local onde se sobrepõem, em camadas sucessivas - e, por vezes, indissociáveis, de tão interdependentes – o espaço dos lugares e o espaço dos fluxos de informação. Estruturadas como pólos de desenvolvimento econômico, social e cultural, nelas estão os nós das diversas redes que transmitem informação ou propiciam comunicações.

Na verdade, a partir da década de 80, e mais marcadamente na década de 1990, vertiginosas inovações científicas e tecnológicas e grandes volumes de recursos financeiros convergiram para a criação de redes interativas de computadores, que canalizam novos padrões de sociabilidade, expressão cultural, participação política e operações econômicas e financeiras.

Este trabalho expressa os resultados de uma pesquisa que investigou as políticas relativas à infra-estrutura e serviços de informação e comunicações, em duas das capitais dos estados brasileiros – Salvador e São Paulo - seus conflitos e convergências com os regulamentos nacionais do setor e suas ações para, pelo uso das novas tecnologias, afirmarem-se como espaços de exercício de cidadania.

O problema de pesquisa evoluiu da constatação de que há – pelo menos no Brasil - pouco conhecimento acumulado a respeito da relação do nível local, a cidade, com os níveis nacional e internacional de regulação e controle de infra-estrutura e serviços do setor. Disto resultam questões/problemas de crucial importância na contemporaneidade, das quais este trabalho utiliza uma: o que expressam a legislação, os programas de governo, os estudos técnicos, os planos de desenvolvimento das cidades sobre as cruciais questões relativas à infra-estrutura e aos serviços de informação e comunicações?

O universo da pesquisa é definido como constituído de municípios, com cidades que se caracterizam como produtoras e consumidoras de serviços de informação e comunicações, centros de poder político, econômico e cultural, com aspirações de reconhecimento como centros urbanos, de porte nacional ou regional, com alto grau de autonomia. A pesquisa como um todo estabeleceu, como seu universo, as capitais dos estados brasileiros. Na etapa inicial – a que se refere este texto - foram selecionadas duas delas, Salvador e São Paulo.

As razões que levaram à escolha destas cidades foram: Salvador, porque é a sede do Gepicc (Grupo de Estudos de Políticas de Informação, Cultura e Comunicações), da Universidade Federal da Bahia, que vem realizando diversos estudos sobre aquela

cidade¹. São Paulo porque, além de ser a maior cidade brasileira e a terceira maior do mundo, iniciou em 2006 a execução de seu Plano Plurianual 2006-2009, aprovado pela Câmara de Vereadores em dezembro de 2005.

Para atingir o objetivo da pesquisa foram analisados os seguintes documentos: a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10257, de 10.07.2001), as constituições do Estado da Bahia e do Estado de São Paulo, as leis orgânicas de Salvador e São Paulo, e os respectivos planos de desenvolvimento municipais.

Em termos conceituais, a investigação opera na perspectiva teórica da relação entre cidades, cidadania, informação e comunicações. As instituições políticas e sociais do município são focadas como *loci* primários de prática democrática e, como tais, formadoras de cidadãos. Informação e comunicações são considerados fatores-chave para o exercício da cidadania e, conseqüentemente, ampliação e aprofundamento da democracia.

O trabalho argüi que a análise do desenvolvimento da chamada Sociedade da Informação, num determinado estado-nação², torna necessário examinar os recortes locais do fenômeno. Isto é, necessita-se compreender se e como os complexos urbanos proagem ou reagem a ele, em termos político-ideológicos, munindo-se ou não de políticas que preservem sua soberania e sua capacidade de beneficiar-se, com suficiente autonomia, do desenvolvimento da sociedade mundial, no caso particular, do desenvolvimento científico e tecnológico na área de informação e comunicações. É necessário, igualmente, saber se têm proposições objetivas nesta área, consistentes com o cenário real de suas relações econômicas, políticas e culturais com o mundo, no novo contexto internacional.

No que se refere aos objetivos, o estudo buscou identificar: (1) os poderes atribuídos aos municípios – e as limitações ao exercício desses poderes - no que se

¹ Ver, entre outros: Jambeiro, Othon; Borges, J.; Barros, S. *Políticas Públicas para o Livro e a Leitura e Sua Influência na Indústria Editorial de Salvador*. **LIINC em Revista**, v. 2, p. 178-191, 2006; Jambeiro, Othon; Borges, J.; Torres, S. *Serviços de Informação e Comunicações Via Telefone Celular: Qualificação da Oferta e Indicações de Consumo por Adolescentes, em Salvador*. **Eptic On Line**, v. VIII, n. 3, p. 7-26, 2006. Jambeiro, Othon; Borges, J.; Santos, J.T.J. *Infra-estrutura da Sociedade da Informação: a Indústria de Software em Salvador-BA*. **Datagramazero**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, 2006. Jambeiro, Othon; Borges, J.; Andrade, R.S. *Digitalizando a Memória de Salvador: Nossos Passado e Presente Têm Futuro? Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 11, p. 243-254, 2006. Jambeiro, Othon e Serra, Sonia. *Infra-Estrutura e Serviços de Informação e Comunicações: uma Abordagem dos Provedores de Acesso e Conteúdo em Salvador, Bahia*. In Othon Jambeiro e Joseph Straubhaar (Org.) **Informação e Comunicação – O Local e o Global em Austin e Salvador**. Salvador, Edufba, 2004.

² Adota-se aqui o conceito de Keane (1991:142) para quem o estado-nação, centralizado e soberano, é uma comunidade nacional de sentimentos, garantida por uma força militar e interesses econômicos próprios, independente de qualquer autoridade externa e capaz de governar o território e a população sob seu domínio.

refere à regulação, concessão, controle, fiscalização e execução de infra-estruturas e serviços de informações digitais e comunicações (IESICs); (2) a existência e a consistência de ações, atitudes e proposições que possam ser caracterizadas como tentativas de, pelo uso dessas infra-estruturas e serviços, afirmarem-se como espaços de exercício da cidadania e da democracia.

O trabalho analisa o contexto das cidades, sobretudo os impactos sobre elas do desenvolvimento científico e tecnológico na área em estudo e, em seguida, o material empírico coletado. As disposições que atribuem, retiram, condicionam ou limitam os poderes da cidade para lidar com infra-estrutura e serviços de comunicações são identificadas em cada um dos documentos legais. Os planos de desenvolvimento dos municípios, relacionadas às IESICs, são analisados sob o prisma de seis aspectos: (1) papéis atribuídos à infra-estrutura e aos serviços vinculados às TICs no desenvolvimento do município; (2) papéis destinados ao poder público e ao mercado, no que se refere ao provimento desses serviços; (3) postura frente às condições econômicas que dificultam ou impedem a adoção dessas tecnologias pelas camadas mais pobres da população; (4) ações voltadas para a eficiência e transparência de gestão; (5) capacitação de cidadãos; e (6) ampliação de poderes frente aos Estados e à União.

As conclusões desta primeira etapa – Salvador e São Paulo - sugerem que as leis orgânicas das capitais brasileiras estudadas são generalistas e inobjetivas no que se refere ao tema. Não poderiam, contudo, ser diferentes, já que foram elaboradas no final dos anos 80 e início dos 90, quando não se previa o tremendo desenvolvimento científico e tecnológico que viria a ocorrer na área das TICs e seu impacto na vida das cidades. No entanto, no que se refere aos planos de desenvolvimento, as duas cidades atribuem à infra-estrutura e aos serviços de informação e comunicações papéis relevantes, inclusive nos seus processos de desenvolvimento econômico, político, institucional e social. Em São Paulo, além disso, há pelo menos um registro de ação contestatória ao poder da União, a quem é atribuída a competência exclusiva de regular os serviços de telecomunicações: o município aprovou lei que regula, no seu território, a radiodifusão comunitária.

As bases contextuais e conceituais a seguir postas, sobre as quais se propõe desenvolver a pesquisa, buscam estabelecer balizas que delimitem o trabalho, no intuito de assegurar a objetividade da investigação e a acuidade de seus resultados.

Urbes Contemporâneas

Formadas a partir da concentração espacial das atividades de governo (as cortes, a nobreza, as forças armadas) de religião (os sacerdotes e curandeiros etc.), as cidades consolidaram-se e expandiram-se concomitantemente com o aparecimento e crescimento da chamada burguesia urbana, responsável pelo comércio intra e inter aglomerados urbanos e zonas rurais. Quando, séculos mais tarde, surge a industrialização, os núcleos urbanos já haviam proliferado em todo o mundo, sempre fundados nas atividades de governo, da religião e do comércio. Como afirma Graziano:

“A velha ordem fisiocrata, dominada pela nobreza sobre o campesinato, começou a se dismantelar com o florescimento das antigas cidades medievais. O nascente comércio originou a burguesia urbana. No século 18, a vitória da urbe sobre o campo se consagrou com a industrialização capitalista” (2006).

Mitchell esclarece que os engenheiros romanos criaram lugares adequados à habitação ao inventarem sofisticados suprimentos de água e rede de esgotos. Muito mais tarde, a revolução industrial trouxe as redes de gás e de eletricidade transformando as cidades em espaços iluminados, com isso liberando as pessoas do ciclo natural do dia e da noite. A tecnologia de aquecimento de água e de ambientes fez a vida melhor nos períodos de inverno. Mais tarde ainda, condicionadores de ar refrigeraram os espaços urbanos e contiveram o calor dentro dos veículos de transporte. Mas o mundo de lugares conectados só veio surgir quando Graham Bell inventou o telefone (2000, p. 67).

Sola Pool já havia apontado para alterações substanciais na vida das cidades, com a chegada do telégrafo e do telephone: “corporate offices moved away from the factory, which could be adequately controlled by a phone call to the hired manager; the president moved downtown, where he could have face-to-face meetings with bankers, suppliers, and customers” (1990, p. 68-69). A consequência foi a transformação dos centros das cidades em locais para instalação de escritórios de negócios.

As cidades são hoje caracterizadas por enorme disparidade de dimensão, número de habitantes e desenvolvimento sócio-econômico, entre outros fatores. São díspares em tal magnitude que o termo cidade deixou de ter unidade conceitual. Pelo contrário, adquire significado muito particular quando aplicado a cada aglomerado

urbano que a ele faz jus. Há cidades com milhões de habitantes e com menos de uma dezena de milhares; há cidades tão vastas que englobaram outras cidades, formando metrópoles ou regiões metropolitanas; há cidades pobres, ricas, situadas em zonas de atividade econômica predominantemente rural e outras marcadamente industriais.

No Brasil – que por muitos anos permaneceu considerado um país de população predominantemente rural – entre 1950 e 1970 “os habitantes rurais, majoritários em 63,8%, decaíram para 44,1%” (Graziano, 2006). Nos anos 90 a população urbana chegou a 75,5%, sendo hoje calculada em 84% (Idem). O mesmo autor afirma, contudo, que tais dados são irrealistas, uma vez que as áreas urbanas dos municípios são fixadas por suas respectivas câmaras de vereadores, sem critérios cientificamente aceitáveis. O mesmo pensa Veiga:

“Em princípio, todo município brasileiro deve ter um perímetro urbano e uma zona rural. Quem decide os limites do primeiro são os vereadores. As Câmaras municipais foram encarregadas de traçar os limites da sede municipal (sempre considerada uma cidade) e de eventuais sedes distritais (consideradas vilas). É claro que isso causa monumentais distorções, bastando dizer que a maior população rural está no município de São Paulo, enquanto até populações indígenas de municípios amazônicos passam a ser tão urbanas quanto os habitantes de cidades metropolitanas. Pelo simples fato de terem domicílio dentro de algum dos perímetros urbanos delimitados pelas respectivas Câmaras” (2006, p. 21).

Ele ironiza a divulgada urbanização do Brasil, dizendo que *“como é sempre muito melhor morar na sede de qualquer município do que em sua periferia, desde já se pode prever que o Brasil será o primeiro país do mundo com grande território a declarar urbana toda a sua população. Pois, desse modo, não há como diferenciar os residentes do município de Laranjal do Jarí (no Amapá, com 94% da população oficialmente urbana) dos residentes de qualquer dos 200 municípios metropolitanos...”* (Idem, p. 22)³.

O certo é que o Brasil têm 5.661⁴ aglomerados considerados urbanos e chamados cidades. A maior parte, por força do crescimento econômico, ampliação

³ Quem quiser aprofundar conhecimento nesta questão, pode consultar textos e livros de José Eli da Veiga, considerado um dos maiores estudiosos do assunto, no Brasil. No texto utilizado neste trabalho ele cita elogiosamente uma série de seis volumes intitulada *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil* (Ipea/IBGE/Nesur-IE/Unicamp, 6 volumes, Brasília, 2002), que identifica como urbanas apenas *“49 aglomerações (das quais 12 metropolitanas) e mais 77 centros urbanos, que totalizavam 455 municípios nos quais residiam 57% da população de 2000”*.

⁴ www.municipionline.com.br. Acessado em 16.10.2006.

dos negócios, projetos de governo e ampliação do sistema educacional, aliados ao desenvolvimento científico e tecnológico, ingressaram no chamado mundo digital: segundo a Anatel, 82% das cidades brasileiras tinham telefonia fixa, em junho de 2006, e 50% já tinham acesso local à Internet, em 2005⁵. Dados da revista Tele.Síntese, contudo, advertem que em setembro de 2005, apenas 1.606 municípios do País – geralmente os mais economicamente favorecidos - dispunham de acesso via banda larga. Uma situação que, segundo a revista, “se repete também nas grandes metrópoles brasileiras, onde as chances de um morador de favela ter acesso à banda larga são oito vezes menores que a dos cidadãos de mesma renda e classe social que vivem em outras regiões da cidade” (CF. Tele.Síntese, 26.07.2006).

Mesmo sem banda larga, pode-se afirmar que os habitantes de numerosos municípios passaram a poder interagir, via acesso discado, instantânea e virtualmente, com áreas deles distantes, em atividades de natureza tanto econômica quanto cultural, política e social. Qualificaram-se, desta maneira, para serem parte da

“(...) estrutura de fluxos mais ou menos estáveis, mantidos por agentes públicos e privados, que refletem não apenas as características do passado, mas também as novas formas de inserção no mercado mundial. Esses fluxos são proporcionais à rede de influência que as cidades exercem sobre o seu espaço imediato e pelo que deles recebem, que passa a ser um elemento de posicionamento da cidade na estrutura urbana” (Egler, 2006, p. 25).

Apesar dessa importância para praticamente todas as suas atividades, os municípios brasileiros interferem praticamente em quase nada que se refira aos processos decisórios ou regulatórios da infra-estrutura e dos serviços de informação digital e de comunicações estabelecidos em seu território. Isto se deve, sobretudo, ao fato de a tradição federativa do Brasil lhes reservar pouco ou nenhum poder decisório neste campo. Excluídas desses processos, as cidades não se prepararam para neles atuar ou mesmo para negociar com os provedores de tais infra-estrutura e serviços.

É verdade que os governos municipais sempre desempenharam o papel de prover a infra-estrutura e os serviços públicos para seus cidadãos, fosse direta ou indiretamente. Isto é, infra-estrutura e serviços de coleta de lixo e estradas vicinais, por exemplo, são tradicionalmente executados direta e exclusivamente pelas prefeituras; em serviços de saúde e educação, elas atuam parcialmente, geralmente em

⁵ Dados anunciados verbalmente pelo Superintendente de Universalização da Anatel, Moisés Gonçalves, em seminário promovido pela Tele.Síntese, em Brasília, em 07 de junho de 2006.

serviços médicos primários e na educação básica; e são agentes indiretos de serviços como água, esgoto e eletricidade, embora seja de sua total responsabilidade a iluminação dos logradouros públicos.

Contudo, no que se refere à infra-estrutura e serviços de informação e comunicações, o município atua exclusivamente no licenciamento de obras, de posteamento (neste caso apenas quando se trata de fixação de novos postes, porque quando já existem, geralmente para eletricidade, é a empresa que os fixou originalmente – e não a prefeitura - que autoriza seu uso para outros fins) ou enterramento de cabos. Quem delinea toda a infra-estrutura e o padrão de serviços de comunicações a serem prestados no município são as operadoras, em conjunto com o governo federal, diretamente ou por intermédio da Anatel. Normalmente, a demanda do mercado configura a infra-estrutura e os serviços de comunicações, cabendo aos operadores estabelecer estratégias de atendimento àquela demanda. Não é incomum também que as operadoras sejam proativas e introduzam inovações para criar novos mercados. Schmandt acredita que isto possivelmente contribui para a indiferença dos governos municipais quanto ao planejamento de comunicações. Eles assumem que as operadoras cuidarão disso e, de fato, é o que normalmente acontece (1990, p.106).

Esta apatia dos municípios, contudo, não se dá exclusivamente no campo das comunicações. Kerbauy observa que usualmente os municípios criam conselhos municipais para os quais há obrigatoriedade legal, como os de saúde, educação, serviço social, proteção ao menor e trabalho. Em outras áreas de políticas públicas, contudo, “as iniciativas espontâneas dos governos locais são mais difíceis de acontecer” (2001).

É certo que as comunicações passaram a ser um importante fator para as economias urbanas. Um município que dispõe de um eficiente sistema de comunicações, para uso tanto da gestão pública quanto da iniciativa privada pode ter vantagem na competição por investimentos, na identificação e busca de recursos públicos e mesmo no fomento de atividades econômicas, culturais e sociais entre os seus munícipes. Isto tem sido demonstrado em várias investigações sobre a vida econômica das cidades (ver, por exemplo, Moss, 2000). Há, contudo, quem considere os estudos realizados até aqui insuficientes para afirmativas desta natureza. Schmandt afirma que o tipo de desenvolvimento urbano e dos negócios influencia o aperfeiçoamento das comunicações no município, mas que não há evidências claras de ligações causais entre este fator e desenvolvimento econômico e urbano. Há

evidências do contrário, diz ele: existem indicadores de desenvolvimento das comunicações como resultado de táticas empregadas para resolver problemas urbanos, como congestão de tráfego. E adverte que é relativamente fácil apresentar exemplos da importância das comunicações para economias locais, mas que não há evidências suficientes para se atribuir a elas a causa desse fenômeno (1990, p. 3-5).

De qualquer forma, persiste a necessidade de saber se os prefeitos e seus executivos já perceberam que não têm nenhum controle sobre este potencial fator de desenvolvimento, isto é, não têm voz nas decisões que conformam a infra-estrutura e os serviços de comunicações nos municípios que governam. É o mesmo Schmandt quem pergunta: Que papel o governo municipal procura ter na discussão e planejamento do desenvolvimento local das comunicações? Pelo menos tenta intermediar ou liderar as partes interessadas, situadas no seu território (organizações de cidadãos, operadoras, homens de negócio, empresas cujas atividades dependem fortemente de comunicações, como bancos), no planejamento de infra-estruturas e serviços de informação e comunicações? (Idem, 1990).

Outras questões que podem ser levantadas são: em que contexto os líderes municipais vêem as infra-estruturas e serviços de informação e comunicações? No contexto econômico, social, cultural? Eles os vêem como parte de estratégias de desenvolvimento? Mas que tipo de desenvolvimento? Têm eles a compreensão de que essas infra-estruturas e serviços emergiram como o mais eficiente meio de transportar, processar e gerar informação? Como o poder público municipal equaciona seus projetos de desenvolvimento?

Na verdade, a maioria esmagadora deles, quando muito, têm se mantido nos métodos tradicionais de buscar o desenvolvimento econômico e social de seus municípios: fortalecer os sistemas educacional e de saúde, aperfeiçoar os serviços de transporte, moradia, água, esgoto, coleta de lixo, entre outros. Mais recentemente, muitos têm também se mostrado interessados na revitalização das culturas locais, inclusive na criação de bibliotecas públicas municipais, na modernização da gestão administrativa e mesmo no incremento do fluxo de informações para os cidadãos.

Ocorre que tudo isto depende, hoje - e cada dia mais - de tecnologias de informação e comunicações. Não só os processos de gestão das próprias prefeituras, mas também os que decorrem de compromissos, convênios e acordos com a União e os Estados, todos necessitam crescentemente de basear-se naquelas tecnologias. A pergunta, central e recorrente, pois, é como podem e o que estão fazendo os

municípios para desempenhar seus papéis, num novo contexto que inclui, não apenas inovações tecnológicas, avançados fluxos e redes de informação e comunicações, mas, sobretudo, forte competição por recursos públicos e investimentos privados.

Os Poderes Atribuídos aos Municípios

Nesta seção são analisadas as constituições federal e estaduais da Bahia e de São Paulo, o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257, de 10.07.2001), as leis orgânicas dos dois municípios em estudo. Busca-se nelas os fundamentos e limites da afirmação ou negação do poder dos municípios na elaboração das políticas e nos processos de regulação, execução e fiscalização da infra-estrutura e os serviços de informação e telecomunicações (IESICs).

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal define o Município como parte da República, tal como o são a União, os Estados e o Distrito Federal, todos autônomos entre si. Esta autonomia, contudo, é condicionada pela própria Carta Magna, no seu art. 18⁶. O problema está justamente em compatibilizar esta autonomia com disposições constitucionais que, em muitos casos, parecem inviabilizá-la, particularmente no contexto da chamada Sociedade da Informação.

Ainda que posteriormente modificada em alguns aspectos, a Constituição foi concluída em 1988, num momento histórico em que o Brasil estava ausente da revolução informação e das comunicações, que já começara nos Estados Unidos e em alguns países da Europa, e que estabeleceu novos paradigmas econômicos, sociais, culturais e tecnológicos. Neste último aspecto, por exemplo, a convergência passou a ser dominante, tornando certas disposições constitucionais bastante distanciadas da realidade. Por exemplo, ela trata de telecomunicações e informática separadamente, ignorando a chamada telemática e nada diz sobre a rede mundial de computadores, nem sobre a nova configuração da indústria de informação.

O art. 21 afirma que compete à União “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações”, aí incluídos

⁶ Art. 18 – “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, **nos termos desta Constituição**” (destaque do autor).

os serviços de rádio e TV. Da mesma forma, estabelece que compete privativamente à União legislar sobre "informática, telecomunicações e radiodifusão" (art. 22).

Logo em seguida, no art. 23, afirma que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência", o que remete, nos dias de hoje, à Web. E estabelece, num parágrafo, que uma lei complementar – nunca feita - fixará as normas para esta cooperação. No art. 30, dispõe que é competência dos municípios "legislar sobre assuntos de interesse local", assim como "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber" e "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local". Mas a interpretação corrente nos tribunais é de que daí está excluído tudo o que for competência exclusiva da União, como é o caso das comunicações.

Corroborando a disposição constitucional de autonomia entre os participantes da federação brasileira – sendo o município uma delas – o art. 241 diz que eles devem disciplinar, "por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos". Também neste caso interpreta-se como excluídas competências exclusivas da União e dos Estados.

O art. 156, que autoriza o município a instituir impostos sobre serviços, em seu território, exclui, explicitamente, dessa autorização, os serviços de telecomunicações, atribuídos, pelo art. 155, aos Estados e ao Distrito Federal. Estes dois entes federados é que podem instituir e cobrar impostos sobre esse tipo de serviço, repassando ao município onde é prestado apenas 25% do arrecadado (art. 158).

ESTATUTO DA CIDADE

Criado pela Lei Federal 10.257, de 10.07.2001, o Estatuto da Cidade regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, que constituem o "Capítulo II – Da Política Urbana". Ele dá à cidade plenos poderes para elaborar e executar seu plano diretor de desenvolvimento, tendo como diretrizes garantir aos cidadãos, entre outras coisas, participação na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos, e a oferta de "serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais". O plano "tem por objetivo

ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182).

O art. 36 estabelece que “Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana, que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, a cargo do Poder Público municipal”. E o art. 37 afirma que o “EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades”.

CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Constituição do Estado da Bahia

A Constituição do Estado da Bahia, por seu turno, aprovada em 1989, define o município como unidade integrante da federação, dotado de autonomia política, administrativa e financeira e regido por sua lei orgânica e demais leis que adotar, “observado o disposto na Constituição Federal e nesta Constituição” (art. 55). Aos condicionamentos da Constituição Federal ela acrescenta um outro, disposto no art. 59, onde se estabelece, entre as competências do município, a de “organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, assim considerados aqueles **cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial** (realce do autor)”. Trata-se de um conceito temporal e espacial que se tornou problemático, em função das tecnologias de informação e comunicações implementadas no Brasil nos anos 90.

No que se refere a impostos, o art. 151 diz que cabe ao Estado e não ao Município “instituir impostos sobre: I (...); II (...) prestação de serviços (...) de comunicação, ainda que (...) as prestações se iniciem no exterior”. Destes impostos, instituídos e, conseqüentemente, recolhidos pelo Estado, são repassados ao Município onde o serviço foi prestado 25% apenas do que for lá recolhido.

O Capítulo referente à Comunicação tem um artigo, o 277, que determina ao Estado e ao Município garantirem “o pleno direito à comunicação e à informação (...)”. E seu parágrafo primeiro estabelece que ambos “desenvolverão canais institucionais e democráticos de comunicação, visando a relação permanente com a sociedade”.

Constituição do Estado de São Paulo

Aprovada em 1990, a Constituição do Estado de São Paulo não difere das dos outros Estados, no que tange ao tratamento que dá aos municípios. Não inova neste tratamento nem vai além do que já estabelece a Constituição Federal. No artigo 144 afirma que o município tem autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, “atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”. Isto é, mantém-se o princípio geral do pacto federativo, pelo qual as autonomias dos que o constituem se estabelecem a partir do poder maior, no caso a União. O Poder Legislativo Federal pode alterar a Constituição Federal e reduzir a autonomia dos Estados e Municípios, se assim julgar conveniente. Os Estados e Municípios não podem ampliar seus poderes, por livre determinação.

Quanto aos impostos, repete-se o que está na Constituição baiana: o art. 165 determina que compete ao Estado instituir impostos sobre, entre outras coisas, prestações de serviços de comunicação, “ainda que (...) as prestações se iniciem no exterior”. Destes impostos o Estado se obriga a destinar ao município 25% do que for nele arrecadado. Outro ditame relativo ao município e que interessa a este projeto, está no Capítulo II – do Desenvolvimento Urbano. Nele o art. 180 afirma que o Município assegurará, entre outros tópicos, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes; a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes; e a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural.

São, portanto, incertos e pouco claros os possíveis poderes de que o município dispõe, no que se refere à infra-estrutura e aos serviços de informação e comunicações, mesmo quando a prestação dos serviços se inicie e se conclua no seu território, como, por exemplo, o serviço de rádios comunitárias, a prestação de serviço telefônico local, ou de acesso à Internet. Avançar além do estudo de impacto de vizinhança poderá levar o município a ser qualificado legalmente como usurpador de poderes do governo federal. Cabe perguntar: diante de tal contexto, como se colocam os municípios de Salvador e São Paulo, respectivamente a terceira e a primeira maiores cidades brasileiras, o Distrito Federal e a cidade de Austin, Texas, nos Estados Unidos? É o que se verá a seguir, por meio da análise de seus planos de desenvolvimento, que, por definição, devem expressar suas aspirações, concepções e diretrizes de desenvolvimento.

LEIS ORGÂNICAS

Lei Orgânica do Município de Salvador

A Lei Orgânica de Salvador prevê, no art. 7º, como de sua competência, o ordenamento das atividades urbanas, fixando condições e horários para funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de prestação de serviços, cabendo-lhe, inclusive, “conceder, renovar ou revogar alvará de licença para localização e funcionamento”. Estas são competências aparentemente exclusivas, mas que em alguns casos entram em choque com atribuições do governo federal, como é o caso, por exemplo, do horário de funcionamento das agências bancárias, não reconhecido pelo Tribunal Superior de Justiça como sendo da alçada do município e sim do Banco Central.

Vinculando sua política de desenvolvimento urbano ao atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade e ao bem-estar de seus habitantes, a Lei determina ao município a prestação de serviço público, seja diretamente ou sob regime de concessão. Não define, contudo, quais serviços públicos seriam estes e se, entre eles, poderia estar algum vinculado aos serviços de informação e comunicações.

Lei Orgânica do Município de São Paulo

Aprovada em 4 de abril de 1990, a Lei Orgânica do Município de São Paulo, tal qual as das demais capitais brasileiras, também aprovadas no final da década de 80 e início da de 90, mantém-se distante das questões relativas às tecnologias de informação e comunicações. Também como as outras, estabelece princípios e diretrizes gerais que podem se prestar à absorção de tecnologias avançadas, para a consecução de seus desígnios. Seu artigo 2º., por exemplo, cita entre os princípios e diretrizes de São Paulo: a prática democrática; a soberania e a participação popular; a transparência e o controle popular na ação do governo; o exercício pleno da autonomia municipal; e a garantia de acesso, a todos, de modo justo e igual, sem distinção de origem, raça, sexo, orientação sexual, cor, idade, condição econômica, religião, ou qualquer outra discriminação, aos bens, serviços, e condições de vida indispensáveis a uma existência digna.

A Câmara de Vereadores reserva-se, entre outras, as competências de: legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber; autorizar a concessão de serviços públicos; aprovar as diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor, a legislação de controle

de uso, de parcelamento e de ocupação do solo urbano; aprovar o Código de Obras e Edificações.

A lei estabelece também, como obrigação do município, “promover a modernização da administração pública, buscando assimilar as inovações tecnológicas, com adequado recrutamento e desenvolvimento dos recursos humanos necessários”.

ANÁLISE E DISCUSSÃO

Parece claro que as constituições federal e estaduais aqui estudadas atribuem ao Município pouca representação nos processos decisórios do Brasil. Ente subordinado, situado no último nível de poder da federação em que se constitui o país, ele depende – assim como de alguma forma também o Estado, mas em muito maior grau – do Congresso Nacional, no que toca à delimitação dos seus poderes.

Do ponto inicial que é a Constituição de 1988, as constituições estaduais apenas repetem os dispositivos daquela, acrescentando às vezes algumas frases somente para aperfeiçoar ou mesmo restringir o poder municipal. É o caso, por exemplo, da Constituição da Bahia, que definiu a competência do Município, no que se refere à organização e prestação de serviços públicos de interesse local, restringindo esses serviços àqueles “cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial”. Restrição que altera, notoriamente, o espírito do dispositivo, tal qual foi elaborado pelos constituintes federais. Não basta, nos municípios baianos, que o serviço público em questão seja de interesse local. É necessário que ele se esgote, do início ao fim, no território municipal.

Na verdade, as constituições, tanto a federal quanto as estaduais aqui em estudo, fortaleceram o poder da União e dos Estados. É possível inclusive afirmar-se que a enorme desproporção de poder e recursos de toda natureza entre estes últimos e os municípios tende a eternizar a histórica distorção constitucional brasileira, no tocante ao equilíbrio de poderes no pacto federativo.

É fato público que se formou no país um preconceito institucional contra os municípios, o que tem levado à não existência generalizada de um enfoque municipal nos planos, estratégias e projetos de desenvolvimento, tanto no nível federal quanto nos estaduais. Fala-se muito mais em planos regionais, abrangentes, muitas vezes retirando poderes dos municípios e concentrando-os ainda mais nos Estados, que chamam para si as atribuições de gestão desses planos.

Mesmo no campo moral, no qual nem a União nem os Estados transitam com tranqüilidade, desenvolveu-se um certo preconceito contra os municípios. A rigor, o estigma da corrupção, embora pareça estar entranhado na administração pública brasileira como um todo, é muito mais atirado contra as municipalidades. O fato de serem mais de 5.500, contra apenas 27 estados e 01 governo federal, certamente contribui para que apareçam mais os casos de corrupção entre eles do que nos outros níveis de governo.

Afirme-se também que não só é desproporcional o equilíbrio de poder entre os três entes que formam a federação brasileira, na qual notoriamente o Município é o mais prejudicado, como na prática mesmo esta pouca proporcionalidade não se efetiva. De maneira geral, as prefeituras municipais brasileiras, devido à crônica falta de receita, atêm-se a serviços rotineiros e burocráticos, pouco atuando em obras infra-estruturais e ações de maior monta, que tenham repercussão transformadora na vida dos seus cidadãos. O status constitucional do governo local é definido muito mais pelas competências que são comuns a eles, aos estados e à União, do que por aquelas que lhes são privativas. Estas últimas sobrevivem, ou se efetivam, apenas enquanto não ameaçam os poderes dos demais níveis de governo.

Aspirações e Proposições de Ação dos Municípios

Nesta secção busca-se conhecer como os municípios em estudo procuram ocupar espaços de poder, no que se refere à infra-estrutura e serviços de informação e comunicações, no seu âmbito territorial. Esta busca significa, na prática, analisar seus planos de desenvolvimento e verificar o que propõem neste setor, se mencionam a relação desses planos com os outros níveis de governo, como vêem esta relação, e que atitudes se dispõem a tomar na direção de um relacionamento eficaz com as empresas operadoras desses serviços.

Os dados são analisados sob o ponto de vista de seis aspectos relativos à infra-estrutura e serviços de informação e comunicações (IESICs): (1) papéis atribuídos às IESICs no desenvolvimento do município; (2) papéis destinados ao poder público e ao mercado, no que se refere à oferta desses serviços; (3) postura frente acesso dos pobres às IESICs; (4) ações para eficiência administrativa e transparência de gestão; (5) capacitação de cidadãos; e (6) ampliação de poderes frente aos Estados e à União.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador

O PDDU de Salvador é explícito no tocante à compreensão dos papéis que o município de Salvador atribui ao fator IESICs e como o vincula ao seu desenvolvimento e ao bem-estar de seus habitantes. Ele admite, inclusive, renunciando algum tipo de usurpação de poder federal, que, confrontado cotidianamente pelos efeitos resultantes da falta de resposta da economia nacional às suas demandas, a cidade não tem como excluir de sua atuação setores não necessariamente de sua alçada.

Reconhece, igualmente, que há bloqueios ao desenvolvimento do campo das telecomunicações, particularizando (juntamente com o campo da energia) descompassos entre a indexação das tarifas e a capacidade de pagamento da população. E considera como fator negativo a mudança de centros de decisão deste setor para outras regiões do país.

Prevê para as telecomunicações uma taxa de crescimento, até 2010, de 6,48, acreditando que os concessionários realizarão os investimentos vultosos de que o município necessita para a superação do atraso tecnológico em que se encontra. Entre as propostas do Plano estão as de dotar os centros de serviços empresariais com redes de infra-estrutura (transportes e telecomunicações) e garantir, aos empreendedores e às empresas locais, o fácil acesso aos mercados globais.

No item Comunicação e Entretenimento a idéia é investir numa infra-estrutura de capacitação e treinamento local, voltada para a aplicação de tecnologias da informação nos processos de criação, produção e distribuição, formando diretores e artistas capacitados nas áreas digitais; e incentivar a organização das empresas de sonorização, de FM e produção de eventos, especialmente dos segmentos de arte cênica e produção de espetáculos, eventos e mega-eventos, como o Carnaval.

Já no item Infra-Estrutura de Telecomunicações, o PDDU estabelece como primeira Diretriz, elevar os padrões quantitativos de oferta e prosseguir nas implementações dos programas de expansão e modernização dos sistemas. Para tanto, equaciona diversas ações, entre as quais: instalação de boxes de multi-serviços, compostos de terminais telefônicos, terminal de computador com acesso à Internet, terminal de acesso à TV a cabo etc.; implantação de estações próprias, com torres e antenas para as conexões de terminais de acesso dos usuários e de entroncamento entre as redes existentes; implementação do Plano de Expansão – que visa o

incremento de 10.235 mil acessos, passando de 1.350 mil, em 1999, para 11.585 mil, em 2015; estabelecimento de planos de oferta de acessos de comunicação de dados de média e alta capacidade de transmissão; expansão das redes de acessos aos terminais dos usuários; distribuição geográfica da expansão dos acessos de telecomunicações pelos diversos bairros da cidade; e expansão da rede de TV a cabo, aproveitando a capilaridade da rede ótica existente, permitindo a implementação de novos serviços de acesso à rede Internet.

A segunda Diretriz propõe o estabelecimento de condicionantes técnicos, com o objetivo de disciplinar a implantação de redes, estações, antenas, dentre outros equipamentos, referentes aos diversos sistemas de telecomunicações, mediante instrumentos legais e normas internacionais/nacionais, com a participação da ABNT, Anatel, empresas do sistema, universidades, Governo do Estado, Município, e outros agentes interessados. As ações que o município pretende desenvolver neste sentido abrangem: a definição de instrumentos legais disciplinadores da implantação dos diferentes sistemas de telecomunicações e o estabelecimento de normas e parâmetros de fiscalização dos processos de implantação e operacionalização dos sistemas de telecomunicações.

O Art. 152 do PDDU estabelece que, na articulação com a União e o Estado, visando à implantação de suas diretrizes e proposições, Salvador procurará contribuir para a descentralização do exercício das competências pelos três níveis de governo, na perspectiva de um equilíbrio orgânico na provisão de encargos e recursos, poder decisório e de execução, com ênfase na colaboração e na contribuição subsidiária e governamental. Além disso, estimulará a cooperação recíproca com outros municípios, na prestação de serviços e no desenvolvimento regional e local, mediante a utilização de consórcios e a constituição de associações.

Numa proposição que leva necessariamente à evolução do chamado e-governo – já exercitado pela Prefeitura e Câmara de Vereadores - o art. 155 diz que o Município estabelecerá sistemas descentralizados de atendimento aos cidadãos no provimento de informações de interesse destes, no recebimento dos pagamentos referentes a tributos e taxas, na expedição de certidões, no recebimento e encaminhamento de denúncias e reclamações quanto aos serviços públicos e de utilidade pública. Um dos ítems do mesmo artigo, inclusive, indica que um dos meios a serem utilizados para tanto será a Internet.

O Plano Diretor Estratégico e o Plano
Plurianual do Município de São Paulo

Plano Diretor

Aprovado em setembro de 2002, por meio da Lei 13430, e atualizado em 2005, o Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo destaca, no capítulo que trata da Política Urbana, como uma de suas funções sociais, prover infra-estrutura básica e de comunicação (Art. 9º. Parágrafo Único, V). Nova menção à questão tecnológica aparece no Art. 15, que apresenta as diretrizes do Desenvolvimento Econômico e Social. O item VII estabelece como uma delas “a atração de investimentos produtivos nos setores de alto valor agregado, gerando condições para a criação de um parque tecnológico avançado”.

O Plano prevê, no seu Art. 32, entre as ações estratégicas no campo da Educação, para todos os níveis de ensino, a incorporação de novas tecnologias de informação e comunicação ao processo educativo. No que se refere às ações estratégicas no campo de Esportes, Lazer e Recreação, previstas no Art. 44, projeta-se informatizar as unidades esportivas municipais (item VI).

Onde o Plano aborda com mais objetividade as questões tecnológicas é na parte que se refere à infra-estrutura e serviços de utilidade pública. Entre seus objetivos nesta área (Art. 94), estão os de coordenar e monitorar a utilização do subsolo pelas concessionárias de serviços públicos; incentivar a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias, buscando otimizar o uso dos recursos dos sistemas de infra-estrutura urbana e dos serviços de utilidade pública, garantindo um ambiente equilibrado e sustentável; promover a gestão integrada da infra-estrutura e o uso racional do subsolo e do espaço aéreo urbano, garantindo o compartilhamento das redes não emissoras de radiação, coordenando ações com concessionários e prestadores de serviços, e assegurando a preservação das condições ambientais urbanas; estabelecer mecanismos de gestão entre Município, Estado e União para serviços de interesse comum, tais como abastecimento de água, tratamento de esgotos, destinação final de lixo, energia e telefonia; coordenar o cadastramento das redes de água, esgoto, telefone, energia elétrica, cabos e demais redes que utilizam o subsolo, mantendo banco de dados atualizado sobre as mesmas.

O artigo seguinte (Art. 95) traça as diretrizes relativas aos objetivos fixados no Art. 94, destacando-se entre elas: a garantia da universalização do acesso à infra-estrutura urbana e aos serviços de utilidade pública; a implantação por meio de

galerias técnicas de equipamentos de infra-estrutura de serviços públicos ou privados nas vias públicas, incluídos seus subsolo e espaço aéreo, priorizando as vias de maior concentração de redes de infra-estrutura; a racionalização da ocupação e da utilização da infra-estrutura instalada e por instalar, garantindo o compartilhamento e evitando a duplicação de equipamentos; o estabelecimento e a obediência às normas de saúde pública e ambiental, com base no princípio da precaução, exigindo laudos técnicos, quanto aos seus efeitos na saúde humana e no meio ambiente, para a implantação e manutenção da infra-estrutura dos serviços de telecomunicações emissores de radiação eletromagnética.

Por fim, há um capítulo inteiro dedicado ao Sistema Municipal De Informações (Capítulo II). Dentro dele, o Art. 264 estabelece que “o Executivo manterá atualizado, permanentemente, o sistema municipal de informações sociais, culturais, econômicas, financeiras, patrimoniais, administrativas, físico-territoriais, inclusive cartográficas e geológicas, ambientais, imobiliárias e outras de relevante interesse para o Município, progressivamente georreferenciadas em meio digital”. Prevê também a divulgação de dados, por todos os meios possíveis, inclusive pela Internet e no Website da Prefeitura (§ 1º). É parte integrante deste sistema a rede municipal de telecentros, de acesso livre e público (§ 5º).

Plano Plurianual

Aprovado pela Lei 14123, de 28.12.2005, o Plano Plurianual 2006-2009, é bem mais específico com relação à infra-estrutura e serviços de informação e comunicações e seu significado para a cidade. O Plano trabalha com os conceitos de Cidades Globais e Cidades Mundiais, e considera que as primeiras são “centros nervosos da parte globalizada da economia mundial. Fazem parte da lógica da globalização, que dispersa e fragmenta o processo produtivo ao redor do globo, ao mesmo tempo em que exige a concentração das funções de comando e articulação em alguns pontos estratégicos do planeta”. Nesta categoria estão cidades como Londres, Nova York e Tóquio. As Cidades Mundiais, por seu turno, concentram atividades ligadas à indústria intensiva em tecnologia, e a serviços como telemática, pesquisa e desenvolvimento (P&D), consultoria de negócios, gestão empresarial e financeira e serviços de transportes internacionais. É nesta categoria de cidade que o Plano coloca São Paulo.

Argumentando que esta última categoria necessita de grandes projetos urbanos e não de ações de “melhoramentos urbanos”, o Plano defende, preliminarmente, a

constituição de uma eficiente infra-estrutura de telecomunicações. A competitividade que caracteriza a economia mundial, hoje, é dada como razão maior para a atualização tecnológica. Neste quadro,

“a cidade de São Paulo se firmou como o centro de coordenação das multinacionais para a América Latina, em geral, e para a América do Sul, em especial, suplantando a concorrência de Rio de Janeiro e Buenos Aires. São Paulo transformou-se num centro urbano de importância internacional, com estruturas produtivas densas e diversificadas, um parque manufatureiro parcialmente inovador, com grandes escalas de produção e grande dinamismo em suas relações internacionais. O resultado disso foi que a cidade ganhou um importante nível de competitividade e, ao mesmo tempo, expressiva capacidade de atrair novos investimentos”.

Abordando São Paulo no contexto da economia mundial, o Plano observa que “a nova lógica produtiva dispensa proximidades e continuidades territoriais. Ao contrário, um atributo essencial do novo modelo produtivo é a sua capacidade de operar à distância”. O que, combinado com “a intensa concentração dos agentes econômicos e financeiros que conduzem o processo”, dá à economia globalizada “a capacidade de operar como uma unidade em tempo real em escala planetária”. Esta característica se baseia num padrão tecnológico constituído notadamente pela informação, o processamento e a comunicação, numa lógica de redes “cuja flexibilidade é a garantia de uma permanente adaptação de todo o conjunto” (Cf. Anexo V – Detalhamento de Diretrizes e Ações, p. 8).

Bastante atualizado, o Plano reconhece que

“a crescente internacionalização da economia e da cultura exige um aparato urbano constituído por novos elementos, tais como: possuir serviços avançados que garantam a possibilidade de gerar e receber informação em tempo real; possuir centros de pesquisa de ponta capazes de gerar e inovar conhecimento; oferecer um amplo rol de atividades culturais de cunho local e cosmopolita” (p. 9).

Dentro disso, “a capacidade de oferecer uma eficiente infra-estrutura de telecomunicações e demonstrar capacidade de administrar com competência para enfrentar o conflito sócio-espacial é, dessa forma, decisiva” (p. 10). Isto é, “a consolidação e permanência de São Paulo como Cidade Mundial depende da existência de uma infra-estrutura de comunicação, transportes e telecomunicações de padrão internacional” (p.33).

Cientes do alto custo de construção e manutenção de infra-estruturas básicas, os elaboradores do plano advertem que é imperioso estabelecer parcerias com o Estado, o Governo Federal e o setor privado. E reivindicam para isto que a União assegure “a existência de uma regulação forte e confiável, atribuição precípua do poder central” (p. 33).

O plano aborda também o relacionamento da municipalidade com os cidadãos e o setor privado, reconhecendo que as mudanças ocorridas nos últimos tempos “redesenharam” essas relações. E admitem que neste terreno “os avanços das tecnologias da informação e comunicação abriram enormes possibilidades para a Administração”. Propõe, então que haja Sistemas de Informações Estratégicas, capazes de: ampliar a capacidade de decisão dos gerentes municipais; assegurar a coordenação das ações governamentais; disponibilizar indicadores que permitam avaliar a qualidade da gestão pública municipal; permitir o conhecimento e o controle público das ações de governo. E sugere que o chamado Governo Eletrônico (e-Gov) seja um dos instrumentos para alcançar tais resultados (p. 45).

Entre outros, o trânsito é indicado como um setor em que devem ser aplicados recursos da informática e telemática para “monitorar o tráfego em vias de fluxo contínuo, como a Marginal Tietê, com controle de acesso nas entradas, bem como o desenvolvimento de sistemas de informação e apoio aos deslocamentos dos usuários das vias”. E anuncia que já “está em curso a adoção da identificação automática de veículos, que permite o controle de acesso a áreas saturadas, fiscalização de infrações, localização de veículos e orientação de rotas” (p. 95).

ANÁLISE E DISCUSSÃO

1. *Papéis atribuídos às IESICs no desenvolvimento do município* – O PDDU de Salvador atribui às tecnologias de informação e comunicações vários papéis: no crescimento econômico, quando se refere à captação de novos empreendimentos; na revitalização social, como forma de proporcionar bem-estar à população; no *e-governo*, quando estabelece, no artigo 155, que o Município terá sistemas descentralizados de atendimento aos cidadãos, no provimento de informações de interesse destes, disponibilizando-as na Internet; e na qualidade de vida, quando se refere à educação, lazer e recreação.

Embora o Plano enfatize que a política educacional envolve não só a educação formal, mas também a não-formal, só há breve menção ao estímulo a projetos da chamada “Educomunicação”, elegendo prioridades nos canais de comunicação públicos, como o rádio e a televisão do sistema Irdeb – Instituto de Radiodifusão do Estado da Bahia⁷. Nas proposições para as políticas culturais praticamente não são considerados esses meios, havendo referências apenas a salas de cinema e vídeo. Nas orientações específicas por campos e setores para o processo de implantação do PDDU há referência à criação de linhas específicas de financiamento, beneficiando, entre os segmentos culturais, a produção cinematográfica, videográfica, discográfica e rádio e televisão educativas e culturais de caráter não comercial (Anexo a89).

No caso de São Paulo, o Plano Plurianual dá importância vital às TICs, inclusive porque atribui àquela cidade o conceito de Cidade Mundial. Isto é, uma concentração urbana que se caracteriza por sediar e articular atividades que dependem fortemente de infra-estrutura e serviços de informação e comunicações avançados para dar suporte ao sofisticado mundo dos negócios, gestão empresarial e financeira e transporte, com freqüente caráter internacional. O Plano expressa também uma opção do município por grandes projetos, ao invés de ações de melhoramentos urbanos, atribuindo à infra-estrutura de telecomunicações papel relevante nesta opção.

O enquadramento de São Paulo como cidade mundial, levou o Plano Plurianual a também trabalhar com o conceito de competitividade, já que se atribui a posição de centro de coordenação das multinacionais para a América Latina, no que concorre com Rio de Janeiro e Buenos Aires. A infra-estrutura e os serviços de informação e comunicações de padrão internacional passaram a ser, portanto, cruciais, para que a cidade mantenha alto nível de competitividade e “expressiva capacidade de atrair novos investimentos”.

Destaque-se que tanto o PDDU de Salvador quanto os planos de São Paulo vinculam claramente as IESICs às suas estratégias de desenvolvimento: Desenvolvimento Econômico, já que prevêm investimentos em telecomunicações, setor considerado de importância estratégica no suporte às atividades econômicas de ambas as cidades; Desenvolvimento Social, para o qual prevêm integração entre as políticas voltadas para o crescimento econômico e as políticas sociais, e a criação de

⁷ O Irdeb é uma fundação pertencente ao Estado da Bahia, que controla uma emissora de rádio, a Rádio Educadora, e uma de TV, a TV Educativa, ambas legalmente estabelecidas como radiodifusão educativa e, portanto, programação não comercial.

programas e ações visando o enfrentamento de condições críticas presentes na ocupação da mão-de-obra, na renda popular e na exclusão soaial; Organização Espacial, presente na previsão de expansão no atendimento das áreas menos aparelhadas e com elevados índices de exclusão e segregação; e Desenvolvimento Político e Institucional, constante nos programas de promoção da educação para a cidadania.

2. *Papéis atribuídos ao poder público e ao mercado* – O PDDU de Salvador reconhece a necessidade de um alinhamento com as iniciativas do mercado, para que mudanças ocorram e políticas sejam implementadas. No que se refere ao estímulo à diversidade no provimento de informação, o artigo 70, que trata dos objetivos específicos do PDDU, afirma que Salvador manterá, em condições seguras e diversificadas, ofertas de espaços para instalação de atividades econômicas que estejam de acordo com o novo ciclo na economia nacional e de sua região metropolitana, o que, embora não especifique as TICs, caracteriza uma abertura eclética e competitiva às demandas emergentes.

No artigo 75, que traz os conteúdos gerais da Política de Desenvolvimento, é citada a continuidade dos investimentos em telecomunicações, setor considerado de importância estratégica no suporte às atividades econômicas localizadas em Salvador. E no artigo 77, que trata das diretrizes e proposições do Plano Diretor, aparece a expansão e modernização da base local de serviços empresariais, entre os quais é citado P&D. A isto é associada a diretriz de implementar redes de infra-estrutura de telecomunicações nos centros de serviços empresariais. A expectativa passa a ser a de que seja assegurada maior interação social, acesso à cultura global e vantagens competitivas.

Em um item intitulado “Requisitos para inserção da economia de Salvador no sistema de produção flexível e de valores intangíveis” aparece uma diretriz que cita o incremento do uso da informação e do conhecimento, incentivando e possibilitando inovação tecnológica, além da ampliação da atuação do governo local na atração de empreendimentos e captação de novos investimentos, cooperando, desta forma, na difusão de novas tecnologias.

No que se refere à atuação política do município, o PDDU se dispõe a fixar condicionantes técnicos, por meio de instrumentos legais, inclusive quanto a processos de implantação e operacionalização de telecomunicações. Embora mencione parcerias neste sentido com a Anatel, entre outros órgãos federais e

estaduais, o Plano parece se colocar num espaço institucional autônomo perante os outros poderes. Esta autonomia é adiante posta em relevo, quando se indica como meio de realizar as diretrizes do Plano a luta pela descentralização das competências dos três níveis de governo, não só com referência a encargos e recursos, mas também a poder decisório e de execução.

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo, por sua vez, fixa como uma de suas diretrizes, “a atração de investimentos produtivos nos setores de alto valor agregado, gerando condições para a criação de um parque tecnológico avançado”. Já o Plano Plurianual, admitindo as restrições orçamentárias do município, prevê parcerias com o Estado de São Paulo, o governo federal e o setor privado, para fazer face ao “alto custo de construção e manutenção de infra-estruturas básicas”.

3. Postura frente à questão do acesso dos pobres às IESICs - O PDDU de Salvador cita em vários de seus artigos formas para ampliar a participação da sociedade nos serviços, e certa ênfase é perceptível quando se trata de comunicações e informação. Enfatiza a necessidade de extinguir as diferenças existentes entre as maiorias e as minorias da sociedade. Isso fica evidente no artigo 68, que trata dos Objetivos Gerais de Desenvolvimento, que aponta para uma maior igualdade e redução da exclusão social existente em amplas camadas da população local, através da ampliação do acesso às oportunidades de trabalho e renda, universalidade, igualdade e confiabilidade dos serviços que promovam sua qualificação. No artigo 70, que trata dos Objetivos Específicos, é citada a elevação dos níveis de acessibilidade aos bens e serviços em oferta no Município, para a maior parte da população, com destaque para os meios de transporte coletivo e comunicação.

Em São Paulo a questão é tratada com certa ênfase na parte do Plano Diretor Estratégico que trata das ações estratégicas no campo da educação, prevendo-se a incorporação de novas tecnologias de informação e comunicações em todos os níveis de ensino. Há outra menção, embora não específica, no art. 95 do mesmo Plano, onde se estabelece como diretriz “a garantia da universalização do acesso à infra-estrutura urbana e aos serviços de utilidade pública”. Não fica claro, contudo, se os serviços de informação e comunicações estão considerados aí, ou se os conceitos de infra-estrutura urbana e serviços de utilidade pública abrangem apenas o fornecimento de água, luz, coleta de lixo, limpeza urbana e outros tradicionalmente da competência do poder municipal.

4. *Ações para eficiência administrativa e transparência de gestão* – Salvador menciona pouco esta questão, destacando-se o art. 155 de seu PDDU, onde se determina que serão estabelecidos “sistemas descentralizados de atendimento aos cidadãos no provimento de informações de interesses destes, no recebimento de pagamentos referentes a tributos e taxas, na expedição de certidões, no recebimento e encaminhamento de denúncias e reclamações quanto aos serviços públicos e de utilidade pública”. Além de pontos físicos voltados para esta finalidade, o Plano menciona para isto também o uso da Internet.

No caso de São Paulo há um capítulo inteiro do Plano Diretor Estratégico voltado para o Sistema Municipal de Informações (Capítulo II), no qual, entre outras determinações, está a de que esse sistema deverá estar sempre atualizado. Ele compreende informações sobre praticamente todas as atividades da municipalidade, inclusive culturais, econômicas, ambientais, patrimoniais etc. Prevê-se, inclusive, progressiva georeferenciação das informações em meio digital. Além disso, estabelece-se a obrigatoriedade de divulgação de informações, por todos os meios possíveis, inclusive pela Internet e no Website da Prefeitura.

O Plano Plurianual retoma esta questão e define para os propostos Sistemas de Informações Estratégicas a missão de “ampliar a capacidade de decisão dos gerentes municipais; assegurar a coordenação das ações governamentais; disponibilizar indicadores que permitam avaliar a qualidade da gestão pública municipal; e permitir o conhecimento e o controle público das ações de governo”. As três primeiras missões dizem respeito, notoriamente, à eficiência de gestão. A última está voltada para a transparência das ações governamentais. O Plano vincula os resultados dessas missões ao uso do Governo Eletrônico, cuja eficácia depende da universalização dos serviços de informação e comunicações.

5. *Capacitação de cidadãos* – Nesta questão, o Plano de Salvador prevê investimento em infra-estrutura de capacitação e treinamento de recursos humanos em tecnologias de informação, voltada para a formação de profissionais da área de comunicação e entretenimento. Não há referência a atividades de inclusão digital.

O plano de São Paulo não contempla esta questão.

6. *Ampliação de poderes* – O artigo 10, anexo 3, do PDDU, que trata dos Desafios e Perspectivas do Desenvolvimento de Salvador, relata que a oferta de telecomunicações, presente e prevista, atende às demandas estimadas e apresenta como um possível problema tarifas altas em relação ao poder aquisitivo da população.

Um outro problema é o possível retardamento de investimentos no setor, devido à mudança do centro das decisões de Salvador para outras regiões⁸. Não é, a rigor, uma proposição, nem sequer uma proposição de ampliação de poderes, mas denota consciência de limitação de poder para a solução de problemas locais.

Mais afirmativa é a diretriz que propõe a criação de condicionantes técnicos visando disciplinar a implantação de redes, estações, antenas etc. de serviços de comunicações. O fato de haver menção à colaboração de outros órgãos, inclusive a Anatel, não retira o significado político desta determinação. Ressalte-se, inclusive, que esta é uma questão sobre a qual ainda se aguarda pronunciamento dos tribunais superiores, vez que os operadores de serviços de comunicações advogam ser ela da alçada exclusiva do governo federal. O Plano estabelece muito claramente que o município pretende definir instrumentos legais disciplinadores da implantação dos diferentes sistemas de comunicações e estabelecer normas e parâmetros de fiscalização dos processos de implantação e operacionalização desses sistemas.

Onde o PDDU é mais explícito, contudo, é no seu art. 52, onde se afirma que Salvador procurará contribuir para a descentralização do exercício das competências pelos três níveis de governo. Sua expectativa, ressalta-se, é de que se estabeleça equilíbrio orgânico na provisão de encargos e recursos, poder decisório e de execução, “com ênfase na colaboração e na contribuição subsidiária e governamental”.

O Plano Diretor de São Paulo, por sua vez, também reivindica para a cidade a coordenação e monitoramento da utilização do subsolo pelas concessionárias de serviços públicos; a gestão integrada da infra-estrutura e o uso racional do subsolo e do espaço aéreo urbano, coordenando ações com concessionários e prestadores de serviços e assegurando a preservação das condições ambientais urbanas; e o estabelecimento de mecanismos de gestão entre o município, o Estado e a União, para serviços de interesse comum, entre os quais telefonia.

O art. 95 do Plano prevê também a exigência de laudos técnicos, quanto aos efeitos na saúde humana e no meio ambiente, para a implantação e manutenção da infra-estrutura dos serviços de comunicações emissores de radiação eletromagnética.

⁸ Exemplo recente que ilustra claramente o exposto é o ocorrido com as operadoras Telemóvel Celular (atual Vivo) e Tim Maxitel (atual Tim) que foram “fundidas” a grupos maiores. As decisões destas empresas são tomadas fora do Estado, ou seja, em São Paulo, onde suas *holdings* estão hospedadas.

O Plano Plurianual, contudo, ao tratar da construção e manutenção de infra-estruturas básicas, reconhece que é atribuição precípua do poder central a regulação das atividades deste setor.

Ressalte-se que, no tocante à ampliação de poderes frente ao Estado e à União, o município de São Paulo confrontou oficialmente o poder federal ao aprovar lei que regulamenta a concessão de serviços de radiodifusão comunitária, constitucionalmente atribuída ao governo central.

É curioso observar que, no caso de Salvador, não foram levantadas questões relacionadas à infra-estrutura e aos serviços de informação e comunicações nos debates realizados em 17 Regiões Administrativas, com a participação dos representantes da prefeitura e lideranças comunitárias. A única exceção foi a reunião do bairro de Pau da Lima, onde se colocou a necessidade de implantação de um infocentro (Prefeitura Municipal de Salvador, 2005). Isto pode sugerir que a população não associa os planos de desenvolvimento municipais a políticas desta natureza. O que pode ocorrer devido ao fato de os coordenadores desses planos, geralmente arquitetos, enfatizarem outros aspectos, como moradia, transportes, coleta de lixo, água, energia e meio ambiente, Ressalte-se, entretanto, que o Instituto dos Arquitetos da Bahia (IAB), em documento intitulado *Contribuição do IAB ao debate do PDDU*, faz uma crítica clara ao fato do plano não apresentar proposições mais avançadas na aplicação das TICs. O documento aponta que o PDDU “não explora as potencialidades das novas tecnologias, os novos significantes da ‘sociedade em rede’ ou ‘smart city’, como, por exemplo, a adoção da Internet de banda larga sem fio, compartilhada com a comunidade” (IAB, 2004, p. 41).

Conclusão

Os elementos conceituais e contextuais aqui expostos e a análise dos dados colhidos sugerem que Salvador e São Paulo, reconhecendo o valor do desenvolvimento científico e tecnológico na área de informação e comunicações, propõem-se a agir e a entrar no debate sobre os processos decisórios deste setor. Elas começaram a despertar para o fato de que a conglomeração, nos níveis nacional e internacional, dessas empresas, impede que haja oferta significativa de serviços diversificados, no nível local. Isto é, que o controle total da infra-estrutura e de parcela significativa dos serviços, por parte daqueles conglomerados, deixa pouca

margem para a criação e desenvolvimento de serviços e produtos, fora do eixo formado por empresas nacionais e multinacionais.

É fato conhecido que os regulamentos que expressam as políticas públicas nacionais para o setor não estabelecem mecanismos de proteção nem de estímulo à produção local e regional de informação por meios eletrônicos, em qualquer de suas formas⁹. Além do mais, a globalização do controle da infra-estrutura e dos serviços do setor impõe padrões de produção e gestão baseados na economia de mercado global, que demandam o uso de tecnologia de ponta e grande volume de recursos financeiros. Assim, serviços e produtos de informação, criados no nível local, são obrigados a seguir um alto padrão operacional e de geração e comercialização de seus produtos, sob pena de serem levados à extinção. A questão é de natureza política e tem relação direta com a cultura, a identidade, a autonomia e o desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, como coloca Schiller:

“(...) how much power do we wish to cede to private corporations in the determination of our economic, political, and overall cultural life? Information is, as we know, a generic term covering everything from bank checking data to television shows and from government data bases to education, to plant and animal genes. Over what stretch of this giant range do we want the corporate economy to reign? Over what span should private judgments about resource allocation and use be permitted to become dominant?” (1993, p. 205).

Essas considerações indicam a necessidade da formulação de proposições analíticas objetivas sobre a chamada Sociedade da Informação, consistentes com o cenário real das relações econômicas, políticas e sociais que se estabelecem, nos contextos local, nacional e internacional. Investigações mais aprofundadas, que integrem visões de vários campos do conhecimento sobre as transformações que ocorrem no mundo contemporâneo, são essenciais para que se possa compreender a realidade objetiva em que as relações entre os cidadãos, governos e grupos de interesse locais, nacionais e internacionais, se dão, sob as novas condições impostas pelas tecnologias avançadas de informação e comunicações.

⁹ Mesmo a disposição constitucional, de regionalização da produção dos programas de rádio e TV não foi ainda regulamentada, quase 20 anos depois de promulgada a Constituição Federal, cujo art. 221 determina expressamente a “regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei”.

No que se refere especificamente aos limites do poder da cidade no Brasil, os exemplos de Salvador e São Paulo revelam, em primeiro lugar, que, por terem sido promulgadas em momento anterior à emergência das NTICs na vida cotidiana brasileira, as constituições federal e estaduais, o Estatuto da Cidade e as leis orgânicas dos municípios não dispõem objetivamente sobre o assunto. Os planos de desenvolvimento das duas cidades, contudo, concluídos, respectivamente, em 2004 e 2005, relacionam claramente o papel da infra-estrutura e dos serviços de informação e comunicações no desenvolvimento econômico e social, enfatizando esse papel.

Indiretamente, entretanto, e por tratarem de questões amplas e fundamentais para a vida em sociedade, as constituições federal e estaduais estabelecem vias de entrada para as NTICs ao assegurarem direitos fundamentais como a educação e o exercício da cidadania, que cada vez mais ocorrem a partir do domínio, pelos cidadãos, dessas tecnologias e das informações que por elas circula. O acesso a elas, portanto, é elementar para a efetivação daqueles direitos, sendo dever do Estado garanti-lo.

Quanto ao alinhamento entre as políticas públicas e as iniciativas de mercado, é possível perceber que na Constituição Federal há a preocupação em incentivar a iniciativa privada, mas também em atuar como agente complementar onde aquela não esteja, ou seja, insuficiente. Nas constituições estaduais aparece um Estado mais presente no estímulo às empresas do que atuante diretamente no desenvolvimento tecnológico. E os planos de desenvolvimento, tanto de Salvador quanto de São Paulo, apostam na responsabilidade partilhada entre os setores público, privado e terceiro setor.

Muito diferente é a situação do pequeno município de Piraí, no Estado do Rio de Janeiro, com 23.600 habitantes, que é um exemplo de inclusão digital e que, em 2005, ganhou, em Nova Iorque, o prêmio *Top Seven Intelligent Communities*. Desde fevereiro de 2004 o município inaugurou a rede SHSW (Sistema Híbrido Com Suporte Wireless). A proposta para o PDDU de Piraí, debatida em novembro de 2004, previa, explicitamente, uma Política de Infra-estrutura e Serviços de Comunicação Digital, “de modo a prover o direito à informação e o acesso a esta rede, enquanto um bem público” (Prefeitura Municipal de Piraí, 2006)

O certo, enfim, é que as limitações ao exercício do poder municipal, no que diz respeito à infra-estrutura e aos serviços de informação e comunicações, são muitas. A disposição de vencê-las depende apenas em parte das manifestações

documentais de propósitos. É necessário – e, na verdade, crucial – que às expressões dos documentos regulatórios se sigam atos e movimentações que levem à ocupação de espaços institucionais, como já o fez São Paulo, na área de radiodifusão comunitária. Só assim será possível às cidades manterem perto de si e sob seu controle – ainda que parcial - processos decisórios sobre concessão, fiscalização e avaliação da infraestrutura e dos serviços desse setor.

Referências

- Bahia. Constituição do Estado da Bahia. Salvador: Assembléia Legislativa, 1989.
- Brasil. Lei n. 10257, de 10.07.2001 (Estatuto da Cidade). Senado Federal, 2001.
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1998.
- Egler, Cláudio A. G. Mercosul: um território em construção? *Ciência e Cultura*. São Paulo: SBPC, Ano 58, n. 1, jan-fev-mar, 2006, p. 24-28.
- Graziano, Xico. Cidades Rurais. O Estado de São Paulo, página A2-Espaço Aberto, 04.07.2006
- Instituto dos Arquitetos do Brasil – Seção Bahia (IAB). Contribuição do IAB ao Debate do PDDU. Salvador, 2004.
- Kerbauy, Maria Teresa Miceli. Federalismo, Descentralização e Democracia. *Estudos de Sociologia*, v. 6, n. 10, 2001
- Mitchell, William J. e-topia. Cambridge, MA: The MIT Press, 2000
- Moss, M. L. & Townsend, A. M. How Telecommunications Systems are Transforming Urban Spaces. In Wheeler, James O.; Aoyama, Yuko; Warf, Barney (Eds). *Cities in the Telecommunications Age – The Fracturing of Geographies*. New York: Routledge, 2000, p. 31-41
- Prefeitura Municipal de Pirai. Disponível em <http://www.pirai.rj.gov.br/docs/Newsweek.pdf>. Acessado em março de 2006.
- Prefeitura Municipal de Salvador, Discussão do PDDU - Agosto de 2005. Disponível em <http://www.Sepplan.pms.ba.gov.br/plano/discussao-2005.htm>
- Salvador. Lei Orgânica do Município de Salvador. Câmara de Vereadores, 1990.
- Salvador. Plano de Diretor de Desenvolvimento Urbano. Câmara de Vereadores, 2004.

São Paulo, Lei 14.013, de 23 de junho de 2005. Disponível em <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/leis2.pl>. Consultado em 31 de agosto de 2005.

São Paulo. Lei 12.228, de 11.01.2006. Assembléia Legislativa, 2006.

Schiller, Dan. Telecommunications and the European Single Market: a View from the United States. In Wasko, Janet; Mosco, Vincent; Pendakur, Manjunath: *Illuminating the Blindspots*. New Jersey: Ablex Publishing Corporation, 1993.

Schmandt, Jurgen et al. (ed). *The New Urban Infrastructure – Cities and Telecommunications*. Austin: The University of Texas at Austin, 1990.

Sola Pool, Ithiel. *Tecnologies Without Boundaries: on Telecommunications in a Global Age*, Cambridge: Harvard University Press, 1990.

Veiga, José Eli da. Territórios para um Desenvolvimento Sustentável. *Ciência e Cultura*. São Paulo: SBPC, Ano 58, n. 1, jan-fev-mar, 2006, p. 20-23.